

2

“Fragility is a very complex phenomenon”¹

Em seu discurso após receber o prêmio Nobel da paz, em 2009, o presidente dos Estados Unidos (EUA), Barack Obama, chamou atenção para as “novas ameaças” mais “difusas” que o mundo enfrenta agora e encorajou ação frente aos desafios à “segurança global”, conclamando todas as nações a agirem juntas em lugares como a Somália, onde a “fragilidade estatal” cria condições propícias para o “terrorismo” e a “miséria humana” (Casa Branca, 2009). Este pronunciamento talvez tenha servido para fixar de vez a importância que o tema dos chamados Estados frágeis apresentou na última década, bem como a relevância que o assunto terá por pelo menos alguns anos. Governos, instituições multilaterais, agências estatais e *think tanks* têm se pronunciado sobre o que acreditam ser um dos maiores desafios atuais, e alguns documentos se tornaram chave para a difusão dessa percepção: em 2002, a U.S. National Security Strategy abriu um precedente político considerável com a agora conhecida frase “America is now threatened less by conquering states than we are by failing ones” (p. 1). Em 2003, também a European Security Strategy (ESS) colocava os “Estados frágeis” entre as principais ameaças ao bloco europeu (p. 3), e o relatório da União Européia (UE) de 2008, sobre a implementação desse plano estratégico, destacou a “fragilidade estatal” como uma ameaça complexa e um desafio à segurança européia. Ainda, uma conferência foi organizada em 2005, no Canadá, sob o título de *Fragile, Dangerous and Failed States*, reunindo mais de trinta “especialistas” do governo, de ONGs e *think tanks*, para analisar a postura do Canadá, um país de considerável papel na agenda de intervenções internacionais, frente a esse “desafio”.² A iniciativa foi uma resposta ao documento *International Policy Statement*, usado como diretriz pela Agência de Desenvolvimento canadense (CIDA, em inglês), que colocou esses Estados entre um dos principais focos da política externa do país.

Relativamente recente, o termo “Estado frágil/falido” entrou em uso corrente na política internacional com Madeleine Albright, embaixadora dos EUA

¹ Woodward, 2006, p. 16.

² Disponível em: <<http://www.failedstates.org/participants.php?cid=1>>. Acesso em: 2 de janeiro de 2010.

para as Nações Unidas (ONU) no período entre 1993 e 1996 (Gros, 1996, p. 455), mas até hoje sua definição não é um consenso. De forma geral, os Estados ditos frágeis são aqueles que não podem ou não desejam prover sua população com os bens públicos mais básicos, como saúde, educação e, principalmente, segurança (Helman e Ratner, 1993; Zartman, 1995; Jackson, 2000, cap. 11; Rotberg, 2002, 2004, 2007; Doornbos, 2006); porém, tanto a nomenclatura em si, como seu significado variam. Segundo Rotberg, os Estados frágeis são “tense, deeply conflicted, dangerous, and bitterly contested by warring factions”; no entanto, a violência que caracteriza esses Estados ditos frágeis, de acordo com o autor, não é medida pela intensidade em si, mas pela duração (2002, p. 1, 2004, p. 5). Ao caráter conflitivo que toma a maior parte dessas sociedades alguns autores denominam “novas guerras” (Kaldor, 1998; Münkler, 2005): conflitos comuns principalmente em Estados frágeis (Valença, 2008)³ e caracterizados por se darem entre facções dentro de um mesmo país e vitimizarem um grande número de civis, causando ainda mais miséria e instabilidade. Estes conflitos internos se dariam por diversas causas (ou, poder-se-ia dizer, são acionados por diversos gatilhos) ligadas à chamada fragilidade estatal, como cobiça por recursos naturais, discriminação de cunho étnico ou religioso e/ou disputas por poder (onde ainda há um governo), e apresentariam algumas dinâmicas comuns, como saque a aldeias e ataques a civis, exploração de mão de obra escrava e sequestro de crianças para servirem como soldados (Münkler, 2005, cap. 1; Di John, 2008; pp. 10-23).

Uma idéia central no debate sobre a chamada fragilidade estatal é que a violência persistente mina a capacidade do Estado de prover sua população com bens essenciais, como segurança e saúde, e as estruturas governamentais acabam, assim, “sobrepajadas pelas circunstâncias” (Helman e Ratner, 1993). O conceito de Estado frágil, portanto, invoca caos: esses Estados vão perdendo legitimidade não só externamente, mas frente a sua própria população, e sua autoridade, quando existente, não alcança a maior parte do território (Helman e Ratner, 1993; Zartman, 1995; Rotberg, 2002, 2004, 2007; Doornbos, 2006). A origem exata da “fragilidade” desses Estados, no entanto, não é determinada, pois se trata de um ciclo vicioso, em que a fraqueza econômica e a instabilidade política levam a conflitos internos, que por sua vez, fragilizam ainda mais a economia e o governo.

³ Woodward (2006) faz uma correlação semelhante de forma indireta, ao afirmar que “civil wars are always about state failure” (p. 22).

Autores como Jackson (1990), Clapham (1996), Gros (1996), e Doornbos (2006) ligam a fragilidade econômica intrínseca aos Estados ditos frágeis⁴ a sua independência precoce, à aquisição do *status* de Estado antes de uma “apropriada maturação”. Segundo Gros (1996) e Doornbos (2006), durante a Guerra Fria, estes novos Estados conseguiram se manter apesar de suas fraquezas, graças à dinâmica maior da guerra entre superpotências, que lutavam para ampliar suas esferas de influência e, assim, apoiavam mesmo governos “fracos” em troca de suporte a sua ideologia.

During this period the internal weaknesses of certain member states, aggravated by irrational economic policies that led to low levels of economic growth, political corruption and dismal human rights records, were, to put things mildly, overlooked by the major powers in order to keep the weaker states within their spheres of influence (Gros, 1996, p. 455).

Com o fim da Guerra Fria, então, esses Estados deixaram de receber tal apoio ou passaram a recebê-lo com restrições (Jackson, 1990; Clapham, 1996; Doornbos, 2006; Krause e Jütersonke, 2007), o que evidenciou o caráter caótico em que viviam suas sociedades. A instabilidade desses Estados passou a ser o foco de analistas políticos e acadêmicos e o termo “Estado frágil” se tornou largamente difundido: nas palavras de Doornbos (2006), surgiu aí uma “reflexão global” sobre o tema da chamada fragilidade estatal. A falta de apoio político e financeiro após a Guerra Fria deixou Estados extremamente enfraquecidos interna e externamente e suas necessidades sociais, políticas e econômicas ficaram óbvias.

Nesse sentido, alguns autores atribuem características bem específicas aos Estados ditos frágeis: segundo Rotberg (2002), por exemplo, nesses Estados, normalmente apenas o Executivo funciona e controla o Judiciário; o aparelho burocrático funciona mal e serve apenas para oprimir ainda mais a população; não há diálogo democrático; os serviços de saúde e educação são privatizados ou estão em estado de decrepitude; só há oportunidades econômicas para poucos indivíduos privilegiados; o PIB é decadente; e a inflação costuma ser alta, porque a elite governante regula o Banco Central e imprime cédulas (pp. 87-89). Ainda que os indicadores de “fragilidade estatal” possam variar, em geral os autores

⁴ Jackson (1990) especificamente usa o termo “quase-estados”, também englobado aqui

estão de acordo em analisar esse fenômeno como um processo dependente de inúmeros fatores internos e externos e com diversas etapas (Carment, 2003; Rotberg, 2002, 2003, 2004; Crocker, 2003; Di John, 2008).

Partindo de um entendimento básico de que a “fragilidade estatal” se constitui na “incapacidade” ou “falta de vontade” de um governo de prover sua população com os bens públicos mais básicos, mas entendendo também que este é um processo lento e gradual, alguns autores defendem a operacionalização do conceito e um tratamento teórico mais acurado para que a idéia-base siga a lógica de um *continuum* de fragilidade ou subdesenvolvimento. Certos autores optam por trabalhar com diversos termos simultaneamente: Gros (1996), por exemplo, divide sua análise entre Estados anárquicos, fantasmas, anêmicos, capturados e abortados;⁵ Carment (2003) subdivide os Estados que considera menos desenvolvidos em Estados fracos, frágeis e colapsados;⁶ e Rotberg (2002, 2004, 2007) também opta por subdividir a concepção geral em termos de fraqueza, fragilidade ou colapso.⁷

Dentre as muitas subcategorias desenvolvidas por acadêmicos, entretanto, algumas se sobressaem no uso político e profissional, como “Estados frágeis”, “falidos” e “em crise”, termos que muitas vezes são usados de forma intercambiada pelos mesmos agentes (ver, por exemplo, U.S. National Security Strategy, 2002; Conselho Europeu, 2003; USAID, 2005; DFID, 2005; Banco Mundial, 2005; OCDE, 2007; CICID, 2007; OCRS, 2008; Stabilisation Unit,

sob a nomenclatura de Estados frágeis.

⁵ Segundo Gros (1996), os Estados anárquicos não possuem nenhum tipo de governo centralizado (Ex.: Somália); os Estados fantasmas são aqueles que conseguem exercer algum tipo de autoridade, principalmente na forma de proteção aos governantes (Ex.: Zaire de Mobutu); os Estados anêmicos seriam aqueles que apresentam alguma pálida estrutura governamental centralizada na capital, à qual chefes locais se ligam apenas fracamente (Ex.: Haiti); os Estados capturados têm um governo central relativamente forte, mas este foi capturado por alguma elite rebelde em luta com outra facção (Ex.: Ruanda durante o genocídio); e os Estados abortados seriam aqueles que não chegaram a apresentar um controle central e já eram falhos antes de se tornarem Estados (Exs.: Bósnia e Angola).

⁶ Carment (2003) não chega a exemplificar e delinear bem suas categorias. Seu argumento tem o intuito de propor modelos de análise que envolvam a avaliação de performances específicas dos Estados em determinados nichos. Assim, Carment propõe uma análise dividida nos níveis macro, intermediário e micro: “‘failure’ is a relative term and has meaning only with respect to state performance at specific points” (p. 410).

⁷ Rotberg (2002, 2004, 2007) é subjetivo em suas análises sobre a “força” de um Estado e se concentra em aspectos particulares do Estado em questão. Segundo ele, Indonésia e Colômbia são exemplos de Estados fracos que se aproximam muito da fragilidade, mas ainda não atingiram todos os quesitos para esta classificação. Haiti e Chade estariam em condição de perpétua fraqueza. A República Democrática do Congo (RDC) e Angola seriam exemplos de fragilidade

2008; Conselho Europeu, 2008; Di John, 2008). Como veremos no capítulo seguinte, porém, os discursos e as práticas atuais têm se voltado primordialmente para o uso de “Estados frágeis”.

Assim, apesar de reconhecer que esses termos apresentam algumas diferenças em definição, absorvo a idéia-chave acima colocada e largamente difundida de “incapacidade” ou “falta de vontade” estatal, e opto por me reter aqui ao uso do termo “Estados frágeis”, que engloba de maneira geral aqueles Estados mencionados por todos esses atores. Para isso, também me apóio no texto de Bilgin e Morton (2002), que defendem que todas essas nomenclaturas, de forma geral, se referem a Estados pós-coloniais, entendimento o qual eu estendo para a noção de Estados que são vistos como de baixa renda (“low-income countries”). Assim, Estados denominados por alguns acadêmicos, políticos e profissionais como “frágeis”, “em crise”, “pós-conflito” ou “fracos” (etc) serão reunidos aqui sob a nomenclatura de “Estados frágeis”, aqueles Estados para os quais, atualmente, se demanda mais fortemente ação internacional.

De fato, o caráter violento dessas sociedades, o grande número de vítimas civis das “novas guerras” e a carência e miséria geral dessas populações têm atraído atenção internacional de diversas fontes. O número de acadêmicos, agências estatais, organismos multilaterais, ONGs e *think tanks* envolvidos com o tema da chamada fragilidade estatal indica que o desafio de se “reconstruírem” “Estados frágeis” se destaca na política internacional (Doornbos, 2006). Com isso, inúmeros relatórios vêm sendo produzidos sobre as tragédias humanas que atingem esses Estados: “On one estimate, fragile and failing states contain only 14% of the world’s population but nearly a third of the world’s poor people and 41% of all child deaths” (DFID, 2005, p. 3)⁸. Assim, alguns acadêmicos, políticos e profissionais demandam ajuda em prol desses Estados ditos frágeis em nome de preocupações de cunho primordialmente humanitário: “it is the human suffering engendered by state failure that merits the greatest concern” (von Einsiedel, 2005, p. 14)⁹. No entanto, como vimos, a preocupação humanitária não seria o único fator que atrai atenção da comunidade internacional para os chamados Estados frágeis: como demonstrou o discurso de Obama, esses Estados também

estatal, o que Rotberg liga à ação direta do homem/líder. E a Somália seria um Estado colapsado, o extremo da fragilidade.

⁸ Ver também CICID, 2005 e USAID, 2005.

são vistos como ameaças globais. Como, porém, Estados supostamente fracos, tomados por conflitos internos que já sugam todos os seus recursos e por tragédias que diminuem cada vez mais sua legitimidade externa e interna podem se caracterizar como desafios ou ameaças globais?¹⁰

Após os atentados de 11 de setembro de 2001 e a *U.S. National Security Strategy* de 2002, difundiu-se uma correlação entendida entre os Estados frágeis e o desenvolvimento de células terroristas (Carment, 2003, 2007; Crocker, 2003; Krasner, 2005; Eizenstat et al, 2005):¹¹ as vastas áreas de um Estado dito frágil aonde não chega a autoridade de um governo serviriam de palco ideal para que terroristas se alojassem e mantivessem campos de treinamento; e, ainda, pelas fronteiras porosas desses Estados, armas e extremistas poderiam circular livremente. Investir em ajuda a Estados ditos frágeis seria, então, uma forma de evitar a propagação de células terroristas: “one element in the declared war on terror is an undeclared war on state fragility” (Andersen, 2008, p. 10). Os terroristas que se estabelecem nos Estados ditos frágeis seriam um perigo para os demais países, uma ameaça difusa a ser combatida no que se considera sua fonte em potencial, a “fragilidade estatal”. A partir dessa idéia, conclusões como a de Kraig (2009) se propagaram: “The world's weakest nations pose the greatest threat (...) This problem is not confined to any one region, culture or nationality. It is a systemic ailment that threatens the foundation of a healthy globalized order” (p. 1).

O terrorismo, contudo, não é a única ameaça que os Estados ditos frágeis poderiam representar: alguns autores e políticos defendem que esses Estados constituem uma ameaça em todas as escalas, nacional, regional e mundial, na medida em que seus problemas internos podem se expandir também na forma atividades econômicas ilícitas, como tráfico de drogas; através da exportação de conflitos, de desastres ambientais, doenças e/ou crises econômicas; e da geração de grandes fluxos de refugiados, por exemplo (Eizenstat, 2005; Fischer e

⁹ Ver também Ignatieff, 2002, p.1; Hoffman e Weiss, 2005, p. 313.

¹⁰ Para mais exemplos do uso dessa nomenclatura, ver DFID, *Why we need to work more effectively in fragile states*; CONSELHO EUROPEU, *European Security Strategy*; ASSEMBLY OF WESTERN EUROPEAN UNION, *European Strategic Concept*, p. 13; USAID, *Fragile States Strategy*; OCRS, *About us*, disponível em: <<http://www.state.gov/s/crs/c12936.htm>>. Acesso em: 11 de dezembro de 2010.

¹¹ Ver também Mathews, 2006; Krause e Jütersonke, 2007; Châtaigner & Ouarzazi, 2007; CERI, 2007; RAND, 2008; Kraig, 2009; The Stanley Foundation, 2009.

Schmelzle, 2009; Crocker, 2003; Wilner, 2008).¹² Aqui, uma eloqüente citação merece ser colocada:

Failed and fragile states are also vectors for transnational threats and global problems because they lack capacity to prevent the transmission of diseases such as avian flu; they are unable to control the transmission of AIDS; they host base-camps for transnational criminal networks; their weak border control provides opportunities for human and drug trafficking, and other forms of smuggling; and their internal conflicts create refugee flows that upset the demographic balance of neighbouring states. Finally, failed and fragile states are regional and international risks because they are more likely to engage in risky behaviour that is in violation of international laws, rules and principles; they provide support for the diffusion of weapons of mass destruction; they engage in hostile interactions with their neighbours; their weakness attracts foreign intervention; and their diaspora groups may become conduits of conflict diffusion and contagion (Carment et al, 2007).

Longas listas de ameaças representadas pelos “Estados frágeis” são cada vez mais reproduzidas na política internacional. Diante do que é entendido como uma ameaça global, portanto, cada vez mais agentes têm se unido para buscar formas eficientes de analisar o “fenômeno” dos Estados frágeis e para buscar soluções para o que entendem ser um problema internacional. Dessa forma, agências estatais, organizações multilaterais e *think tanks* têm produzido enormes quantidades de documentos, tão vultosas como seus orçamentos. Alguns desses agentes são citados frequentemente como fontes de referência sobre o tema da chamada fragilidade estatal,¹³ entre eles a USAID (U.S. Agency for International Development), o recente OCRS (Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization) e o Center for Global Development,¹⁴ todos nos EUA; o DFID (Department for International Development), a Stabilisation Unit (que recebe financiamento do DFID) e o Crisis States Research Centre,¹⁵ no Reino Unido; o START (Stabilization and Reconstruction Task Force), no Canadá; além da ONU, através da Peace Building Commission e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); do Banco Mundial, através do projeto LICUS (“low-income countries”) e do Fragile and Conflict-Affected Countries Group; e da OCDE, através do Development Assistance Committee (DAC) e da International Network on Conflict and Fragility (INCAF). Esses são apenas alguns dos agentes

¹² Idem.

¹³ Ver, por exemplo, Fischer e Schmelzle, 2009; CERI, 2007; Châtaigner & Magro, 2007; Di John, 2008.

¹⁴ Disponível em: <<http://www.cgdev.org/>>. Acesso em: 11 de dezembro de 2009.

¹⁵ Disponível em: <<http://www.crisisstates.com>>. Acesso em: 11 de dezembro de 2009.

que uma leitura inicial sobre o tema da chamada fragilidade estatal pode apresentar. A maior parte dessas agências e instituições conta com orçamentos milionários para atuar em prol de problemas mundiais, dentre eles, principalmente, os Estados ditos frágeis.¹⁶

Muitas instituições procuram criar um meio sistemático de análise desses Estados e para isso produzem índices que elencam os chamados Estados frágeis de acordo com seu “nível de fragilidade” em alguns quesitos estipulados. O *Failed States Index*,¹⁷ elaborado pela revista Foreign Policy e pela organização Fund for Peace, é um *ranking* comumente citado no meio acadêmico. Outros índices são, por exemplo, o *State Fragility Index*,¹⁸ formulado pelo Center for Global Policy, na Universidade George Mason, e publicado pela Foreign Policy Bulletin (Cambridge Journals); o *Index of State Weakness*,¹⁹ da Brookings Institution, em Washington; e o *Country Ranking Table 2007*,²⁰ da Country Indicators for Foreign Policy, com o apoio da CIDA, no Canadá.

As iniciativas de ajuda ou “resgate” dos Estados ditos frágeis são muitas, bem como os estudos realizados sobre o tema.

Increasingly, international agencies, somehow representing a new type of ‘staying’ element in a rapidly changing global context, find themselves called upon to restore law and order and to initiate peace-building processes in such (fragile states) internal conflict situations (Moore, 1996 apud Doornbos, 2006, p. 3)

Nas palavras de Duffield (2007), “(t)oday the West finds itself in the role of remaking states to meet the needs of people” (p. 159). Não há somente uma extensa literatura sobre o tema, mas também numerosas práticas que procuram analisar e resolver o “problema da fragilidade estatal”. Mais do que debater em

¹⁶ Por exemplo, a Stabilisation Unit conta com um orçamento de £269m (site); o START gerencia um fundo de \$235m (website) ; a USAID compartilhou, em 2009, um orçamento de \$28b com outras agências relacionadas às Relações Exteriores dos EUA (US DEPARTMENT OF STATE, feDisponível em: janeiro de 2008).

¹⁷ Disponível em: <http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/06/22/the_2009_failed_states_index>. Acesso em: 21 de dezembro de 2009.

¹⁸ Disponível em: <<http://www.systemicpeace.org/Global%20Report%202008.pdf>>. Acesso em: 21 de dezembro de 2009.

¹⁹ Disponível em: <http://www.brookings.edu/reports/2008/~media/Files/rc/reports/2008/02_weak_states_index/02_weak_states_index.pdf>. Acesso em: 21 de dezembro de 2009.

²⁰ Disponível em: <http://www.carleton.ca/cifp/app/ffs_ranking.php>. Acesso em: 21 de dezembro de 2009.

torno de premissas comuns, porém, muitos autores também se engajam no sentido oposto, o de questionar os fundamentos do tema e suas implicações. Essa constante rediscussão do tema contribui para mantê-lo sempre atual e vivo, e é essa perenidade o foco desta pesquisa.

2.1

A “fragilidade estatal” debatida

Criticar e questionar o tema da chamada fragilidade estatal não põe em xeque sua reprodução e seu fortalecimento, mas pelo contrário, reforça seu papel central na política internacional. A diversidade e profusão das críticas ao “*mainstream*” refletem a complexidade do tema ao mesmo tempo em que contribuem para complexificá-lo, trazendo constantemente à tona novos dados, novos pontos de vista e novas propostas de solução. A fim de ilustrar esse debate, é útil esquematizar esses questionamentos de forma a distinguir entre *focos* de crítica e *posição* em relação ao “*mainstream*”. Assim, proponho classificar as críticas ao tema dos “Estados frágeis” em 1) críticas práticas internas; 2) críticas práticas externas; 3) críticas teóricas internas; e 4) críticas teóricas externas.

A qualificação “prática”/“teórica” diz respeito a qual enquadramento o autor *privilegia* em sua crítica, seja um enfoque nas práticas propostas para “salvar” os Estados ditos frágeis, ou no termo “Estado frágil” em si. De modo geral, os textos críticos (ou autodenominados desta forma) sobre “fragilidade estatal” se dividem entre aqueles que questionam as formas de ajuda internacional a “Estados frágeis” e as missões de *state building* que neles atuam; e aqueles que procuram levantar questões sobre os fundamentos teóricos e históricos da concepção de “Estados frágeis”.

A classificação “interna”/“externa”, por sua vez, procura tratar de como e com que intensidade os trabalhos se colocam contra o “*mainstream*”. Algumas dessas críticas tocam pontos relevantes no sentido de enriquecer o debate partindo de questões pouco difundidas, o que chamo de críticas “externas”; outras se mantêm no esteio do raciocínio-base em torno do tema, procurando criticar ou aprimorar elementos muito específicos, pelo que podem ser consideradas como “críticas internas”.

Avaliar e compreender a insuficiência dessas críticas é central para os questionamentos que pretendo levantar. Para entender o que a literatura acadêmica está deixando de lado ao tratar do tema da chamada fragilidade estatal, é fundamental analisar como essa literatura se porta criticamente e até onde vão suas proposições. A estrutura do restante deste capítulo, então, será a seguinte: as próximas duas subseções tratarão, respectivamente, das críticas teóricas e das críticas práticas ao tema dos chamados Estados frágeis; a segunda seção, por sua vez, trará a pergunta que guia esta pesquisa, seus objetivos e a teoria a ser trabalhada; e a terceira e última seção cuidará de apresentar os recortes da pesquisa, suas justificativas e a metodologia de trabalho.

2.1.1

Críticas teóricas: os fundamentos da “fragilidade estatal”

As críticas teóricas ao uso do termo Estado frágil e aos termos semelhantes anteriormente apresentados se voltam para um questionamento comum em torno do modelo que se estabelece como parâmetro para se julgar o *statehood* de um Estado, ou seja, sua força como tal. Questionamentos surgem a respeito da possibilidade de se estabelecer um parâmetro de Estado ideal e impô-lo a todas as unidades políticas existentes, e há críticas contundentes à idéia de soberania estatal em si. “In a sense, every failure of states to measure up to the ideal of statehood comes down to a failure in the idea of the state” (Clapham, 1996, p. 12).

O debate em torno do termo “Estado frágil” e similares se centra na imposição de um modelo fundamentado na história política européia, um modelo essencialmente “Westphaliano” de Estado moderno democrático liberal (Clapham, 2000, 2004; Grovogui, 1996, 2002; Bilgin & Morton, 2002; Dunn, 2003; Hill, 2005; Pureza, 2006; Hagmann et al, 2007; Boege et al, 2009).

Grovogui (2002) é um autor central nessa discussão. Sua crítica *externa* pós-colonial à concepção de “Estados frágeis” se foca mais exatamente no modelo europeu de soberania estatal moderna e sua imposição como um parâmetro. De acordo com o autor, a discussão sobre a incapacidade de alguns Estados soberanos ignora que “(t)here has never been an uniform international system of sovereignty across space and time” (p. 316). Citando como exemplos de soberania artificialmente concedida e mantida, o autor analisa os casos da Bélgica e da Suíça, com o intuito de demonstrar que nunca houve um sistema naturalmente

homogêneo de Estados soberanos e independentes – nem mesmo na Europa -, mas que sempre houve, sim, um projeto de gerar e sustentar esse sistema. Segundo ele, a Bélgica e a Suíça chegaram ao *status* de Estados soberanos por uma conjunção de interesses e circunstâncias alheias – “ganharam” sua condição devido a uma convergência de necessidades políticas e econômicas de outros países - e não porque cumpriam supostos requisitos de *statehood*. Dessa forma, o modelo de soberania estatal europeu deve ser visto, segundo Grovogui (2002), como algo artificial, estabelecido por atores mais fortes em nome de razões práticas e interesses específicos. A “fragilidade estatal”, portanto, não deve ser tomada como um fracasso por parte desses Estados para realizar sua soberania, mas como uma prova de que o modelo europeu moderno de soberania estatal é artificial e inadequado, motivo pelo qual não deve ser empregado como referencial.

O caminho crítico de Grovogui é central para os autores que questionam as implicações políticas do debate sobre a chamada fragilidade estatal, na medida em que coloca em xeque a história tal como ela é contada e os modelos que são reproduzidos de forma acrítica na política internacional, colocando-se “de fora” do debate e recusando a concepção de “Estado frágil/falido”: uma crítica *externa* de grande valor para o debate.

Seguindo um caminho semelhante, Hill (2005) propõe uma agenda moral e normativa que rediscuta o debate largamente difundido em torno da dicotomia Estado (bem-sucedido)/“Estado frágil”. Em sua crítica também *externa* e pós-colonial, Hill questiona a existência de um modelo de Estado e sua propagação:

Underpinning the failed state literature therefore, is a European or Western universalism. Identification of failed states is achieved through the construction of a state/failed state dichotomy built on a fixed, universal standard of what constitutes a successful state (2005, p. 148).

Ainda, Hill (2005) abre uma importante fonte de discussão, ao criticar a idéia geral da “literatura sobre Estados falidos” de que essa fragilidade é causada por falhas internas, um discurso que afasta a responsabilidade do ambiente normativo internacional (p. 149). Assim, o autor defende o simples abandono do termo e de seus similares, sem propor uma visão alternativa.

Está na proposição de uma nova via a diferença para o trabalho de Bilgin e Morton (2002). Para os autores, os termos “quase”, “fracos”, “colapsados”,

“frágeis”, entre outros, apresentam diferenças entre si, mas são fundamentalmente qualificações negativas para os Estados pós-coloniais que refletem a herança dos tempos de Guerra Fria. Bilgin e Morton (2002) traçam o percurso das Ciências Sociais na academia e analisam sua “absorção” pela lógica desse conflito, uma absorção que teria se perenizado mesmo com o fim desse período. Essa caracterização das Ciências Sociais seria primordial para compreender porque a academia continua criando “Outros” para o Ocidente, identidades consideradas incompletas ou insuficientes: as Ciências Sociais, afirmam, se solidificaram na diferenciação entre Estado e sociedade civil como antagônicos e na oposição também entre Estudos de Segurança e Política Econômica. Para Bilgin e Morton (2002), essas dicotomias devem ser superadas para se compreenderem os efeitos que têm sobre discursos como o da “fragilidade estatal”. Essencialmente, um efeito seria o “esquecimento” sobre as amplas condições sociais e históricas que levaram à formação desses Estados “frágeis”, o que leva a focar apenas em suas “falhas internas”. Outro, seria deixar de lado as complexas formas de relação Estado-sociedade existentes, o que permitiria avaliar as formas estatais atuais de acordo com sua história e as dinâmicas que lhes constituíram.

Para isso, Bilgin e Morton (2002) propõem um foco no conceito de hegemonia gramsciano, baseado na análise de “blocos históricos”, o que permitira avaliar diferentes processos históricos e as contradições intrínsecas à formação estatal, evidenciando diferentes formas de Estado (p. 70). A crítica *externa* desses autores, então, se diferencia por, em sua abordagem apoiada na teoria crítica, buscar alternativas de emancipação: “Perhaps, therefore, rather than focus on ‘failed states’, increased attention should be granted to the ‘failed universalisation’ of the ‘imported state’ within the post-colonial world” (2002, p. 75).

As críticas desses autores são absorvidas apenas em parte pela literatura. De certa forma, a idéia de que é preciso levar em conta tanto a formação histórica lenta e violenta dos Estados europeus, como o caráter histórico diferenciado dos Estados vistos como “frágeis” é vastamente reproduzida. No entanto, essa absorção parcial é transformada em críticas *internas* menores, que buscam alternativas para aspectos específicos da teoria ou da prática sobre “Estados frágeis”, não questionando o termo ou seus pressupostos.

Como exemplos de *críticas teóricas internas*, os trabalhos de Clapham (2000) e Boege et al (2009) levantam algumas questões, mas não vão muito além quanto à crítica às concepções do “*mainstream*”. Clapham (2000), por exemplo, não se volta contra a concepção de “Estado frágil” em si, nem procura questionar a referência internacional com base no modelo de Estado moderno europeu, mas critica a tentativa de propagá-lo, cooptando a análise histórica promovida por autores mais críticos, como os analisados acima.

O autor defende que, onde for possível, o modelo de Estado moderno europeu deve ser empregado e estimulado; no entanto, afirma que esse ideal de Estado se provou inaplicável em muitos lugares: “The point is not that this project did not work anywhere, but that it did not, and could not be expected to, work everywhere” (pp. 6 e 7). Para o autor, tem se privilegiado os aspectos positivos do Estado moderno sem se levar em conta o custo de estabelecê-lo, um custo que, segundo ele, não é passível de ser pago por todas as ordens sociais (p. 7). Assim, Clapham (2000) defende, ainda, que o mundo deve aceitar e lidar com zonas sem Estados. Primordialmente, o autor afirma que o debate em torno dos Estados ditos frágeis deve considerar que é possível haver algum tipo de ordem social sem haver um Estado propriamente dito: “the ideology of statehood ascribes to states a centrality that they often do not possess, and falsely assumes that state failure must inevitably be associated with the failure of other life-support systems that states have taken over” (Clapham, 2000, p. 11). Isso porque, segundo Clapham, a falta de um Estado não implica necessariamente uma guerra “hobbesiana” de todos contra todos (p. 10).

Este ponto é central também para Boege et al (2009). Esses autores identificam formações políticas em que a figura estatal não é eficiente ou extensivamente presente, mas onde figuras “tradicionais” exercem autoridade e têm legitimidade para trazer ordem, o que chamam de “ordens políticas híbridas”. Os autores se dedicam a um esforço de historicização do Estado moderno, com base na referência vastamente citada de Tilly (1992), e assim, procuram chamar atenção para o longo e violento processo por que passaram as organizações políticas européias até chegarem à forma dos Estados nacionais atuais. Em contraste, colocam a rápida e abrupta forma com que os Estados hoje pós-coloniais tiveram que absorver esse modelo de Estado. No entanto, a ambição crítica dos autores se retém a propor a nova terminologia de “ordens políticas

híbridas” e que sejam compreendidos os papéis de autoridades locais tradicionais na política nacional. De fato, a crítica teórica possivelmente mais contundente morre na expectativa demonstrada: “Hybrid political orders can be perceived as – or can become – emerging states (...) drawing on the western model, but acknowledging and working with the hybridity of particular political orders” (Boege et al, p. 24). Não há um questionamento propriamente dito da idéia de “fragilidade estatal” ou do modelo de Estado em questão, mas do termo muito específico de “Estados frágeis” e da possibilidade de se considerarem novos elementos que gerem uma expectativa diferente dos Estados a serem formados.

Dessa forma, a crítica *externa* de autores como Grovogui (2002), Hill (2005) e Bilgin e Morton (2002) é de certa maneira absorvida para dar legitimidade histórica às críticas teóricas *internas* de modo geral, mas não se propõe o abandono do termo “Estado frágil”, nem se propõe uma solução emancipatória. O modelo de Estado moderno europeu ainda é tido como um ideal.

Essas críticas teóricas *internas* abrem espaço para outro tipo de questionamento que trarei a seguir: as críticas de cunho prático às respostas dadas por todo tipo de agente à chamada fragilidade estatal. Quanto se pode esperar dos Estados “mal-sucedidos”? Quão eficaz é o modelo de reconstrução estatal (*state building*) reproduzido largamente? Em quais pressupostos políticos e econômicos se baseia? Atréadas ao estudo sobre os Estados ditos frágeis, estão sempre propostas de (re)construção de suas estruturas estatais e debates sobre como isso pode ser feito e por quem deve ser posto em prática. Paralelamente, muitos autores fazem críticas contundentes a essas práticas e demandam questionamentos não sobre a possibilidade de “salvação” desses Estados, mas sobre que bases esse “resgate” é pensado e praticado.

2.1.2

Críticas práticas: sobre a “salvação” de “Estados frágeis”

As críticas práticas ao tema da chamada fragilidade estatal tomam referencial completamente distinto: o foco passa a ser não o conceito de “Estado frágil” em si e suas implicações teóricas, mas em outro nível, as práticas que procuram “salvar” esses Estados. Nesse sentido, as críticas *internas* se voltam para questionamentos menores sobre as peculiaridades dessas práticas, aceitando

sua importância e necessidade e buscando torná-las mais eficientes. As críticas *externas*, ao contrário, colocam questões extremas quanto às implicações políticas e econômicas dessas práticas, posicionando-se de forma negativa quanto a sua vasta expansão no cenário internacional. Para compreender essas críticas, porém, é preciso analisar quais são as práticas propostas para “salvar” “Estados frágeis”.

A resposta internacional à chamada fragilidade estatal é praticada basicamente em duas formas: ajuda externa através, principalmente, de agências bilaterais de auxílio ao desenvolvimento internacional e de órgãos multilaterais, e operações de *state building*, dirigidas pela ONU, com o apoio financeiro e logístico de diversos países.

A prática de ajuda externa atual se dá, primordialmente, através de agências bilaterais de países de alta renda e através de organizações multilaterais. Assim, a CIDA (Canadian International Development Agency) canadense, o DFID (Department for International Development) britânico e a USAID (U.S. Agency for International Development) americana são algumas das principais agências atuando em prol de países de baixa renda, dentre estes, principalmente, Estados ditos frágeis; e a OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) e o Banco Mundial (BM) estão entre as organizações multilaterais mais envolvidas nessa ajuda (Châtaigner & Magro, 2007).

O *state building*, por sua vez, pode ser visto, de certa forma, como parte da ajuda internacional, na medida em que grande parte dos projetos apoiados pela comunidade internacional como forma de ajuda externa integra essas missões mais complexas. A USAID, por exemplo, atua conjuntamente com diversas missões de paz da ONU em países da África e da América Latina, entre outros (USAID, 2005); e o DFID coloca a ONU como um de seus parceiros internacionais (DFID, 2005). O *state building* surgiu como parte das operações de *peace building*²¹ da ONU, quando se concluiu que, para atingir uma paz duradoura pós-conflitos internos, os Estados ditos frágeis precisavam, também, de uma forma de fortalecimento de sua estrutura estatal: a proposta do *state building* é, então, reforçar a “governance capacity” desses Estados, tornar suas instituições

²¹ As operações de *peace building* têm como objetivo: “to identify and support structures which will tend to strengthen and solidify peace in order to avoid a relapse into conflict” (Boutrous-Ghali, 1992).

eficazes para que, quando a operação da ONU se retirar, a paz possa se sustentar em um Estado “mais eficiente” (Paris e Sisk, 2007, p. 3). A idéia por trás desse tipo de operação é que “a world of capable, efficient, and legitimate states will help to achieve the goals of order, stability, predictability, and national and human security” (Chesterman et al, 2004, p. 1).

No tocante à ajuda internacional, muitas críticas práticas *internas* chegam a uma constatação comum: a discrepância entre a alegada relevância do tema e o volume de recursos que de fato chegam aos Estados ditos frágeis (Carment, 2005; Châtaigner e Ouazarzi, 2007; RAND, 2008).

In terms of aid volumes, the fragile states as a group have been ‘under funded’ globally in the sense that they have received less aid per capita – on average by around 43% – than their poverty, populations, and governance scores would justify. Fragile states as a group received only 14% of bilateral aid worldwide. Aid volume to fragile states has also been found to be twice as volatile as that to other low income countries (AusAID, 2005, p. 5).

Tendo em vista esta realidade, alguns acadêmicos falam em “*gap*” *entre teoria e prática* e criticam a pouca vontade ou a inabilidade política em mobilizar capital para ajudar os Estados que, em sua opinião, mais necessitam de investimentos (Carment, 2005; Châtaigner e Ouazarzi, 2007; RAND, 2008). Como forma de remediar esse “gap”, por exemplo, novas classificações e índices são constantemente propostos: a idéia é que modelos, como o *Index of State Weakness* possam informar melhor onde investir e ainda convergir as ações políticas de doadores e instituições multilaterais (Brookings Institution, 2008, p. 3).

Por outro lado, alguns autores mais cétricos vêem na dita discrepância entre a ajuda necessária aos “Estados frágeis” e a ajuda realmente dirigida a eles um desvio praticado pelos interesses dos próprios atores envolvidos nos projetos orçamentários das agências em questão, interesses claramente ligados a questões de segurança (Crocker, 2003; Krasner, 2005). Diante da constatação de que a preocupação com segurança pode ser um forte guia na alocação de recursos entre os Estados ditos frágeis, alguns autores chegam a defender que o debate em torno desses Estados tenha como foco as ameaças transnacionais que podem acarretar:

I (deputado Adam Smith, dos EUA) believe in order to get the resources and focus on global poverty, on weak and failed states and all of the issues that go into that, to get that focus we have got to make that national security connection. We have got to make it clear that we will not be safe here in the U.S. as long as we have so much destabilization in so many parts of the world (Brookings Institution, 2008, p. 10).

Assim, a dinâmica de ajuda aos Estados ditos frágeis estaria diretamente ligada aos interesses das agências envolvidas; no caso de agências governamentais, os interesses nacionais seriam primordiais, principalmente em termos de segurança. A opção por dirigir auxílio a um ou outro Estado estaria vinculada à percepção de risco presente ou potencial, principalmente, após o 11 de setembro, de ameaças terroristas. Os questionamentos sobre o “gap” da ajuda internacional aos Estados ditos frágeis se colocam, então, como uma crítica claramente *interna*, que se baseia na aceitação dos principais termos do debate, pressupõe a necessidade de atuação de agentes externos e, ainda, leva a desdobramentos normativos sobre onde e como atuar *dentro* da lógica de “salvação” desses Estados.

Outras críticas práticas *internas* – aliás, em grande número – se voltam para as práticas de *state building* mais especificamente e procuram aprimorar as ferramentas dessas missões, bem como as avaliações em que se baseiam. Engberg-Pedersen (2008), por exemplo, propõe um enquadramento muito específico para analisar situações de “fragilidade estatal” e propõe que tanto o contexto específico do Estado dito frágil em questão, como o contexto internacional, sejam levados em consideração em intervenções.

Essencialmente, essa proposta reflete o entendimento do autor de que o *state building* não é uma solução mágica para o “problema da fragilidade estatal”; logo, segundo Engberg-Pedersen (2008), as ambições em torno dessa prática devem ser menores (p. 43). Assim, a importância do *state building* não é questionada, mas suas possibilidades são vistas como reduzidas: “it could be argued that carefully devised flexible and context-dependent approaches to fragile situations can strengthen positive changes and weaken negative ones” (Idem). Dessa maneira, o autor propõe que a “fragilidade estatal” seja avaliada no contexto histórico de, pelo menos, seus últimos vinte anos (considerando os impactos do fim da Guerra Fria), analisando elementos específicos: 1) acordo político entre governo e doador; 2) questões de paz e segurança; 3) governança; e 4) desenvolvimento

econômico e social. Ainda, esses elementos devem ser analisados em dois níveis, levando em consideração mudanças dinâmicas e pontos de partida. Avaliando o “Estado frágil” em questão de forma histórica e contextualizada, seguindo os temas e níveis estabelecidos, Engberg-Pedersen (2008) defende a “dosagem” das ambições do *state building*.

Com isso, o autor sugere que a intervenção de fato considere a atuação em âmbitos diferenciados, de *peace-building* e *peace-keeping*; construção de capacidade estatal; desenvolvimento político e econômico e regulação do mercado; provisão de serviços públicos; mitigação de conflitos, construção da cidadania e democratização. A prioridade para essas áreas de intervenção, segundo Engberg-Pedersen (2008), não é dada *a priori*, mas deve levar em conta a análise contextual sugerida.

A busca por contextualização da “fragilidade estatal” e pela consideração de fatores internacionais é comum entre as críticas práticas *internas*,²² e buscam tornar o *state building*, uma ferramenta mais flexível e eficiente, considerando-a, ainda que falível, essencial para ajudar “Estados frágeis”.

Na contramão, Mehler (2009) argumenta que a contextualização é de fato importante, mas a consideração de elementos “tradicionais”, defende, não deve ser levado ao extremo, a ponto de se transformar em outra “fórmula de sucesso”. A crítica *interna* de Mehler (2009) é relevante na medida em que põe em xeque não somente o modo usual de *state building*, centrado na figura de um Estado, mas também as alternativas comumente encontradas para essa prática, o foco em autoridades dispersas locais.²³ Mehler (2009) utiliza o exemplo da Libéria para demonstrar que, quando um Estado entra em processo de fragilidade estatal, normalmente restam autoridades locais que exercem funções consideradas primordiais para a população. São, no entanto, a reverberação de uma política que o autor considera historicamente comum principalmente na África Subsaariana, uma política baseada no patrimonialismo, ou seja, no apoio privilegiado a alguns e na absorção particular dos bens públicos.

²² Ver, por exemplo, Krause et al (2007) e Doornbos (2006). “A recipe-thirsty international community rather appears inclined to search for readily available programmes of intervention, at times apparently irrespective of the factors that have led to actual crisis situations” (Doornbos, 2006, p. 9).

²³ Sobre a defesa dessas alternativas, ver Samuels e von Einsiedel, 2003, p.2; Chesterman et al, 2004; Menkhaus, 2007; Boege et al, 2009.

Para Mehler, é fundamental compreender que essa tendência patrimonialista forma “oligopólios de violência” (p. 60) no território que devem ser considerados quando das ações de atores externos. Para o autor, procurar “resgatar” um Estado frágil através de um modelo único de *state building* pode ser tão falho quanto buscar essa recuperação através da utilização *a priori* das bases de autoridades locais. Isto porque, por um lado, os agentes de segurança externos muitas vezes não estão preparados para lidar com a situação específica do local e não conhecem sua história, mas por outro, um apoio aos “oligopólios de violência”, transformando-os em agentes estatais de segurança pode ser, segundo Mehler, uma forma de manter a estrutura patrimonial presente em grande parte dos Estados ditos frágeis. Assim, o que o autor propõe é uma atenção maior por parte de agentes externos aos desejos que a própria população manifesta, através de consultas populares e pesquisas de opinião. De posse desses dados, e somente com eles, seria possível adequar a ação externa às necessidades locais, quer em termos de se modificarem as estruturas presentes, quer em as mantendo de alguma forma.

Comparada às críticas de Engberg-Pedersen (2008) e Mehler (2009), a crítica *interna* de Krasner (2004) às ferramentas de ajuda a “Estados frágeis” segue uma linha mais extrema. Segundo Krasner (2004), a soberania convencional (ou moderna) tem três elementos: a soberania legal internacional, a soberania Westphaliana/Vatteliana (que preconiza a não-intervenção) e a soberania doméstica. Para o autor, as ferramentas atuais propostas para “salvar” Estados ditos frágeis, “assistência a governos” (ajuda internacional) e “administração transitória” (*state building*), não são eficientes, pois se encontram limitadas principalmente no sentido da soberania Westphaliana/Vatteliana, incapazes de gerir de fato esses Estados. Assim, Krasner (2004) propõe duas novas ferramentas: a soberania compartilhada (“shared sovereignty”) e os protetorados (“trusteeships”). Para essas novas ferramentas, não haveria um tratado internacional, mas um acordo caso a caso, em que os governos em questão abririam mão de sua soberania Westphaliana/Vatteliana para atores externos.

Os detalhes dos protetorados teriam que ser combinados em acordos específicos – quem tem autoridade para supervisionar o acordo, quando os atores externos devem se retirar etc -, mas a idéia-base é que os Estados ditos frágeis

seriam parcialmente dirigidos por atores externos, sem previsão de retirada a curto ou médio prazo (Krasner, 2004, pp. 105-107).

No caso da soberania compartilhada, algumas funções do Estado “frágil” seriam comandadas por atores externos, mas haveria um equilíbrio na administração, por exemplos, com conselhos de auditores que envolvessem membros de diversos países, escolhidos de modo *ad hoc* por agências como o Banco Mundial ou o FMI, e representantes do Estado em questão. Segundo Krasner (2004), os governos de Estados ditos frágeis se veriam impelidos a essa opção de cessão de soberania diante da possibilidade de lucrar com recursos que de outra forma não seriam extraídos (por falta de capital ou por pressão na sociedade internacional), pela tentação de fazer promessas em campanhas eleitorais ou pelo desespero causado por guerras civis, fome e outros problemas graves (pp. 108-118).

There is no panacea for domestic sovereignty failures. Even with the best of intentions and substantial resources, external actors cannot quickly eliminate the causes of these failures (...) But the instruments currently available to policy-makers to deal with places such as Congo, Liberia, and Iraq are woefully inadequate. De facto trusteeships, and especially shared sovereignty, would offer political leaders a better chance of bringing peace and prosperity to the populations of badly governed states and reduce the threat that such polities present to the wider international community (Krasner, 2004, p. 120).

As críticas de Engberg-Pedersen (2008), Mehler (2009) e Krasner (2004), portanto, não colocam em xeque a idéia de “fragilidade estatal” em si, ou questionam seus pressupostos teóricos, mas se dedicam a buscar formas “mais eficientes” de lidar com esses Estados e evitar as crises e os perigos que supostamente representam. As ferramentas colocadas em prática para tentar “salvar” os chamados Estados frágeis, portanto, são questionadas somente na medida em que podem ser melhoradas ou complementadas, sem a geração de qualquer crítica mais contundente a seus fundamentos políticos ou econômicos.

É neste ponto que essas críticas se diferenciam das críticas práticas *externas*, aquelas que vêm na intervenção em “Estados frágeis” - principalmente no *state building*, mas também na ajuda internacional, de modo geral – uma prática essencialmente violenta e baseada em interesses e estratégias específicas dos agentes interventores. É nesses interesses que se focam, por exemplo, os trabalhos de Duffield (2006) e Klimis (2009).

Para compreender a crítica fundamental de Duffield (2006) às práticas que se voltam para a “salvação” de Estados ditos frágeis, é preciso analisar primeiramente como o autor compreende a idéia de *human security* e de desenvolvimento. Para Duffield (2006), desenvolvimento, *human security* (HS) e a concepção de Estados frágeis ou frágeis estão interconectados, e o autor vê na HS uma relação de governança e uma prática discursiva que permite que Estados considerados “eficientes” compreendam e intervenham em Estados vistos como “ineficientes” (p. 6). De acordo com Duffield (2006), essa prática poderia ser entendida como uma estratégia liberal de poder, em que a partir da idéia de desenvolvimento, se constituiria uma biopolítica internacional voltada para a população global (p.7).

Dessa forma, a relação entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos (ou ditos frágeis, em sua maioria), segundo Duffield (2006), poderia ser vista como uma relação entre “vida segurada” e “vida não-segurada”, isto é, entre populações que vivem sob a tutela e proteção de um Estado que lhes provê dos bens públicos mais básicos e da possibilidade de viver em si mesma e populações que vivem na condição contrária (p. 8). A vida “não-segurada”, afirma Duffield (2006), é uma vida que deve contar apenas consigo mesma, “auto-suficiente” (“*self-reliant*”), que deve tentar se desenvolver sem garantias e ainda, respeitando regras, como a sustentabilidade, o que, segundo o autor, se torna impossível em um mundo globalizado. Dessa maneira, a vida “não-segurada” está em um estado de “emergência permanente” (Duffield, 2006, p. 9) e depende da intervenção de Estados desenvolvidos no que, para Duffield (2006), não devem ser entendidas como práticas voltadas para o desenvolvimento, mas como tecnologias de segurança para conter a circulação da vida “não-segurada” e, assim, proteger a massa consumidora “segurada” de indivíduos não-desejados (p. 8).

Para o autor, essas tecnologias acabam por colocar de novo o Estado como figura central, que provê desenvolvimento e contém a circulação da vida “não-segurada” (p. 10). Os doadores internacionais, porém, acabam por se infiltrar e se misturar com esses Estados ditos frágeis na provisão de bens a sua população, o que faz com que esses Estados apresentem uma soberania na verdade “contingente”, na medida em que a comunidade internacional consegue adentrar “Estados ineficientes” e lidar diretamente com setores da sociedade civil e outros atores. Esta zona de encontro é chamada por Duffield (2006) de “fronteira

soberana” (“*sovereign frontier*”): a soberania dentro de “Estados ineficientes” se tornou, segundo o autor, internacionalizada, negociável e contingente, formando uma zona fluída e relacional que serve de laboratório para o Ocidente consolidar seus limites soberanos (p. 11).

A prática de “salvação” de Estados “ineficientes” ou “frágeis” seria, então, uma forma de governança global que atende a objetivos liberais de contenção da vida miserável, no que configura, portanto, uma crítica contundente e profunda a todas as práticas relacionadas à chamada fragilidade estatal. Duffield (2006) abre uma via de pessimismo e ceticismo a respeito das práticas intervencionistas de construção de Estados que pode embasar críticas mais severas a esse debate.

Klimis (2009), por sua vez, debate a prática do *state building* com base em suas próprias estruturas, questionando a eficiência e a lisura do que considera primordialmente um exercício de poder, fundamentado em interesses os quais, a princípio, o autor põe apenas em questão. Para Klimis (2009), a idéia de *state building* é essencialmente uma “construção frágil”, que apresenta diversas contradições (p. 1). Em primeiro lugar, o foco supostamente primordial no Estado muitas vezes se torna impraticável ou pouco atraente, e os atores externos optam por investir na sociedade civil. Este é o caso quando o governo se mostra corrupto ou pouco colaborativo, por exemplo, ou quando, para se conseguir alcançar mais rapidamente o intuito da ajuda e, assim, angariar apoio e reputação, opta-se por investir diretamente na sociedade civil. Klimis (2009) chama atenção, ainda para o fato de o Parlamento ser poucas vezes alvo de investimentos, o que faz com que o *state building*, uma prática de caráter fundamentalmente político, pareça cada vez mais pura técnica.

Em segundo lugar, o autor identifica uma contradição entre o foco pretendido na autoridade estatal e a proposta de descentralização que usualmente se encontra, uma vez no local. Frequentemente, afirma, os níveis local, nacional e regional não são considerados igualmente, de forma que se ignoram os efeitos da crise em Estados vizinhos, por exemplo, ou se oferece mais autoridade para chefes locais, sem que o Estado tenha condições de reagir a essas forças centrífugas, o que acaba por enfraquecê-lo ainda mais. Klimis (2009) critica a forma de “receita de bolo” do *state building*, mesmo enquanto atores externos insistem em argumentar em prol da contextualização.

Ainda, Klimis (2009) afirma ser profundamente contraditório pretender *ownership*, ao mesmo tempo em que a própria idéia de *state building* está atrelada tão fortemente à presença de atores externos. Para o autor, essas três contradições devem ser mantidas no nível do questionamento, indicando a fragilidade da concepção de *state building* e, fundamentalmente, seu caráter político e contingente, atrelado às decisões de agentes externos distintos que, muitas vezes, disputam entre si. À atenção dada a esse caráter político do *state building*, a crítica de Klimis (2009) soma a proposta de analisar o tema sob o ponto-de-vista dos que atuam nessas intervenções e de deslocar o foco sobre o Estado, permitindo entrever as disputas entre seus próprios componentes (ministérios, agências etc) e os de outros Estados. Essas proposições, apesar de não efetivadas, configuram uma crítica prática *externa* relevante para os questionamentos que esta pesquisa pretende levantar.

2.2

Crítica às críticas

Ainda que com variações internas, como vimos, há essencialmente quatro caminhos críticos na literatura acadêmica sobre “Estados frágeis”: 1) um questionamento sobre o caráter normativamente negativo e historicamente equivocado de se utilizar esse termo; 2) uma crítica à idéia de que é possível propagar o modelo de Estado moderno europeu a todas as formações políticas ou à expectativa de que os “Estados frágeis” preencham completamente esse ideal; 3) um questionamento frente às peculiaridades das ferramentas de “salvação” desses Estados; e 4) uma crítica profunda ao caráter político, violento e contingente dessas ferramentas. Assim, as críticas podem ser divididas em teóricas e práticas e em internas e externas, como a análise das subseções anteriores procurou demonstrar.

As duas primeiras formas de crítica não avançam na análise das práticas de “salvação” de “estados frágeis”, ou porque, em seu enfoque teórico, desconsideram a concepção de “fragilidade estatal” em si mesma, desviando-se de seus desdobramentos, ou porque trabalham com essa concepção e acreditam no modelo ao qual se opõe, mas não acreditam que esse modelo possa ser plenamente alcançado com essas práticas remediadoras.

As duas últimas críticas, ao contrário, consideram que o que é primordial no tema da chamada “fragilidade estatal” é analisar as ferramentas com que a comunidade internacional procura “resolvê-la”, ou porque acreditam nessa resolução e procuram efetivá-la, ou porque a recusam em diferentes graus e consideram que é nessas ferramentas que é possível evidenciar o caráter político e estratégico do tema.

Enquanto a literatura acadêmica divide trabalhos, porém, algumas questões de extrema relevância para o tema dos “Estados frágeis” são deixadas de lado. Duas questões, essenciais, são silenciadas, o que afasta o potencial que apresentam não só ao serem consideradas, mas ao serem consideradas em conjunto. Primeiramente, a literatura, enquanto se dedica à análise teórica do termo ou à avaliação das práticas de ajuda internacional ou *state building*, deixa de interrogar a respeito de como a concepção de “Estados frágeis” se forma ou por que são “esses”, necessariamente, os termos do debate. Uma importante pergunta é deixada de lado: “*como é dado significado ao termo “Estado frágil?”*”, isto é, como essa concepção é pensada e reproduzida constantemente, a ponto de o debate se mostrar perene e vivo como este capítulo procurou demonstrar. Por quanto mais se amplie o tema, a base de sua constituição continua inquestionada: por que estamos discutindo como “salvar” “Estados frágeis”? Por que se investe tanto em tempo, recursos e *expertise* sobre o tema? Por que há um consenso mundial sobre a importância desses Estados? Mais importante: como esse consenso é formado? Essas perguntas não são feitas justamente porque a disciplina tem trabalhado de forma dissociada - a outra questão silenciada a que me referi.

Nesse sentido, o silenciamento de todas essas críticas se deve exatamente ao fato de se prestarem à possibilidade de classificação entre teóricas e práticas, trabalhando, portanto, de forma dissociada, em uma espécie de repartição de tarefas inócua: deixa-se para uns a “crítica teórica pura”, sem base nas dinâmicas próprias que giram em torno da significação do termo “Estados frágeis”; e para outros, a crítica prática que contempla o horizonte restrito do que é visto como um debate necessário, sobre como “salvar” esses Estados ou os pressupostos por trás dessa “salvação”. Essa repartição de trabalhos empobrece o entendimento do tema e a própria disciplina. Mais: separando teoria e prática se torna impossível compreender como o entendimento do que são “Estados frágeis” está diretamente

ligado às respostas dadas a esse “problema”. É a ponte entre a teorização sobre o tema e as práticas propostas para resolvê-lo que permite questionar como o tema ganha vida e se mantém constantemente em debate; isto é, como o termo “Estado frágil” ganha significação constantemente.

Assim, a proposta desta pesquisa é responder a como o termo “Estado frágil” ganha significado, ao mesmo tempo transpassando essa divisão de trabalhos da literatura acadêmica. Entender que um problema influencia o outro é aceitar que “one cannot dissociate the construction of the object from the instruments of construction of the object and their critique” (Bourdieu e Wacquant, 1992b, p. 30): compreender como o tema é gerado e reproduzido deve implicar a análise das ferramentas que o geram e de como as críticas a ele são formuladas. Nesse caso, a pergunta a guiar esta pesquisa deve ser “*Como é dado significado ao termo “Estado frágil?”*”, e espero com isso, não só compreender a geração do tema, mas também unir o que já está unido nessa geração, e considerar teoria e prática como indissociáveis, como propõe Bourdieu (Idem). A opção pela teoria de Bourdieu é, assim, uma busca por preencher as lacunas que a disciplina de RI vem apresentando frente ao tema.

Bourdieu é, ainda, a inspiração para o trabalho de Villumsen (2007, 2008), cujo entendimento da necessária união entre teoria e prática vai guiar esta pesquisa. Fundamentalmente, segundo a autora (2008), as práticas não devem ser vistas como fontes mais objetivas de análise ou consideradas como o que é real, e não devem ser confundidas com prática política, como oposta à ciência/academia (cap. 2). Villumsen defende a investigação do papel da ciência na construção da realidade social e, se apoiando fortemente em Bourdieu, afirma que discurso/teoria e práticas devem ser considerados como fontes de pesquisa igualmente relevantes. Ainda, a ciência deve ser vista como prática e as práticas, como tomando parte crucial do discurso escrito e falado (Idem). Esse ponto será mais extensamente abordado adiante. Por ora, cabe frisar o papel de Bourdieu nessas reflexões.

Essencialmente, “Bourdieu perceives science as a practice and positions the science/policy nexus in a wider social struggle for power” (Villumsen, 2008, p. 43). Com Bourdieu, a ciência/teoria é trazida também em forma de prática para compreender como participa sociologicamente de embates por reconhecimento. Essas lutas, por sua vez, são a forma como significações e representações são

produzidas, como concepções da realidade se formam (Leander, 2006). Assim, unir teoria e prática permite suplantar o que a disciplina vem dividindo e entender melhor como o tema atinge a amplitude que vem tomando nas RI e na política internacional.

Com isso, delimito dois objetivos centrais desta pesquisa: aprofundar o conhecimento sobre o tema da chamada fragilidade estatal, compreendendo como é gerado, reproduzido e como se mantém constantemente debatido; e enriquecer as abordagens até agora colocadas para o tema, unindo teoria e prática na consecução do primeiro objetivo. Compreender como o tema é gerado e debatido constantemente é indagar sobre o senso comum a respeito de “Estados frágeis”, procurando desconstruir a obviedade do tema, ou seja, questionar seu caráter central na política internacional, através da demonstração da contingência de sua construção como tema. Essa avaliação de contingência, ainda, é feita através da união de teoria e prática, compreendo que o entendimento de “Estados frágeis” está diretamente relacionado com as práticas propostas para sua “salvação”.

2.3

Teoria da prática: preenchendo lacunas

Até agora, o tema da chamada fragilidade estatal foi abordado de maneira que fomos guiados à concepção do que são “Estados frágeis”, em que aspectos podem ser “recuperados”, por que se deve fazê-lo, quem e como se deve fazê-lo. Mas como esse conhecimento é adquirido? Como a concepção de “Estado frágil” se formou ou se forma constantemente? Como esse conhecimento é passado e repassado? Como é aplicado e por quem? Enfim, *como é dado significado ao termo “Estado frágil”?*

Percebendo quantos recursos, tempo e “*expertise*” o tema da chamada fragilidade estatal mobiliza, é essencial compreender como o tema se articula, como foi posto em debate e como e por quem é debatido. Assim, entre as muitas perguntas a se fazer, vemos que há sempre duas questões em pauta, *quem* e *como*, e dois objetos, por assim dizer, *discurso* e *prática*. Quem está habilitado e habilita a falar de “Estados frágeis”, quem tem a autoridade para tal, e como o faz? Como esse conhecimento circula? Para esta pesquisa, é imprescindível deixar claro que esse conhecimento circula fundamentalmente via *práticas e discursos*, isto é, esses elementos são inseparáveis e devem ser analisados sempre em conjunto.

Uma das propostas desta pesquisa é reforçar a idéia de Bourdieu (1992) de “reabilitar a dimensão prática da *prática* como objeto de conhecimento” e “recuperar o lado prático da teoria como uma atividade que produz conhecimento” (p. 30).

A opção metodológica desta pesquisa se baseia no que Leander (2006) chama de “abordagem FIHP” (“Field, Habitus and Practice”), uma forma de pesquisa que usa como ferramentas de análise a idéia de campo, *habitus* e prática da teoria de Bourdieu e da sociologia como um todo, variando de forma a se adequar a seu objeto de estudo. Como afirma Leander (2006), o método de pesquisa é inseparável da pergunta que a guia, e uma característica fundamental da abordagem FIHP é ser a opção do pesquisador que investiga processos e relações de significação e representação (p. 3). As ferramentas de análise mencionadas acima são extremamente úteis, segundo a autora, para compreendermos *por que concepções comuns se caracterizam como tais e como se estabeleceram dessa forma* (Ibidem). Para buscar essa compreensão, no entanto, é necessário lidar com discurso e prática como inseparáveis, uma vez que o discurso está sempre vinculado à posição social de quem enuncia, ao contexto da enunciação e às práticas tácitas e não-articuladas em que se insere (Ibidem). Esses pressupostos são ancorados na *teoria da prática* de Bourdieu, e como veremos, ainda que a abordagem FIHP seja diversificada e não siga por inteiro a teoria ou o método de Bourdieu, a teoria desenvolvida pelo autor é primordial para reflexões em todos os níveis, ontológico, metodológico e epistemológico, como parte da abordagem FIHP.

Primordialmente, ainda, ao adaptar a teoria e a metodologia de Bourdieu através da abordagem FIHP, aplico aqui o conselho do próprio autor: “the array of methods used must fit the problem at hand and must constantly be reflected upon *in actu*, in the very movement whereby they are deployed to resolve particular questions” (Wacquant, 1992, p. 30).

Um objetivo central deste trabalho é compreender como alguns dos agentes enumerados anteriormente – agências estatais, *think tanks*, instituições multilaterais – articulam e mobilizam a significação do que vem a ser entendido como Estados frágeis. Tendo em vista este objetivo, a abordagem chamada por Leander (2006) de FIHP parece se adequar à pergunta colocada e procurarei demonstrar esta adequação analisando os trabalhos de quatro autores, sendo eles

Leander (2006), Villumsen (2007, 2008), Bigo (2005) e, o autor que embasa suas pesquisas, Bourdieu. O objetivo desta seção não é exaurir a teoria ou a metodologia de Bourdieu, mas compreender como a abordagem FIHP se apropria de alguns de seus conceitos e ao mesmo tempo abre espaço para modificações em sua metodologia. Dessa forma, trarei algumas contribuições do trabalho de Bourdieu conforme os textos dos demais autores mostrarem ser necessário e retomarei alguns pontos importantes na última parte desta seção.

2.3.1 Leander

O ponto de partida para compreender a abordagem que Leander (2006) chama de FIHP (“*field, habitus, and practice*”) é a noção de *campo*, central na teoria de Bourdieu. Campos seriam “relatively autonomous social sub-systems which follow their own ‘laws’ and logic” (Leander, 2006 apud Bourdieu, 1979, p. 127). Esses campos relativamente autônomos são o espaço social em que os atores se relacionam (Bourdieu, 1998) e se posicionam objetivamente, a partir dos capitais que possuem. Capitais devem ser entendidos como recursos a que se pode recorrer no campo, o que permite obter influência e poder (Bourdieu, 1990a, 1992a), e as posições objetivas dos agentes dependem de que capitais possuem, sua estrutura, seu volume e quanto esses capitais são valorizados no campo. Essencialmente, Bourdieu entende o campo como um jogo, em que atores se relacionam em eternas lutas para uma melhor posição e para mantê-la (1992a). Apesar de definir o campo como um espaço social com suas próprias leis, Bourdieu não o concebe como auto-regulado, mas sim, como um espaço constituído por lutas e uma dialética constante (Idem).

O campo é, ainda, estruturado por e estruturante do segundo elemento na abordagem a que Leander (2006) denomina FIHP, o *habitus*. O *habitus*, colocado por Leander como “intuitive guide to action” (p. 8), é a estrutura objetiva do campo e sua história coletiva inculcados nos agentes, de maneira a formar suas disposições, ou seja, suas práticas e seu modo de perceber as práticas. (Bourdieu, 1990a, especialmente, p. 131, 1992a, 2008). Assim, o *habitus* forma um mundo de *senso-comum*, de compreensões similares entre aqueles atores que fazem parte do campo, o que não elimina de todo, porém, a subjetividade, na medida em que esta dependerá da trajetória do ator no campo e de sua relação com o capital

simbólico, como veremos adiante. “The habitus as the feel for the game is the social game embodied and turned into a second nature. Nothing is simultaneously freer and more constrained than the action of the good player” (Bourdieu, 1990a, p. 63). É no *habitus* que fica mais clara uma posição teórica crucial em Bourdieu: sua concepção de que os agentes em um campo social não são nem objetivamente guiados por estruturas reguladoras, nem são livres para exercer subjetivamente poder de decisão sobre seus atos e suas percepções. O *habitus* está exatamente entre o objetivo e o subjetivo: “espontaneidade sem consciência nem vontade, o *habitus* não se opõe menos à necessidade mecânica que à liberdade reflexiva, às coisas sem história das teorias mecanicistas e aos sujeitos sem inércia das teorias racionalistas” (1980, p. 95. Tradução livre).

O agente tem a liberdade de pensar, agir e julgar desde que dentro dos limites em que são produzidos seus pensamentos, julgamentos e suas ações, ou seja, dentro do limite do campo em que se insere (idem, p. 92). Assim, o *habitus* contribui para reproduzir a estrutura do campo: o *habitus* tende, “mais do que as regras formais e todas as normas explícitas, a garantir a conformidade das práticas e sua constância através do tempo” (Bourdieu, 1996, p. 91). No entanto, apesar de parecer, assim, que é impossível fugir a um determinismo do *habitus*,²⁴ Bourdieu afirma que variações e mudanças são possíveis, ainda que limitadas, no sentido de que a trajetória do agente no campo pode variar particularmente, distanciando-o consideravelmente da posição inicial, de modo que ele perceberá o campo de outra forma (1990a, p. 116). Para Leander (2006), considerando que o agente e seu *habitus* são frutos de sua inserção em diversos campos, a importância do *habitus* em termos de pesquisa pode variar, na medida em que este será, então, informado por diversas estruturas (p. 15). Segundo Leander, ainda, o *habitus* é responsável pela forma como o agente se moverá no campo, de forma a buscar algumas mudanças ou de forma a resistir a elas (p. 8). O *habitus* está entre a posição objetiva dos agentes no espaço social e sua tomada de posição (“prise de position”), ou seja, suas práticas (Bourdieu, 2008, cap. 1).

Primordial para compreender por que os agentes, ainda que em um mundo de senso comum, agirão de formas variadas, é a noção de interesse ou *illusio*, de acordo com Leander (2006), uma das características da abordagem FIHP que a

²⁴ Para uma crítica neste sentido, ver Jenkins, 1992a.

diferencia das demais fortemente. As vantagens que uma concepção ou entendimento comum (como a idéia de “Estados frágeis”) pode trazer para uns ou para outros dependerá em grande medida do interesse – *illusio* - no jogo. Para Bourdieu, há tantos interesses quanto jogos, e a *illusio* deve ser entendida como o preço a se pagar para jogar, a compreensão do que está em jogo e de que vale a pena jogar (2008, cap. 5). Bourdieu opõe a *illusio* ao desinteresse e à indiferença igualmente, porque estar interessado em um jogo não significa apenas “não estar desinteressado”, mas também não ser indiferente. O agente que participa do jogo pode querer fazer mudanças, mas isso implica reconhecer o que está em jogo e que vale a pena jogar; portanto, é não estar indiferente (idem, p. 140). Leander (2006) destaca a *illusio* como via para compreender o que a abordagem FIHP mantém em foco: *o poder e a violência simbólicos*. Compreender processos de significação e representação e entender como uma concepção comum se caracteriza e se forma como tal é uma busca por formas de violência, por vias pelas quais a significação deu origem a uma concepção largamente aceita (Idem).

Para compreender essas formas de violência, porém, o conceito de interesse é fundamental. O interesse ou a *illusio* é ao mesmo tempo pressuposto e produzido pelo funcionamento do campo historicamente delimitado (1992a, p. 91), e ainda que seja compartilhada por todos os agentes deste campo com base em um senso comum mínimo sobre o que é o jogo, a *illusio* varia com base na posição objetiva de um agente e na trajetória até ela. O *habitus* e a *illusio* colocam o campo em constante movimento, porque os que estão em posição dominante – com mais capital – sempre enfrentam resistências de todo tipo e reivindicações: “fields are also dynamic terrains of struggle” (Leander, 2006, p. 7). No entanto, esses embates são geralmente sutis, porque envolvem o tipo de violência chamado por Bourdieu de violência simbólica, aquela que é “mal-reconhecida” como verdade arbitrária e reconhecida como legítima em sua autoridade (ver 1992a, pp. 142 e 143). Esta forma de violência se baseia em um poder que é capaz de enunciar e se posicionar na medida em que sua autoridade é reconhecida: é uma violência “que é exercida sobre um agente social com a sua cumplicidade” (Ibidem, p. 142), porque não é reconhecida como tal.

Segundo Leander (2006), quando a violência simbólica está no cerne da questão de pesquisa, a abordagem FIHP é extremamente indicada e amplamente utilizada, isto porque essa abordagem permite colocar a questão da representação,

que a violência simbólica ajuda a explicar. A representação, para Bourdieu (1996) está fundada duplamente no poder do enunciado e na posição de quem enuncia: não é (somente) o que se diz, mas de onde se diz que importa (Leander, 2006, p. 4). O enunciado tem maior poder simbólico conforme se aproxima da objetividade do grupo a que se dirige, e quem enuncia tem mais poder simbólico na medida em que é reconhecido como *representante* de um grupo (Bourdieu, 1990a, p. 135 e 1996, p. 91). Por outro lado, o representante de um grupo é reconhecido como tal pelo seu grupo na medida em que é capaz de constituir esse mesmo grupo como seu - como um grupo pelo qual fala -, em um processo constante, chamado por Bourdieu de “mistério do ministério” (1996, p. 83). “O mistério da magia performativa resolve-se assim no mistério do ministério (...), isto é, na alquimia da *representação* (nos diferentes sentidos do termo) através da qual o representante constitui o grupo que o constitui” (Ibidem).

Assim, o que Bourdieu denomina *lutas simbólicas* seriam constituídas de um aspecto objetivo e de outro, subjetivo. Objetivamente, os agentes buscam, através da violência simbólica, se tornar representantes de um grupo frente à *doxa* do campo. São demonstrações de força para tomar lugar como porta-voz de outros agentes. Subjetivamente, as lutas simbólicas sinalizam o impulso dos agentes em busca de constituir a própria visão de mundo e deter o poder da teoria, um poder de *worldmaking* (Bourdieu, 1990a, pp. 135 e 137).

Dessa forma, a violência simbólica é aquela capaz de não ser reconhecida como violência, na medida em que se aproxima da objetividade do grupo a que se destina em forma de enunciado e representação; é a autoridade “mal-reconhecida” de quem detém o poder de nomeação: “mal-reconhecida”, no sentido de que, quanto mais próximo da objetividade do grupo for o enunciado e quem o profere, mais natural parecerá a esse grupo (Bourdieu, 1990a, p. 135).

(...) the legitimization of the social order is not the product, as certain people believe, of a deliberately biased action of propaganda or symbolic imposition, it results from the fact that agents apply to the objective structures of the social world structures of perception and appreciation that have emerged from these objective structures and tend therefore to see the world as self-evident (Ibidem).

A naturalidade da violência simbólica, então, funciona como um “poder de *worldmaking*” (Idem, p. 137), uma forma de constituir o mundo evidenciando ou escondendo o que já está lá (Ibidem): “Social classification (...) organize the

perception of the social world and, in certain conditions, can really organize the world itself” (Ibidem). A classificação do mundo imposta pela nomeação via violência simbólica tem o poder de constituir o mundo, na medida em que, de tão naturalizado porque próximo da realidade do grupo, se torna a realidade mesma. A violência simbólica, porém, não está somente nos discursos ou nas palavras explícitas, mas deve ser buscada principalmente nas práticas (Leander, 2006, p. 6), o terceiro elemento da abordagem FIHP. “The specific understanding of symbolic power and violence makes texts in isolation of their sociological context insufficient” (Ibidem, p. 5).

Como afirma Leander, a prática é a forma de se compreender a ação para além do jogo como é percebido à primeira vista, ou seja, para além da *doxa* (2006, p. 10), outro conceito central em Bourdieu. A *doxa* é a forma como se entende o jogo de modo geral, é a percepção primeira do mundo, o que se entende mobilizar todos os agentes em um campo *à primeira vista*: é, de acordo com Bourdieu, a adesão original que se estabelece na prática entre o *habitus* e o campo (1980, p. 115). A *doxa* está, enfim, nos pressupostos do jogo; e na abordagem FIHP, compreender a ação também como prática é entender que a ação está em um contexto maior que deve ser considerado, um contexto de interação que responde às disposições (*habitus*) dos agentes em campo (Leander, 2006, p. 10). Assim, analisar ações em termos de prática é compreender o significado intersubjetivo dessa ação, isto é, os capitais envolvidos nas relações e a *doxa* do jogo (Ibidem). Para Leander (2006), um problema frequente ao se tentar explicar ações é a coincidência das expectativas do pesquisador com a *doxa* do campo, de tal forma que a ação é tomada sem o devido contexto dos capitais envolvidos e do *habitus* que guia essa ação. A autora cita uma fórmula de Bourdieu primordial na abordagem FIHP: $[(\textit{habitus})(\textit{capital})] + \textit{campo} = \textit{práticas}$ (Leander, 2006, p. 9). Sendo assim, a prática nunca deve ser analisada sem os demais elementos do campo, do *habitus* e de uma compreensão dos capitais envolvidos.

A forma como Leander (2006) trata da abordagem FIHP nos permitiu aqui adentrar a teoria de Bourdieu através de seus conceitos básicos, essenciais para as reflexões epistemológicas do autor. De maneira geral, Leander (2006) afirma que a abordagem FIHP é antes de tudo uma opção pela *reflexividade*, isto é, pela *prudência epistemológica* que permite questionar a base do conhecimento e sua formação. A abordagem FIHP parte de uma objetivação do próprio sujeito

“objetivante” (Leander, 2006, p. 18), que volta suas ferramentas sociológicas para si mesmo, buscando compreender seu próprio campo, *habitus* e suas práticas e como age em sua pesquisa (Ibidem). Assim, o pesquisador procura identificar quais perguntas estão sendo feitas, quais estão sendo deixadas de lado, e como ele mesmo pode influenciar o objeto de sua pesquisa. Leander (2006) reconhece que essa tentativa de ancorar o conhecimento é apenas uma tentativa, mas defende que é uma opção melhor do que não tentar (p. 19).

Essa prudência epistemológica da abordagem FIHP é fruto da compreensão de que as práticas científicas influenciam profundamente a sociedade e como esta forma sua realidade (Ibidem). Essencialmente, essa abordagem parte do pressuposto de que categorias e representações formam a realidade, motivo pelo qual nenhuma pesquisa pode se afastar por completo de seu objeto, mas pode ganhar muito com a reflexividade.

A reflexividade é, ainda, uma forma de ancorar a relativamente maleável metodologia proposta pela abordagem FIHP. Como afirma Leander – e era um tema freqüente nos textos de Bourdieu –, a abordagem FIHP, para ser coerente, não impõe diretrizes. O guia do pesquisador está na pesquisa em si, e os limites de seu objeto, ou seja, os limites de um campo, só podem ser conhecidos conforme é estudado (Bourdieu, 1990a, p. 75). O *habitus* e os capitais do campo se dão a conhecer com o campo, que, por sua vez, só pode ser determinado quando se conhecem aqueles elementos, assim que, para Bourdieu, a análise de campo é uma construção permanente, um incessante vai-e-vem (1992a, p. 83). Esse movimento constante é reflexo do entendimento de Bourdieu de que, acima de tudo, a pesquisa é uma construção do objeto e tomar o objeto como dado nada mais é do que ratificar a *doxa* do campo, fugindo de sua problematização, que é a verdadeira pesquisa (Idem, p. 214). “Construir o objeto pressupõe (...) que tenhamos frente aos fatos, uma postura ativa e sistemática: para romper com a passividade empirista, que não vai além de ratificar as pré-construções do senso comum” (Idem, p. 204). Para Bourdieu, a metodologia deve se adequar à questão (como bem colocou Leander, 2006): é preciso não confundir a rigidez, que é “o contrário da inteligência e da invenção”, com o rigor que Bourdieu defende em toda pesquisa (1992, p. 199). Como coloca Leander (2006), a metodologia dependerá do contexto do objeto em questão e é o pesquisador que irá determinar quanto deve conhecer (p. 11): “there can be no firm guidelines as to how much is

enough” (Idem, p. 12). Apesar dessa maleabilidade metodológica, porém, Leander mostra como é possível ainda manter o rigor empírico defendido por Bourdieu. Voltarei a essa questão mais adiante, quando as contribuições de outros autores deixarem clara a importância e a riqueza dessa flexibilidade.

Agora, porém, de posse do entendimento de alguns conceitos básicos da abordagem escolhida para este trabalho, já posso estabelecer alguns pontos iniciais. *A proposta desta pesquisa é fazer uso da abordagem FIHP para compreender como é dada significação ao termo “Estado frágil.* Fundamentalmente, proponho que o espaço social em que se inserem as agências e instituições que lidam com “Estados frágeis” e participam do debate em torno desse tema seja estudado como um campo. A análise desse campo será guiada para que seja reconhecida sua *doxa*, ou seja a verdade aparente que o institui, e sejam conhecidos seu *habitus* e seus capitais. Para isso, a pesquisa deve avaliar não só os discursos dos agentes em questão, mas também suas práticas, entendendo que ambos os elementos são indissociáveis. Esta proposta inicial será refinada mais à frente, com as contribuições de Villumsen (2007) e Bigo (2005).

2.3.2 Villumsen

Villumsen (2007) ilustra outro passo importante possibilitado pela abordagem FIHP: a análise de como a verdade é fabricada e de como a ciência é importante para a estruturação do senso comum (p. 427). Villumsen (2007) defende que a lógica mais sutil das análises de campo permite compreender como categorias são produzidas e reverberadas, e para isso, a autora considera primordial identificar os capitais em jogo e o *habitus* que dispõe os agentes em campo. Refletindo a maleabilidade metodológica da abordagem FIHP, Villumsen (2007) pensa em capitais como *recursos* em termos não só de acumulação, mas que também podem ser *mobilizados* para se conseguir determinada posição no campo, pelo que, nesse sentido, os capitais podem ser também relações e atores.

O entendimento de Villumsen sobre *capitais* é uma releitura do conceito de Bourdieu que serve muito bem à questão desta pesquisa. Para a autora, a identificação dos capitais em um campo é o passo inicial e imprescindível para compreender os demais elementos deste campo e, por fim, responder à questão de

pesquisa (Villumsen, 2008). Nesse sentido, Villumsen (2008) propõe que o conceito de capital em um campo seja compreendido em três dimensões: a) como *agency-selecting* e, conseqüentemente, *boundary-setting*; b) como um meio que determina qual voz terá peso; e c) como parte de um jogo dinâmico de poder que Villumsen (2008) denomina “*doxic battles*” (p. 9). Villumsen (2008) chama de “batalhas dóxicas” aquelas em que “actors struggle to redefine and challenge the orthodoxy in the field, the definition of valued types of capital and thereby the hierarchy in the social space” (p. 22). Nessas batalhas, todos os capitais de um agente são mobilizados para tentar definir ou caracterizar a *doxa* e influenciar a visão de mundo do grupo (p. 111). Como veremos no próximo capítulo, a idéia de batalhas dóxicas se aproxima do conceito de lutas simbólicas de Bourdieu.

Para Villumsen (2007, 2008), portanto, o primeiro passo para analisar um campo seria determinar que tipo de capitais leva à seleção de determinadas agências, com mais poder de enunciação e, assim, serve à delimitação do campo e à dinâmica em torno da *doxa*.

A questão-base de Villumsen é também a questão desta pesquisa, qual seja, de investigar como uma verdade é fabricada e quais são seus efeitos. Villumsen (2007) utiliza a análise da teoria da paz democrática para demonstrar o papel do conhecimento científico na construção de fatos e assim exemplificar a relação estreita e necessária entre teoria e prática. O trabalho de Villumsen é, então, primordial para esta pesquisa, porque procura mostrar, através da análise de um campo, seus capitais, seu *habitus* e as práticas de seus agentes, como um fato supostamente científico se torna senso comum e quais são as implicações dessa transformação, implicações que nem sempre são buscadas objetivamente – como a securitização que leva a transformar sujeitos em alvos potenciais de medidas arbitrárias.

Ao demonstrar como a construção de um senso comum passa pelo *habitus* e repercute em certas práticas intencionais e não-intencionais, Villumsen reflete a *teoria da prática* de Bourdieu. Segundo o autor, a prática segue uma lógica que não é da lógica (2008, p. 145) e que, portanto, não deve ser resumida ao utilitarismo. Para Bourdieu, a *prática* deve ser entendida como um futuro que se antecipa no presente, como um sujeito que, diante de determinado objeto, não o coloca como um projeto de seu intelecto, como um futuro que será constituído pelo pensar, mas como um *porvir*, como um objeto que já está no presente do jogo

(Idem, p. 143). Bourdieu cita Husserl para exemplificar sua teoria da prática e considera crucial diferenciar a visão de futuro como futuro, como podendo ser constituído ou não, no que denomina *projeto*, e o futuro como uma antecipação pré-perceptiva, como um futuro que é quase um presente, é *protensão* (Idem, p. 145). A protensão seria a percepção dóxica, a certeza do que está lá, como futuro, mas sem ser planejado ou constituído pelo pensar. Dessa forma, o futuro pode *ser* sem estar necessariamente planejado. A teoria da prática de Bourdieu, então, abre espaço para duas considerações importantes: deixa-se de lado o cinismo e a busca por objetivos inconfessáveis (como em “teorias da conspiração”) e abre-se espaço, por outro lado, para se considerar o sujeito tomado por seu projeto, aquele que não busca auferir vantagens utilitárias, mas apenas persegue seu objetivo (Idem, pp. 145 e 146). O entendimento de Bourdieu sobre a prática, portanto, enriquece as formas de análise e possibilita outros focos, menos deterministas ou economicistas. No caso de Villumsen (2007), por exemplo, a autora acredita que a propagação da teoria da paz democrática não tinha como *intenção* ou *projeto* original a ação militar em países não-democráticos, ainda que ações de OTAN tenham colocado isso em prática, segundo a autora. A prática é sempre fruto da *doxa* do campo e reflexo do *habitus*, não, um projeto planejado e intencional, ou um cálculo utilitarista, nem o completo resultado do determinismo da estrutura, mas um meio-termo.

Essencialmente, Villumsen (2007) quer evidenciar como a ciência, através da estatística, de outras formas de coleta de dados, da produção de material, da divulgação de “descobertas” e até mesmo a partir dos financiamentos em que se apóia, acaba por exercer um poder de “*truth-telling*”: sua linguagem e os recursos de que lança mão fazem com que qualquer refutação passe a ser possível somente através das mesmas ferramentas e partindo dos mesmos pressupostos, o que não só dificulta o trabalho crítico, mas acaba por homogeneizar o entendimento sobre um fato (2007, p. 420). Este fato, então, se torna científico, e logo, uma verdade objetiva. Esta objetivação, por sua vez, é posta em prática via categorização, que por si só, como coloca Bourdieu (1990a), já é um processo constitutivo da realidade. Se, como afirma Bourdieu (Idem), a verdade está no centro das lutas em todo campo, a disputa pela palavra reflete o entendimento de que “as palavras produzem coisas” (Idem, p. 54): “todo agente social aspira, na medida de seus

meios, a este poder de nomear e de constituir o mundo nomeando-o” (1996, p. 81).

Bourdieu chama atenção para o ato de instituição, ligado ao poder das palavras e ao poder simbólico de quem enuncia (“mistério do ministério”): “Instituir, atribuir uma essência, uma competência, é o mesmo que impor um direito de ser que é também um dever ser (ou um dever de ser)” (Idem, p. 100). Assim, nomear, instituir, é notificar algo ou alguém da sua identidade, é constranger esse algo ou alguém, que se sente intimado a ser conforme a sua definição (Idem, p. 101), no que reside o poder de *worldmaking* e a via pela qual é construída a verdade – através de violência simbólica.

Para Villumsen (2007), um campo se forma por e ao mesmo tempo efetiva essa fabricação de senso comum, e a ciência tem um papel central nesse processo através da criação de certezas: a certeza ou a eliminação de ambigüidades faz com que uma correlação científica se transforme em fato científico (p. 432) e, quando o poder simbólico é tal que leva este fato a ser amplamente aceito como verdade, um campo se constitui pela convergência de interesses baseados em certo conhecimento (Idem, p. 437) - e simultaneamente gera essa convergência, no constante vai-e-vem a que Bourdieu se referia (1992a, p. 83). Essencial, ainda, para esse processo, é a institucionalização do fato científico através de algumas práticas, como por exemplo, no caso estudado por Villumsen (2007), através de discursos de políticos renomados:

O ato de categorização, quando consegue fazer-se reconhecer ou quando é exercido por uma autoridade reconhecida, exerce por si só um poder (...) institui uma realidade valendo-se do poder de *revelação* e de *construção* exercido pela *objetivação no discurso* (Bourdieu, 1996, p. 110)

O foco em práticas e discurso, a afirmação de que práticas não são necessariamente projetadas para um futuro planejado, a análise do papel da ciência e o estudo da formação de verdades indicam o potencial da abordagem FIHP (Leander, 2006) para esta pesquisa. Villumsen (2007, 2008) mostra como a análise de campo, apoiada no *habitus*, em capitais específicos e no estudo de práticas pode ajudar a compreender *como verdades, ou concepções comuns, se formam e se estabelecem como tais e quais efeitos podem ter, quais sejam, de construir a própria realidade e de reverberar circularmente nas práticas que lhe*

deram origem, intimando algo a exercer a função que lhe é estipulada pela nomeação/intimação.

Assim, minha proposta de pesquisa aqui já pode passar por um primeiro refinamento. Retomando a idéia geral colocada ao fim da subseção sobre o trabalho de Leander (2006), vou além e acredito que a *categorização*, primordial, como vimos, no debate sobre a chamada fragilidade estatal, exerce um poder simbólico sobre a realidade do campo que procuro analisar e, ainda, que essa categorização – *um processo de construção de verdade* – é posta em prática pela *mobilização de alguns capitais ligados fortemente à ciência/academia* e que devem ser analisados como um primeiro passo na pesquisa. *Dessa forma, proponho uma pesquisa que se volte para compreender como certos discursos e certas práticas científicas mobilizam categorias e, assim, constroem uma realidade ou estruturam um senso-comum, ainda que as implicações desse processo não sejam objetivamente planejadas.* Com a análise do trabalho de Bigo (2005), adiante, ainda daremos mais alguns passos nessas propostas e procurarei demonstrar como a abordagem chamada por Leander (2006) de FIHP se mostra ainda mais adequada para a questão colocada por esta pesquisa.

2.3.3 Bigo

Bigo (2005) dá um passo adiante no nosso entendimento da abordagem a ser adotada por esta pesquisa, na medida em que desenvolve o tema dos profissionais (“cientistas”) que, através de rotinas banais burocráticas, configuram um campo de *experts*. Nesse sentido, Bigo vai além quanto à importância da ciência para a constituição de uma verdade e mostra como práticas corriqueiras e administrativas podem constituir um campo que engendra seus próprios capitais e impõe uma visão de mundo.

O trabalho de Bigo (2005) é um exemplo da maleabilidade da abordagem FIHP, pela maneira como o autor procura sistematizar a análise de campo e esquematizar processos de pesquisa, modificando sutilmente parte da metodologia de Bourdieu, como veremos. Bigo procura demonstrar que a concepção de segurança ou insegurança advém das práticas corriqueiras e burocráticas de um campo transnacional de profissionais, que acabam por mesclar as dimensões de

segurança interna e externa do Estado, unindo, por exemplo, o trabalho policial e militar em um só campo (Idem). Para Bigo, o campo como ferramenta de análise deve ser estudado em quatro dimensões: como campo de forças; como campo de lutas; como um campo de dominação; e como um campo transnacional (Idem).

Como um *campo de forças*, é preciso compreender como um campo chega a agregar agentes em torno de um mesmo *habitus* e compartilhando o mesmo senso do jogo. Nesta dimensão, o pesquisador deve observar como os interesses burocráticos dos agentes em jogo são uniformizados (Bigo, 2005, p. 10), no sentido de compreender o que é preciso para jogar, e como agem de forma similar na definição do que está em jogo, utilizando-se de diferentes ferramentas e tecnologias para produção e troca de informações (Ibidem). Neste ponto, Bigo entende que é preciso correlacionar os discursos e as posições dos agentes com sua socialização profissional, em termos do papel que exercem como porta-vozes de suas instituições (Ibidem).

Na análise do campo como um *campo de lutas*, por sua vez, o que está em foco são as disputas entre os agentes, o que indica que compreendem o jogo, como jogar e o que é importante neste jogo. Essa compreensão comum faz com que cada agente busque o poder de enunciação, ou seja, a autoridade, e uma característica do campo é que a busca de cada agente por mais capitais e poder simbólico leva a mudanças nas posições e nas estratégias dos demais agentes (Idem, p. 11). Esses embates característicos do campo são chamados por Bourdieu (1990a) de lutas simbólicas, nas quais, objetivamente, os agentes buscam uma posição de autoridade e, através de demonstrações de força, procuram o poder de nomear a realidade; e subjetivamente, esses agentes buscam também mudar categorias de percepção e avaliação (p. 135). “To change the world, one has to change the ways of making the world, that is, the vision of the world and the practical operations by which groups are produced and reproduced” (Idem, p. 137).

Bigo propõe ainda que o campo seja analisado como um *campo de dominação*, o que implica avaliar como interage com outros campos. A força desse campo será tanto maior quanto mais impacto ele impuser em outros campos, de forma que os agentes se mostram sempre em busca de distinção, uma forma de se colocar com maior autoridade. Esse modo de se distinguir normalmente é realizado através de práticas que permitam destacar os agentes desse campo como

experts, como detentores de informações especiais, ignoradas por agentes externos. O caráter profissional e especial desses agentes é, então, reforçado por trabalhos rotineiros e certas tecnologias de produção e compartilhamento de informações que geram a percepção de *expertise* (Bigo, 2005, p. 12). A busca pela informação seleta e profissional é o motor da distinção: “O acesso aos instrumentos legítimos de expressão e, portanto, a participação no quinhão de autoridade institucional, está na raiz de *toda* a diferença” (Bourdieu, 1996, p. 87).

Como outra dimensão de análise, a estratégia de Bigo (2005), ainda que particular ao seu estudo sobre (in)segurança, é extremamente útil para esta pesquisa: Bigo sugere que o campo deve ser visto acima das realidades nacionais, um *campo transnacional* que reúne profissionais de diversos lugares do mundo em torno do mesmo *habitus*. É principalmente nesse caráter transnacional do campo que Bigo se diferencia de Bourdieu, cuja teoria foi pensada essencialmente para os limites nacionais (Villumsen, 2008, p. 91). Fundamentalmente, a proposta de “transnacionalidade” de Bigo implica “a dynamic conception of borders where borders are themselves on the move” (2005, p. 13). No entanto, Bigo não busca uma realidade supranacional, como um órgão multilateral, por exemplo, mas apenas a superação das fronteiras nacionais (Ibidem).

Para além da sistematização da pesquisa, Bigo coloca ainda algumas bases das quais o pesquisador deve partir. De maneira geral, primordial na pesquisa de campo é *não buscar exaurir* uma nomeação de todos os agentes, mas compreender o que os mantém unidos, qual compreensão comum do que é importante os leva a lutas constantes e quais são os limites e os efeitos do campo (2005, pp. 15 e 16). Segundo Bigo, os efeitos do campo devem ser analisados empiricamente, descrevendo-os e fornecendo *exemplos*. É preciso analisar quais são as oportunidades e as restrições geradas pelo campo e, ainda, quais são seus efeitos mais sutis e menos visíveis. Partindo da análise dos efeitos do campo, é possível de acordo com Bigo, delimitar grosso modo os limites desse campo, porque esses limites nunca são dados, mas dependem do momento em que se estuda o campo e das lutas específicas desse instante (Ibidem).

A operacionalização da pesquisa boudieuniana proposta por Bigo é essencialmente uma forma particular de estudar seu objeto específico, o campo de (in)segurança europeu; no entanto, essa sistematização e os *insights* teóricos gerados com ela se mostram potencialmente úteis para esta pesquisa. Assim,

minha proposta de pesquisa pode avançar novamente: proponho que o campo a ser estudado das agências e instituições que lidam com “Estados frágeis” siga as quatro etapas sugeridas por Bigo (2005), mas partindo do entendimento de Villumsen (2008) sobre os capitais em um campo e da função primordial que exercem na pesquisa. Proponho, ainda, que a pesquisa busque compreender as características, os efeitos e os limites desse campo, através da análise dos discursos e das práticas rotineiras de profissionais que se colocam como *experts* no tema da chamada fragilidade estatal. Meu intuito é que a análise de discursos e práticas foque em elementos que estruturam o senso-comum ou constituem a realidade do campo, como, por exemplo, as práticas de categorização expostas por Villumsen (2007), sem, no entanto, buscar objetivos inconfessáveis ou cálculos utilitaristas. Para isso, será preciso compreender a *doxa* do campo, qual realidade foi constituída e guia esse campo; qual é seu *habitus*, ou seja, como os agentes nesse campo reproduzem essa *doxa* e são guiados por ela, sem haver necessariamente intenções em suas práticas, e quais os capitais envolvidos nas lutas constantes desse campo.

Na próxima seção, retomarei a pergunta desta pesquisa para elucidar como exatamente procurarei cumprir meus objetivos – com base em quais recortes e quais opções metodológicas. Nesse sentido, partes da teoria de Bourdieu serão retomadas e os aspectos centrais à abordagem FIHP que pretendo empregar serão pormenorizados em termos de estratégias de análise.

2.4

A pesquisa: investigação da construção de “Estados frágeis”

Ao perguntar *como é dado significado ao termo “Estado frágil”*, como dito, tenho em mente dois objetivos principais. O primeiro é agregar ao conhecimento até aqui desenvolvido no debate sobre a chamada fragilidade estatal: não só compreender as práticas de “salvação” dos Estados ditos frágeis, questionando sua eficiência e seu foco, por exemplo, mas compreender as práticas e os discursos que geram a significação desse termo, que produzem e transmitem conhecimento sobre o tema. O segundo objetivo é unir teoria e prática nessa compreensão da geração do tema, introduzindo um entendimento das práticas como objeto de estudo e do lado prático da teoria, capaz de gerar significações e “criar a

realidade”. Acrescento aqui, como objetivo secundário, analisar como a abordagem FIHP poder ser útil na disciplina de Relações Internacionais, trazendo para análise, questões do dia-a-dia e práticas burocráticas, e focando nas práticas dos profissionais envolvidos rotineiramente na construção desse tema – como defende Bigo (2005, p. 5).

Como Leander (2006) coloca, a abordagem FIHP vem sendo empregada em diversas disciplinas das ciências sociais e normalmente se adequa ao contexto da questão de pesquisa, nem sempre de acordo com o que seria a metodologia proposta por Bourdieu. A idéia, como propõe Villumsen (2007), não é seguir a proposta de Bourdieu dogmaticamente, mas suplementá-la e ajustá-la de acordo com o objeto da pesquisa (p. 426), no que estaria de pleno acordo com o entendimento de Leander (2006) sobre a abordagem FIHP. De certa forma, essa maleabilidade metodológica respeita um dos pressupostos de Bourdieu, quando, como pesquisador frente ao objeto, ele próprio incita, em um apelo pela construção do objeto e pelo abandono da *doxa*: “gardez-vous des chiens de garde méthodologiques” (“guardem os cães de guarda metodológicos”, em tradução livre – 1992a, p. 199). Aqui, pretendo seguir um conselho-base de Bourdieu: o de tomar como objeto a própria construção social do objeto (Idem, p. 200); assim, minha pesquisa consiste não em compreender o que são Estados ditos frágeis ou como salvá-los, mas em entender como esses Estados são construídos como objeto. Essencialmente, meu objetivo é demonstrar como se forma a concepção comum sobre “Estados frágeis” e sobre os riscos que supostamente representam. Dessa forma, proponho uma pesquisa que se volte para o discurso e a prática dos atores que lidam com os chamados Estados frágeis. Apoiando-me na abordagem FIHP (Leander, 2006) tal como a descrevemos e nos trabalhos de Villumsen (2007), Bigo (2005) e obviamente, Bourdieu, esta pesquisa buscará compreender o campo desses atores.

Um primeiro passo é compreender a *doxa* desse campo, o que a primeira parte deste capítulo deve ter deixado claro. A *doxa* do campo em questão poderia ser resumida na seguinte frase: “Os Estados frágeis são um desafio internacional, na medida em que desrespeitam os direitos humanos de suas populações, que vivem em estado calamitoso de miséria, e na medida em que constituem uma ameaça para todos, na forma de exportação de conflitos, terrorismo, problemas ambientais, crises econômicas e/ou doenças, na geração de enormes fluxos de

refugiados e/ou na expansão de atividades econômicas ilícitas, como tráfico de drogas”. As agências que lidam com o tema da chamada fragilidade estatal deixam claro, por suas práticas e seus discursos, alguns abordados acima, que essa é a forma como compreendem o tema, ou seja, a visão oficial.

Partindo dessa *doxa*, delimito duas hipóteses para a minha pergunta. A primeira é que o termo “Estado frágil” ganha significação em dinâmicas rotineiras, através de *práticas e discursos/teoria* que não são nem objetiva, nem subjetivamente constituídos, mas que fazem parte de uma dinâmica de campo. Para averiguar essa hipótese, será necessário avaliar quais são os capitais envolvidos no que vejo e estudarei como um campo de agências que lidam com os Estados ditos frágeis; e será necessário avaliar o *habitus* desse campo e as práticas inerentes a ele. Dessa forma, compreenderei como essa concepção comum – *doxa* - se formou e se forma constantemente: quais capitais foram mobilizados para que, como exemplifica Villumsen (2007), houvesse uma correlação entre todos os elementos dessa *doxa* e esta se transformasse, então, em fato, em visão oficial; qual é o *habitus*, dos agentes desse campo, ou seja, por que práticas e via qual discurso a *doxa* é produzida e reproduzida. Para analisar essa primeira hipótese, portanto, estudarei o campo das agências que lidam com “Estados frágeis” através das duas primeiras dimensões identificadas por Bigo (2005), as do campo como campo de forças e como campo de lutas, tendo como ponto de partida o caráter central dado aos capitais por Villumsen (2007, 2008).

A segunda hipótese, seguindo o entendimento de Bigo (2005) de campo como campo de dominação, é que um efeito do campo das agências que lidam com a chamada fragilidade estatal é aproximar e mesmo mesclar este mesmo campo com o campo da ajuda internacional modificado pela significação do termo “Estado frágil”: agências tradicionais do campo da ajuda internacional estão modificando sua estrutura e sua “missão” para se dedicar abertamente ao tema dos “Estados frágeis”. Como sub-hipótese, antevejo que essa vinculação cada vez mais frequente entre ajuda internacional e “Estados frágeis” se dá através da conexão entre três temas fundamentais, quais sejam, segurança, humanitarismo e desenvolvimento. Falar em “Estados frágeis” significa indireta e tacitamente justificar a necessidade de ajuda internacional e justificá-la automaticamente em três níveis, como questão de segurança internacional, de proteção aos direitos humanos e de desenvolvimento.

Investigar e responder a essas hipóteses permitirá tratar das questões-chave colocadas como propostas de reflexão. Ao analisar como a concepção de “Estado frágil” ganha significação constantemente, evidenciarei quais agentes têm voz nesse processo e por que, e quais não têm, o que demonstrará a violência e a contingência na formação do tema, desnaturalizando-o. Ainda, considerando teoria e prática como indissociáveis, trarei reflexão sobre o papel da ciência na constituição da realidade, e sobre como tanto a teoria sobre o que são “Estados frágeis” está fundamentada também em práticas, quanto as práticas de “salvação” desses Estados se sustenta também pela teoria. Explicar ‘Estados frágeis’ não pode ser desvinculado da idéia de “salvá-los”.

Ainda sobre a metodologia da pesquisa, é importante, também, retomar a afirmação de Bigo (2005), de que a análise de campo não pressupõe uma nomeação exaustiva dos agentes nesse campo (p. 15). Nesta pesquisa, apoiada na abordagem FIHP (Leander, 2006), o que se buscará essencialmente é *exemplificar* como os capitais, o *habitus* e as práticas do campo das agências que lidam com Estados ditos frágeis levam à significação do termo e formam a base de uma concepção comum – *doxa*. Será analisado, ainda, quais são os efeitos desse campo, de forma a *exemplificar* também as *relações* possíveis entre os agentes do campo e, assim compreender como o campo funciona e responder à pergunta em questão. Posso afirmar, como Bigo (2008, p. 10), que esta pesquisa é um “*building block*”, ou seja, um passo para avaliar não só como a abordagem FIHP pode se adequar a questões de RI, mas também como o tema da chamada fragilidade estatal pode ganhar sendo analisado por outro ângulo. Nesse sentido, é importante reforçar a opção desta pesquisa, a de utilizar a *abordagem FIHP*, e não, a metodologia de Bourdieu em si.

Os conceitos de Bourdieu tal como vistos por essa abordagem e levando em consideração a maleabilidade dessa metodologia servirão para enriquecer a pesquisa nos dois sentidos acima mencionados; mas não apenas os conceitos ou a metodologia serão úteis. As reflexões epistemológicas de Bourdieu não serão deixadas de lado: para realizar esta pesquisa, compreendo que me insiro objetivamente no tema, colocando-me também como parte do campo dos agentes que lidam com a chamada “fragilidade estatal” e, assim, ajudo a reproduzir o conhecimento que dá base a esse debate. No entanto, como coloca Leander (2006), a reflexividade, ainda que não seja uma resposta ideal, é a melhor resposta

possível, de forma que consciente de como me insiro no jogo, posso no máximo ter cautela para não presumir nenhum elemento, ou seja, não tomar nenhuma parte da *doxa* como constatação da pesquisa, mas manter uma interrogação constante. Como defende Bourdieu, o *habitus* pode ser controlado através da consciência e da socio-análise (1990a, p. 116).

Esta pesquisa seguirá os seguintes passos: de início, procurarei identificar os capitais em jogo, ou seja, quais são os elementos e aspectos que estão sempre presentes no campo, sendo disputados constantemente, e o que dá poder e capacidade de influência para um agente. Para identificar estes capitais, partirei da *doxa* colocada acima, ou seja, buscarei quais são os capitais que reproduzem a visão oficial dos “Estados frágeis como desafio e/ou ameaça internacional”. Nesse sentido, meu entendimento de capitais reflete o de Villumsen (2007, 2008), abrindo espaço para pesquisar capitais também na forma de relações e atores que, ao serem mobilizados, contribuem para modificar ou sustentar a *doxa*. Para identificar esses capitais, portanto, será preciso verificar quais são os recursos valorizados pelas agências que lidam com o tema da chamada fragilidade estatal, quais recursos quando acumulados ou mobilizados dão mais poder simbólico, logo, mais voz a esses agentes.

De forma circular, conforme adquiro conhecimento sobre quais são os capitais no campo analisado por esta pesquisa, identificarei o *habitus* e as práticas dos agentes, a fim de verificar minha hipótese 1, voltada para a significação do termo “Estado frágil”, ou seja, para a construção de um fato científico, uma verdade; e conforme conhecer esse *habitus* e as práticas por ele impulsionadas, compreenderei os capitais em jogo. As práticas, como fruto do intermédio do *habitus* frente às posições objetivas dos agentes, serão analisadas como uma “bola de neve” (Bigo, 2008, p. 12): a partir dos capitais identificados, analisarei as práticas a eles vinculadas, conforme os documentos forem mencionando um ou outro agente e, assim, configurando uma e outra prática, o que levará a compreender o *habitus* do campo – como são percebidas as práticas e quais práticas verificamos no jogo. Com o conhecimento adquirido sobre os capitais, as práticas e o *habitus* do campo em questão, terei analisado o campo na primeira dimensão colocada por Bigo (2005 – ver acima): o campo como campo de forças que mantém os agentes unidos.

O campo como campo de lutas, que mantém os agentes em constantes disputas por capital, será analisado sob o entendimento de Villumsen (2008) de mobilização de capitais em batalhas dóxicas, ou lutas simbólicas, como coloca Bourdieu (1990a, p. 135). Nesta seção, o campo será analisado com base nas disputas sutis e constantes por representação e significação, com base no *habitus* que move as práticas e as percepções dos agentes.

Para analisar o campo como um campo de dominação, será preciso conhecer seus efeitos: quais relações antes inexistentes surgiram com o campo; como reverberam as lutas deste campo; quais significações surgem – quais verdades são produzidas; quais práticas levam a uma distinção dos agentes; qual conhecimento é gerado, como é aplicado e como se dá a troca de conhecimento; e qual conhecimento é valorizado (ver Bigo, 2005, p. 13). Para conhecer esses efeitos, serão analisados discursos e práticas dos agentes conforme forem citados uns pelos outros, em relações que formem o conjunto do campo. A análise será, portanto, sempre *relacional*, procurando não focar em nenhum agente em especial, mas *exemplificar* práticas e relações pertinentes. *Isto não impede, entretanto, que alguns agentes apareçam mais frequentemente na pesquisa, o que representa apenas que esses agentes detêm maior poder simbólico, não que constituem o campo em si.*

Os efeitos, sim, levarão a uma análise grosso modo dos limites do campo, aqui um campo que já se apresenta como transnacional. Esses limites serão os limites do campo no específico momento de análise, ou seja, reflexo do estado de lutas específico daquele momento. Compreender os limites do campo, mais uma vez, não significa nomear todos os seus agentes (Bigo, 2005, p. 15), mas conhecer como o campo funciona, suas características e efeitos, elementos que serão exemplificados. O campo como campo transnacional será avaliado no decorrer das outras três etapas.

Apesar da flexibilidade metodológica em que se baseia esta pesquisa, é possível, segundo Leander (2006) verificar sua validade seguindo alguns passos básicos. A autora defende que as ferramentas de análise utilizadas podem ser verificadas como em qualquer pesquisa: análise de discursos, estatísticas, análise de foto, coleta de dados, todas essas ferramentas podem ser analisadas tradicionalmente segundo “accuracy, adequacy and relevance” (Leander, 2006, p. 17). Ademais, a abordagem FIHP procura investigar poder e violência simbólicos

e se algum outro padrão de práticas puder se demonstrar mais adequado para conhecer esse poder e essa violência, a pesquisa terá se mostrado, então, equivocada (Ibidem). Por último, questionamentos sobre minha influência sobre a coleta de dados podem ser respondidos via reflexividade, tal como colocado por Leander (2006) e Bourdieu e apresentado anteriormente. Caberá aos críticos analisar como ancoro meu conhecimento, em que baseio minhas seleções ou não-seleções e como avalio o que é relevante. Fazendo uso da reflexividade proposta por Bourdieu, pretendo me assegurar de que estou deixando clara minha influência sobre a pesquisa e de que meu conhecimento e minha reflexão me colocam também como objeto.

Dessa forma, cabem algumas observações finais no sentido de justificar os recortes feitos nesta pesquisa. Como o início deste capítulo demonstrou, o peso dos atentados de 11 de setembro para a atenção ao tema da chamada fragilidade estatal representa um marco inicial considerável. A U.S. National Security Strategy de 2002, reverberando a reação aos atentados terroristas do ano anterior, passou a ancorar todo texto e toda prática focada nos Estados ditos frágeis. Antes de 2001, já havia agências que lidavam com esse tema, e inclusive, uma força tarefa da CIA (Agência Central de Inteligência dos EUA) foi formada em 2000, para estudar esse “fenômeno” (Di John, 2008, p. 8). No entanto, o assunto só se tornou mais difundido, ganhando contornos de tema oficialmente internacional, a partir de 2001 (Matthews, 2006). Assim, este é o marco temporal inicial desta pesquisa que deve se estender até os dias atuais.

Sobre o recorte espacial, a apresentação da abordagem FIHP e do trabalho de Bourdieu e Bigo (2005) deve ter deixado claro que este não é um limite que possa ser pré-fixado. Os contornos de um campo só podem ser conhecidos conforme este é analisado. O que já se sabe, porém, é que se trata de um campo transnacional, como o capítulo procurou evidenciar. Para avaliar essa “transnacionalidade”, não buscarei tratar de delimitações geográficas, mas como defende Villumsen (2008), me guiarei pela *illusio* do campo, ou seja, a compreensão do que está em jogo e de como jogar. Farão parte do campo aqueles que compartilharem dessa compreensão, ainda que o objetivo desta pesquisa não seja nomear todos esses atores.

Finalmente, o fundamental nesta pesquisa é compreender que mesmo um problema oficialmente internacional é construído socialmente e que esta

construção se dá por discursos e práticas rotineiras e banais. O objetivo é evitar o que Bourdieu chama de “ontological slippages”, ou seja, ao caracterizar coisas, tomar sua existência como dada. A frase “Estados frágeis são uma ameaça internacional” pressupõe, antes, que Estados frágeis existem, sem problematizar, porém, como essa existência é construída: “Each time existential propositions (...) are hidden behind predicative statements (...), we are exposed to the ontological slippage which leads from the existence of the name to the existence of the named” (Bourdieu, 1990a, p. 55).

A estrutura desta pesquisa consistirá em um terceiro capítulo que efetuará uma análise ampla do campo das agências que lidam com os Estados ditos frágeis; de um quarto capítulo que, por sua vez, será uma análise da pesquisa realizada; e, por último, de um capítulo que fará observações finais sobre a dissertação como um todo.

“Nature and the natural have always been the best instruments of sociodicies” (Bourdieu, 1990a, p. 115).