

3 Um jogo em comum: as peças valiosas

Pensar em termos de campo é compreender que toda significação e representação possuem uma história e que os processos pelos quais passam para sua formação são essencialmente processos de luta e dialética constantes (Bourdieu, 1992a, p. 78). Assim, analisar o tema da chamada fragilidade estatal sob o prisma da abordagem FIHP implica questionar como a concepção de “Estados frágeis” se formou e se forma constantemente e por que se estabelece tal como é percebida, compreendendo que este, como todo processo de significação e representação, engloba práticas de violência simbólica que devem ser analisadas. Enquanto o debate em torno do tema se volta para “quais são os Estados frágeis”, “o que são”, “como se formam” ou “como podemos salvá-los”, esta pesquisa busca evitar os “*ontological slippages*” a que Bourdieu faz referência (1990a, p. 55): desviando da caracterização do “problema” ou da “solução”, coloco em questão a própria construção do objeto, evidenciando sua formulação e indagando sobre sua constituição.

A abdicação empirista tem em si todas as aparências e todas as aprovações, porque, fazendo economia da construção, ela deixa ao mundo tal como ele é, à ordem estabelecida, as operações essenciais da construção científica – seleção do problema, elaboração de conceitos e de categorias de análise – e as quais ele preenche assim, ao menos *par défaut*, a título de ratificação da doxa, uma função fundamentalmente conservadora (Bourdieu, 1992a, p. 214. Tradução livre).

Se a luta constante é inerente a todo campo, é preciso, no entanto, primeiro entender o que se disputa, o cerne do jogo. Somente compreendendo os recursos/capitais valorizados no campo das agências que lidam com a chamada “fragilidade estatal”, podemos entender o que mobiliza o embate, o que sustenta a rotina de construção do tema. Assim, este capítulo tratará de mostrar primeiramente os entendimentos comuns sobre o que move o jogo, o campo como *campo de forças*, para no capítulo seguinte, tratarmos da violência em que esse jogo se baseia – o *campo de lutas* e o *campo de dominação*. É preciso frisar, porém, que todo o processo é em si entremeado de práticas violentas, e que a divisão proposta é um recurso metodológico, que fazendo uso da flexibilidade da

abordagem FIHP (Leander, 2006), procura demonstrar por etapas como se dá a construção rotineira do tema dos “Estados frágeis”.

Essencialmente, busco mostrar, neste capítulo, que a concepção de “Estado frágil” se formou e se forma diariamente, através de práticas administrativas que fazem parte da rotina burocrática de uma rede de agências de diversas origens e que se baseiam em um entendimento comum sobre quais recursos são valorizados no campo. Mais do que simplesmente me introduzir no tema da chamada fragilidade estatal, tenciono desnaturalizá-la, transformar a própria construção do objeto em objeto de estudo. Para isso, a abordagem FIHP, apoiada nos conceitos de campo, *habitus* e prática de Bourdieu, se mostra enriquecedora (Idem). As ferramentas teóricas que disponibiliza abrem caminho para o entendimento não do termo “Estado frágil” em si, mas de como este é formado. Aprimorando as potencialidades dessa abordagem, a definição que Villumsen (2007, 2008) propõe para os capitais em um campo proporciona um ponto de partida para a análise.

Assim, este capítulo abordará o campo das agências que lidam com o tema dos “Estados frágeis” através da concepção de *campo de forças*, enfatizando os *capitais* envolvidos e como estão fundamentados no *habitus* do campo. O capítulo se subdividirá em três, tratando dos capitais social, científico e econômico, de forma a elucidar as posições dos agentes no campo e como se relacionam. O aspecto transnacional do campo, mencionado por Bigo (Ibidem, p. 13), perpassará todos os capítulos e as seções de modo a demonstrar quais são os limites do campo, através de exemplificações das relações possíveis entre os diferentes agentes. Da mesma forma, o elemento crucial das práticas na abordagem FIHP será avaliado em cada etapa, conforme os capitais, as lutas e os efeitos do campo deixarem claro o papel da ação e da representação para além do discurso. Toda a pesquisa se baseará no entendimento de Bourdieu de que práticas e discursos são indissociáveis (Leander, 2006).

3.1 Campo de forças: capitais

Para Villumsen (2008), o conceito de capital tem sido pouco aproveitado em análises de campo e estudos baseados na teoria de Bourdieu (ver Villumsen, 2008, seção 3.2.). Para a autora, o conceito é fundamental para compreender não só o

que é relevante no jogo, mas como é dada autoridade a um ou outro agente, como os agentes interagem e como, através de lutas constantes (“batalhas dóxicas”), os capitais levam à formação de hierarquias no campo, não só por seu acúmulo, mas também e principalmente por sua mobilização (Villumsen, 2007, p. 428). Dessa forma, para Villumsen, os capitais devem ser vistos primordialmente como bases para lutas (“bases for struggles”) e como pontos de entrada (“points of entry”) no campo (2008, p. 98). Como dito no capítulo anterior, para Villumsen, o capital deve ser entendido mais detalhadamente 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 denomina “batalhas dóxicas” (Ibidem, p. 8). Neste capítulo, os capitais no campo das agências que lidam com os Estados ditos frágeis serão analisados como pontos de entrada, *agency-selecting* e *boundary-setting*, de forma que o caráter agregador dos capitais ficará em foco, permitindo compreender quais recursos são valorizados por todos os agentes no campo e quais são – em exemplos - os agentes que comungam desses recursos, ainda que em níveis diferentes. Com isso, analisarei o que Bigo (2005) denomina “*campo de forças*”, o campo em seu caráter de socialização.

Para Bigo (2005), o campo exerce uma pressão comum em todos os agentes na medida em que reúne uma homogeneidade encontrada em seus interesses burocráticos: sua maneira semelhante de significar um tema, de reunir conhecimento e de valorizar certas tecnologias e ferramentas (p. 10). O campo como campo de forças homogeneiza, assim, as práticas dos agentes e suas formas de perceber as práticas, criando um *habitus* comum e sendo criado por ele, no constante vai-e-vem a que Bourdieu faz referência (1992a, p. 83). Essa socialização (Bigo, 2005, p. 3) deve ser entendida pela correlação entre os discursos dos agentes e sua posição como autoridade de um grupo (Ibidem, p. 10). Se o campo da tomada de posição é metodologicamente inseparável do campo da posição (Bourdieu, 1992a, p. 80), analisar os capitais que concedem voz e, portanto, lugar aos agentes em um campo é analisar simultaneamente seu *habitus* e suas práticas.

Ainda que Villumsen (2008) não opte pelo uso do conceito de *habitus* em si, ao tomar os capitais em um campo como ponto de partida, tal como propõe, o que

a autora faz é nada menos que reconhecer o *habitus* dos agentes simultaneamente: Villumsen identifica a *doxa* do campo que analisa, o campo de segurança europeu (uma variável definição de segurança européia); a partir dela conhece a *illusio* desse campo (a definição dessa segurança); logo, reconhece o que mobiliza as práticas dos agentes e em torno de que forma de socialização giram, seu *habitus* (discursos e práticas de redefinição constante do problema – a ameaça – e da solução). É identificando o *habitus* que Villumsen consegue compreender quais são os capitais em jogo, e é identificando esses capitais, que a autora reconhece o *habitus*. Como antecipou Bourdieu, “para construir um campo, é preciso identificar as formas de capital específicas que nele são eficientes, e para construir essas formas de capital específicas, é preciso conhecer a lógica específica do campo” (1992a, p. 83. Tradução livre). Aqui, opto, então, por demonstrar qual é o *habitus* do campo, ainda que não seja elemento central desta seção. Como Leander (2006) deixa claro, a abordagem FIHP, quando contextualizada, não necessariamente dá peso igual a todos os elementos que lhe dão nome (pp. 10 e 11). Quando optei por flexibilizar a abordagem FIHP nesta pesquisa, fazendo uso do entendimento central que Villumsen (2007, 2008) aplica ao conceito de capitais, relativizei o peso do conceito de *habitus* e simplifiquei-o para adaptar sua análise ao estudo dos capitais relevantes no campo das agências que lidam com a chamada fragilidade estatal.

Como o capítulo anterior deixou claro, a *doxa* do campo em questão pode 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”. O que está em jogo, então – a *illusio* do campo -, é a definição de quais exatamente são esses Estados, qual o grau de importância de cada um deles e como é possível “salvá-los” ou enfrentar esse “desafio”. Assim, o que é constantemente debatido no campo é como definir/identificar os Estados que constituem esse desafio e como resolvê-lo. Conforme analisarmos os capitais do campo, ficará claro qual é o *habitus* que gira em torno dessa *illusio*. Se o capital é

imprescindível para a definição do *habitus*, o inverso é também verdadeiro, e ambos serão conhecidos simultaneamente, em uma análise que se propõe relacional.

São identificados três capitais relevantes no campo das agências que lidam com os Estados ditos frágeis: os capitais social, científico e econômico. A relevância e seleção desses capitais serão indiretamente justificadas por sua própria análise. Conhecendo os discursos e as práticas inerentes às dinâmicas em torno desses capitais, ficará claro seu peso no jogo e como alcançam esse destaque.

3.1.1

Capital social: falar com autoridade

O capital social é definido por Bourdieu como “the sum of resources, actual or virtual, that accrue to an individual or a group by virtue of possessing a durable network of more or less institutionalized relationships of mutual acquaintance and recognition” (Bourdieu e Wacquant, 1992b, p.119). Villumsen, baseada no trabalho de Huysman, destaca a idéia de *network*: “Social capital is the capacity derived from being part of networks and from relations of acquaintance and mutual recognition” (Huysman, 2002b, p. 608 *apud* Villumsen, 2008, p.259). Este capital está, portanto, vinculado aos contatos de um agente, aos agentes com quem se relaciona e à natureza dessa relação. O capital social está diretamente relacionado com a idéia de representação, de ser habilitado a falar sobre a realidade e em nome de um grupo: “if you can claim to represent others, you add to your position as being able to speak authoritatively” (Villumsen, 2008, p. 156). Trata-se do “mistério do ministério” de que fala Bourdieu: o agente com voz é habilitado a falar pelo grupo que o constitui com autoridade, e constitui esse grupo, simultaneamente, ao representá-lo (1996, p. 83).

No campo das agências que lidam com o tema da chamada fragilidade estatal, o valor do capital social é patente, pelo que analisá-lo implica demonstrar claramente a importância de uma avaliação relacional. No campo, a autoridade para falar por um grupo e a autoridade para nomear a realidade estão intimamente ligadas, de forma que tratar do tema dos Estados ditos frágeis implica “prestar homenagem” a uma série de agentes já envolvidos com esse “desafio” e ao

mesmo tempo constituir o grupo ao qual se faz referência. Estando amplamente difundido, o tema alcança a mais variada gama de agentes em todo lugar: alguns detêm considerável capital e se tornam um agente essencial a quem citar, com quem se relacionar e com quem trocar conhecimento, outros formam o campo de modo menos relevante, mas ainda são necessários para essa constituição.

Primordialmente, o campo em estudo se caracteriza por trocas simbólicas de “reconhecimento”: conferências são organizadas frequentemente e, ao mesmo tempo em que se procura ter o maior número possível de participantes, esses convidados não podem ser qualquer um, senão alguém que detém capital relevante de algum ou de todos os tipos. Esses são os momentos de troca de conhecimento e de busca por distinção.

Em 19 e 20 de março de 2009, uma conferência sob o título de *3C Conference on Improving Results in Fragile and Conflict Situations* foi organizada em Genebra, com o apoio do governo da Suíça, do BM, da OCDE, da ONU e da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte). O objetivo do encontro era “to reinforce related ongoing international processes, such as those led by the United Nations, the World Bank, OECD and NATO, and to promote synergy among them” e, ainda, “to increase the efficiency and effectiveness of their support to peace, security and development in situations of conflict and fragility” (Assembleia da ONU, 19/10/09, pp. 2 e 3). A proposta da conferência era tornar mais coerentes, coordenadas e complementares as iniciativas já postas em prática por esses agentes. O relatório destaca o avanço de diversas recomendações embasadas em uma linguagem acordada entre *diferentes comunidades políticas, Estados e organizações internacionais, levando em consideração a visão de países parceiros* (Ibidem, p. 3). O perfil *agregador* do encontro é frisado em todo o documento, deixando clara a importância concedida a ampliar a base social do texto que seria elaborado. Fica claro, ainda, o que está em jogo, qual fator mobiliza essa agregação:

The Conference reaffirmed individual and collective responsibilities for the advancement of stable, effective and accountable states, as well as of long-term sustainable peace, security, development and human rights, in conflict and fragile situations (Ibidem, p. 5).

O elemento “socializador” dos agentes-partes dessa conferência é a motivação por “definir e resolver o desafio da fragilidade estatal” – seu *habitus*,¹ como ficará claro no decorrer da seção. Em termos de “tendências atuais” e “desafios”, o documento cita como base o *Principles for Good International Engagement in Fragile States & Situations*. Este texto, produzido pela OCDE, é referência constante em todo documento relacionado ao tema dos Estados ditos frágeis, como veremos. O texto parte da idéia de que

(t)he long-term vision for international engagement in fragile states is to help national reformers to build effective, legitimate, and resilient state institutions, capable of engaging productively with their people to promote sustained development (OCDE, 2007, p. 1).

A OCDE, através do DAC (Development Assistance Committee) e da International Network on Conflict and Fragility (INCAF), exerce enorme influência sobre o tema da “fragilidade estatal”:

The International Network on Conflict and Fragility is a unique decision-making forum which brings together governments and international organisations in order to support peacebuilding as well as effective and legitimate state institutions in the world’s most challenging development situations.²

A OCDE é uma referência, por exemplo, para a atuação do Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), que também se apóia no *Principles* para sua proposta de ação frente aos Estados ditos frágeis (BAD, 2008, p. ii). Tendo criado o Fragile States Facility, o banco procura “more effectively assist fragile states to transit out of fragility” (Idem). A participação dos bancos multilaterais de desenvolvimento (MDBs, em inglês) na divulgação do tema é visível: como grandes financiadores de projetos em Estados ditos frágeis, esses bancos se tornam essenciais para qualquer atuação nesses locais, e são parceiros bem-vindos nas propostas de solução para o “problema”. Além do óbvio capital econômico envolvido nessas

¹ Como dito anteriormente, a idéia de *habitus* nesta pesquisa foi simplificada e sua importância relativizada, seguindo o exemplo de Villumsen (2007, 2008) e Bigo (2005), que não caracterizam esse conceito de forma pormenorizada. Aqui, portanto, não se busca averiguar cada aspecto do *habitus* - que práticas específicas gera, que gostos e maneiras produz etc (Bordieu, 2008, cap.1) -, mas seu caráter socializador, de modo geral.

² Disponível em: <www.oecd.org/dac/incaf>. Acesso em: 27 de março de 2010.

questões, como veremos adiante, a parceria com agentes de todo tipo expande enormemente a rede social desses bancos. Em termos de atividades práticas voltadas para segurança em “Estados frágeis”, porém, mesmo esses bancos precisam buscar a legitimidade de outros parceiros.

Em seu *Strategy for Enhanced Engagement in Fragile States*, o BAD defende parcerias com agências e organizações internacionais, entre elas outras MDBs e a ONU (Idem). A ONU não tem um departamento ou um documento-chave que lide diretamente com o tema dos “Estados frágeis” e trata do assunto através de suas agências específicas, como o PNUD (United Nations Development Programme) ou a Peace Building Commission. No entanto, através, principalmente, de sua atuação na prática em Estados vistos como frágeis, a ONU é tida como uma parceria relevante por todos os agentes envolvidos com o tema. Suas missões carregam legitimidade frente à comunidade internacional e apoiá-las ou complementá-las se torna um esforço automaticamente válido para outras organizações.

Em outra forma de influência capaz de acumular capital social, a ONU também apóia a organização de conferências que debatem o tema da chamada fragilidade estatal. Uma conferência patrocinada pelo PNUD, pelo BM, pela Comissão Européia e pelo DAC e organizada pelo DFID, em 2005, o *Senior Level Forum on Development Effectiveness in Fragile States*, em Londres, foi fundamental para a elaboração do *Principles*.

The two-day (13 e 14 de janeiro) Senior Level Forum (SLF) on Development Effectiveness in Fragile States brought together senior officials, leading development practitioners, government reformers in fragile states, and academics, to examine aid allocation to fragile states, donor coordination, donor policy coherence, effective service delivery and improved aid instruments – with the aim to shape a consensus on emerging elements of best practice in dealing with fragile states (SLF, 2005, p. 1).

O *Principles* foi, por exemplo, essencial para a elaboração do documento oficial da UE sobre o tema da chamada “fragilidade estatal”, o *Vers une réponse de l’UE aux situations de fragilité*, também de 2007. Neste documento a UE pretende estabelecer “uma estratégia global de resposta às situações de fragilidade” (Comissão Européia, 2007, p. 4. Tradução livre). O documento se

centra na avaliação da possibilidade de se usarem ferramentas de ajuda nacionais e regionais, frisando a consideração dos métodos já desenvolvidos por alguns países (Ibidem). Dessa forma e diante do leque de opções de ferramentas de diversas origens, fica claro como o bloco acumula capital social: pela representação de um vasto grupo, de considerável peso na política internacional.

No entanto, como os demais agentes no campo, a UE não abre mão de parcerias e as estimula, considerando a necessidade de atuar com a ONU, a OCDE e o BM. (Ibidem, p. 14). O BM, um dos patrocinadores do *Senior Level Forum*, de forma semelhante ao DAC/OCDE, é referência essencial sobre “Estados frágeis”.

The World Bank works closely with UN agencies as well as the UN Peace-Building Commission, the Organization for Economic Cooperation and Development and its Development Assistance Committee (OECD/DAC), other Multilateral Development Banks and bilateral donors to address the need for integrated approaches to support peace-building and state-building goals in fragile and conflict-affected countries.³

O Fragile and Conflict-Affected Countries Group (OPCFC) é a agência do BM responsável pelo tema, e os documentos que fundamentam seu trabalho, principalmente os relatórios anuais sobre *Low-Income Countries Under Stress* e o *Fragile State – Good Practice in Country Assistance Strategy*, são citados como bibliografia básica para o assunto (DFID, 2005; Brookings Institution, 2008; GSDRC, 2009). Da mesma forma, o CPIA, o método criado pelo banco para analisar esses Estados, serve de base, por exemplo, para a atuação do DFID (DFID, 2005).

O DFID, organizador do *Senior Level Forum*, é o departamento britânico mais atrelado ao tema da chamada fragilidade estatal e investe uma enorme quantidade de tempo, capital e *expertise* para a “definição” e a “solução” desse “problema”: “Making development work in fragile states is one of the biggest challenges for the UK and for the international community” (DFID, 2005, p. 3). Suas ações, como as de todos no campo, se voltam para alcançar uma base de apoio diversa e vasta, composta por ativistas, pesquisadores, acadêmicos e políticos, *think tanks*, agências bi e multilaterais, e por alcançar o timbre adequado

³ Disponível em: <<http://go.worldbank.org/4K94AMLSD0>>. Acesso em: 27 de março de 2010.

na enunciação da questão. Compreender e solucionar o “desafio” dos Estados ditos frágeis é considerado primordial. O título de um de seus principais documentos é eloqüente: “Why we need to work more effectively in fragile states?” (DFID, 2005). Para responder a essa pergunta, estão em jogo a definição do “problema” e a compreensão do que consiste uma “atuação mais eficiente”.

O DFID apóia diretamente o trabalho de organizações como o Crisis States Research Centre (CSRC), um centro de estudos baseado na London School of Economics. O financiamento de *think tanks* e o apoio a suas pesquisas está na base de atuação de todas as agências bilaterais envolvidas com o tema dos Estados ditos frágeis. Essa atitude reverbera em geração de conhecimento, engrossa a base social dessas agências e contribui para destacar seu capital econômico, como veremos mais claramente nas próximas seções. Sendo o acúmulo e a mobilização de capital partes integrantes dos discursos e das práticas no campo, os *think tanks* buscam também multiplicar suas relações com agentes relevantes, o que permite difundir seu conhecimento e angariar apoio econômico. O CSRC formou parceria com o Governance and Social Development Research Centre (GSDRC), um centro de pesquisa com fortes vínculos com outras instituições internacionais, para a produção de um *topic guide* sobre o tema dos “Estados frágeis” (McLoughlin, 2009). O documento, por sua natureza, cita as principais fontes sobre o assunto e, pela capacidade de reconhecê-las, leva a um processo de legitimação dos próprios centros de pesquisa envolvidos. Para falar com autoridade, é claro, é preciso conhecimento. Um claro exemplo de capital social é a capacidade e a habilidade de *citar*, o que implica conhecimento do tema. Se as *conferências* mobilizam relações sociais mais ativas e diretas, as *citações* são um mecanismo mais teórico e silencioso de somar capital social – conectar-se ao campo.

Os estudos elaborados pelo GSDRC também têm financiamento do DFID, e alguns projetos são patrocinados ainda pela AusAID (Australian Agency for International Development), a principal agência de fomento australiana, também envolvida no tema dos Estados ditos frágeis. A AusAID, em seu *Fragile States: What is International Experience Telling Us?*, procura mapear a discussão em torno do tema, e apesar de citar fontes como o DFID e o BM, dá clara e considerável importância ao papel de agências norte-americanas, como a USAID,

e ao marco histórico e teórico da *U.S. National Security Strategy*, de 2002 (AusAID, 2005, pp. 2 e 4). “America is now threatened less by conquering states than we are by failing states” (U.S. National Security Strategy, 2002, p. 1) parece ser quase uma referência obrigatória em todo relatório sobre o tema da chamada fragilidade estatal. O documento fala, ainda, na importância do “influyente Center for Global Development”, localizado em Washington.

O centro é freqüente participante em conferências e é citado, principalmente, pela produção do *Index of State Weakness in the Developing World*, em parceria com a Brookings Institution, também em Washington. A importância dessas classificações será abordada na seção sobre capital científico, mas como todos esses capitais se entrelaçam e exercem influência uns sobre os outros, é também preciso ressaltar que a elaboração de *rankings* indiretamente proporciona um considerável acúmulo de capital social pelos agentes envolvidos. Sendo frequentemente citados em diversas publicações, eles organizam e são convidados para palestras e conferências, onde acumulam relações sociais. O Center for Global Development, por exemplo, participou de um grande debate organizado pela Brookings Institution, em 2008, sob o título de *Weak and Failed States: What They Are, Why They Matter and What to Do about Them*. Estavam presentes políticos, ativistas e acadêmicos de diversos setores.

Índices como o *Index of State Weakness* também são ricos em citações. Em busca de autoridade para definir a realidade, também são acumuladas referências aos agentes que detêm considerável capital social. O *Index of State Weakness* cita, por exemplo, o DFID, o BM, o Belfer Center for Science and International Affairs, em Harvard, e o Country Indicators for Foreign Policy (CIFP). O Belfer Center é dirigido por Robert Rotberg, autor de diversos artigos e livros sobre “Estados frágeis” e coordenador do Harvard University Failed States Project (Rotberg, 2002, 2004, 2007). O programa tem como foco a “vulnerabilidade de Estados fracos, frágeis ou colapsados” e “o aprimoramento da governança,⁴ e já produziu algumas versões do *Ibrahim Index of African Governance*.⁵

⁴ Disponível em:

<http://belfercenter.ksg.harvard.edu/project/52/intrastate_conflict_program.html?page_id=42>. Acesso em: 29 de março de 2010.

⁵ Disponível em:

<http://belfercenter.ksg.harvard.edu/project/52/intrastate_conflict_program.html?page_id=223>. Acesso em: 29 de março de 2010.

A CIFP, por sua vez, é uma organização canadense que busca sistematizar o conhecimento sobre “Estados frágeis” em seu *Country Ranking Table*. O CIFP está baseado na Carleton University e é dirigido por David Carment, autor de inúmeros artigos acadêmicos sobre o tema, defensor de uma metodologia mais rigorosa para o estudo da chamada fragilidade estatal e de uma política canadense mais assertiva e abrangente sobre o assunto (Carment, 2005, 2006, 2007). Com o capital social acumulado pelas constantes citações a seu índice, o CIFP é convidado para conferências como a *Fragile, Dangerous and Failed States*, organizada pela CIDA (Canadian International Development Agency) e outras instituições, em 2005, e reunindo participantes de cerca de 50 organizações.

O *Country Ranking Table* contribui para as análises de conflitos realizadas pela USAID, o que a página do CIFP faz questão de frisar.⁶ A USAID, fundada em 1961, é a agência de maior destaque em matéria de desenvolvimento internacional nos EUA. Marcou sua importância no tema dos Estados ditos frágeis com seu *Fragile States Strategy* e o Fragile States Council e ao liderar a coordenação das atividades do governo sobre o assunto.

The council will play a facilitative role, reviewing and monitoring the strategic tracking system, providing recommendations on the Agency’s response in fragile states, identifying resources, and ensuring that implementation is timely and well coordinated. The council will also provide a critical coordination link to broader interagency efforts on fragile states (USAID, 2005, p. 9).

Apesar de, como veremos, a USAID deter grande volume de capital econômico e científico, e por isso, ser uma referência considerável, seu volume de capital social é menos relevante em comparação com algumas das agências já mencionadas. Em *Fragile States Strategy*, a USAID faz as comuns referências ao DAC/OCDE, ao BM e à ONU, atestando seu papel central no tema, mas não faz menção a outras agências, além de órgãos americanos (2005, pp. 10 e 11). De fato, a USAID não costuma organizar conferências ou participar delas, apesar de afirmar a importância da comunidade internacional para agir frente ao “desafio dos Estados frágeis” (Idem). No entendimento de prática bourdieuiana, as ações da USAID, não intencionais, nem impensadas, parecem refletir a segurança que o

⁶ Disponível em: <<http://www.carleton.ca/cifp/about.htm>>. Acesso em: 26 de março de 2010.

enorme volume de seus demais capitais confere. Certamente, refletem o *habitus* do campo – o que está em jogo é entendido: “The phenomenon of weak or fragile states is not new, but the need to address their weakness is more critical than ever” (Ibidem, p. V). Em matéria de coordenação governamental, a USAID foi crucial na criação do Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization (OCRS ou S/CRS) e agora, na coordenação das tarefas desta e de outras agências.

O OCRS, fundado em 2004, faz parte de uma força-tarefa governamental dos EUA para coordenar suas ações de reconstrução e estabilização em Estados ditos frágeis. Seu *staff* é formado por membros de diversas agências do governo e sua composição foi liderada pela USAID.

Today, powered by our partnership with eight different agencies, S/CRS has become the embodiment of Secretary Clinton’s concept of smart power to enhance our nation’s institutional capacity to respond to crises involving failing, failed, and post-conflict states and complex emergencies.⁷

Em termos de relações sociais nacionais, portanto, fica claro como o OCRS acumula seu capital social: falar em nome de diversas agências é central para a idéia de representação, e como veremos adiante, essa representação específica é consideravelmente disputada.

Os trabalhos do governo norte-americano, principalmente da USAID e do OCRS servem de inspiração para o Stabilization and Reconstruction Task Force (START), no Canadá. De fato, o modelo de agência bilateral do OCRS é um referencial na atuação de respostas ao “problema dos Estados frágeis”, e as propostas de ação são semelhantes: “START is designed to (...) coordinate whole-of-government policy and program engagements in fragile states”.⁸ Os princípios de atuação do OCRS, do START e da Stabilisation Unit, no Reino Unido, estão fortemente relacionados. Fundada em 2004, a Stabilisation Unit, bem como o OCRS e o START, criaram uma espécie de corpo civil de estabilização⁹ com a

⁷ Disponível em: <<http://www.state.gov/s/crs/>>. Acesso em: 26 de março de 2010.

⁸ Disponível em: <<http://www.international.gc.ca/START-GTSR/start-definition-gtsr.aspx>>. Acesso em: 26 de março de 2010.

⁹ Disponível em: <<http://www.stabilisationunit.gov.uk/index.php/newsroom/news-archive/218-uk-csg-event>>; <<http://www.international.gc.ca/START-GTSR/gpsp-ppsm.aspx>>; e <<http://www.state.gov/s/crs/civilianresponsecorps/index.htm>>. Acesso em: 26 de março de 2010.

mesma proposta: unir desenvolvimento, defesa e diplomacia na resposta à chamada fragilidade estatal, uma união defendida na U.S. Security Strategy de 2002 (“3 Ds”). A Stabilisation Unit é gerenciada por diversos ministérios e departamentos governamentais no Reino Unido, entre eles e principalmente, o DFID. A rede de relações do DFID é uma das mais vastas: o departamento não só procura liderar todas as iniciativas britânicas no tema dos “Estados frágeis”, como alcança influência sobre centros de pesquisa por todo o mundo.

O que essas relações, citações e conferências mostram é que, em variados graus, há uma grande mobilização em torno do tema dos “Estados frágeis”. Tratado como um “desafio global”, agências de todos os tipos e lugares se unem em torno da busca por definir e resolver esse “problema” – o caráter *boundary-setting* do capital social. Esta seção, então, procurou exemplificar como essas agências se relacionam e o que as mantém unidas: “Much remains to be done to understand the trajectories of these countries, identify priority areas for action and take stock of the collective impact of the combined engagement by diplomats, aid and security actors” (OCDE, 2010, p.2). O *habitus* de procurar definir e resolver o “problema dos Estados frágeis” reúne os mais variados agentes em um mesmo campo. Essa força de socialização em torno de um mesmo *habitus* faz com que as agências reconheçam mutuamente sua autoridade e, por esse reconhecimento, busquem também se legitimar.

No campo das agências que lidam os Estados ditos frágeis, o capital social está *exemplificado* nas relações e citações entre agências governamentais, organizações multilaterais e *think tanks*. Apresentar como esses agentes se apóiam mutuamente, como estabelecem uma quase-necessidade de referências recíprocas, como se encontram em conferências frequentes, onde trocam conhecimento sobre o tema e sobre si próprios, é exemplificar como o capital social nesse campo é acumulado e a que se dirige. Para entrar e se manter no campo das agências que lidam com o tema da chamada fragilidade estatal, é preciso acumular relações sociais com os demais agentes, manter-se sempre conectado e sempre presente – o caráter *agency-selecting* do capital social. Essa necessidade está presente nos discursos e nas práticas dos agentes que citei como exemplos, uma busca constante por autoridade através do reconhecimento da autoridade dos demais. Demonstrar conhecimento do tema é mostrar reconhecimento dos agentes

relevantes, e demonstrar este reconhecimento dos pares é atestar o conhecimento sobre o que são “Estados frágeis” e como “salvá-los”. Os processos de constituição são simultâneos e funcionam através da força nem mecânica, nem consciente do *habitus*. É o *campo de forças*, tal como Bigo (2005) o descreve: “a field of attraction that polarizes around the specific stakes of the agents involved” (p. 10).

Nesse contexto, o capital social se apresenta no caráter “*agency-selecting/points of entry*” e *boudary-setting* a que Villumsen (2008) se refere. É o capital social que um agente acumula, isto é, sua capacidade de se inserir no mundo das relações, citações e conferências sobre o tema que o permite adentrar e permanecer no campo, ser um agente desse campo e ter voz. Ainda, com as agências e relações exemplificadas nesta subseção, fica claro o aspecto transnacional do campo, pela transposição de fronteiras que o *habitus* em questão preconiza, um *habitus* voltado para um “problema” em si, global.

3.1.2

Capital econômico: dinheiro, publicações e expertise

O capital econômico é frequentemente citado por Bourdieu como um dos principais capitais em um campo, com função hierarquizadora primordial (Bourdieu, 2005 *apud* Villumsen, 2008, p. 102), mas aqui será empregado de forma diferente. Mais do que definido como riquezas materiais, terras ou bens em geral, o capital econômico no campo das agências que lidam com “Estados frágeis” será avaliado através da sua aplicação. Villumsen (2008) age de forma semelhante ao lidar com o capital econômico indiretamente através do capital militar no campo de segurança europeu, utilizando a capacidade militar como indicativo do poder econômico de um agente. Essa aplicação se justifica aqui por dois fatores: se o intuito da pesquisa, como dito, é exemplificar os elementos mais importantes e constitutivos do campo, mais do que avaliar os orçamentos das agências que lidam com os chamados Estados frágeis, torna-se relevante avaliar como esse capital econômico é aplicado, como se transforma em um desdobramento do *habitus*, em torno da definição e da “solução” do “problema”.

Entender como as agências em questão utilizam seus recursos econômicos diretamente em prol do tema permite, ainda, que se vá somente ao foco da

pesquisa, evitando que uma análise de orçamentos inclua os recursos desviados para outras atividades dessas agências. Muitas delas são organizações voltadas, de maneira mais abrangente, para o tema do desenvolvimento ou da ação humanitária e atuam em diversos ramos, mas nosso interesse primordial aqui é compreender quanto de seu capital econômico se dirige aos Estados ditos frágeis. Para isso, portanto, procurarei avaliar, nesta subseção, quais são as principais atividades de algumas das agências que lidam com “Estados frágeis” para influir sobre o tema, reproduzindo a *doxa* e o *habitus* do campo. Serão exemplificadas atividades em campo, como missões que atuam diretamente nos Estados identificados como frágeis, e auxílios indiretos, como envio de recursos. Como forma indireta de verificar o capital econômico de uma agência, ainda, será avaliado o potencial humano envolvido em pesquisas específicas sobre o tema – pessoal e tempo necessários para a consecução da pesquisa. Isso não significa, porém, que os investimentos anunciados serão deixados de lado: os orçamentos, os empréstimos e as doações anunciados especificamente para esses Estados serão também exemplificados. Como na subseção anterior, procurarei mostrar variações comuns nas formas dessas atividades e investimentos, e não, exaurir propriamente esses estudos. A base para esta seção provém das agências citadas na seção anterior, mantendo o caráter relacional da pesquisa.

Assim como na avaliação de capital social no campo das agências que lidam com Estados ditos frágeis, a OCDE mostra relevância também em termos de capital econômico. Em seu *Ensuring Fragile States are not Left Behind* (2010), a organização traça o perfil da ajuda a esses Estados, tanto por parte de seus membros, como de outros países. A OCDE constata que, apesar de problemas como concentração de ajuda em alguns “Estados frágeis” identificados como prioridade por certas agências, a ajuda oficial ao desenvolvimento (ODA, em inglês) a esses Estados, de modo geral, vem crescendo: em 2008, esse auxílio teria subido 7,4%, atingindo os U\$ 34,6 bilhões (Ibidem, p. 1).

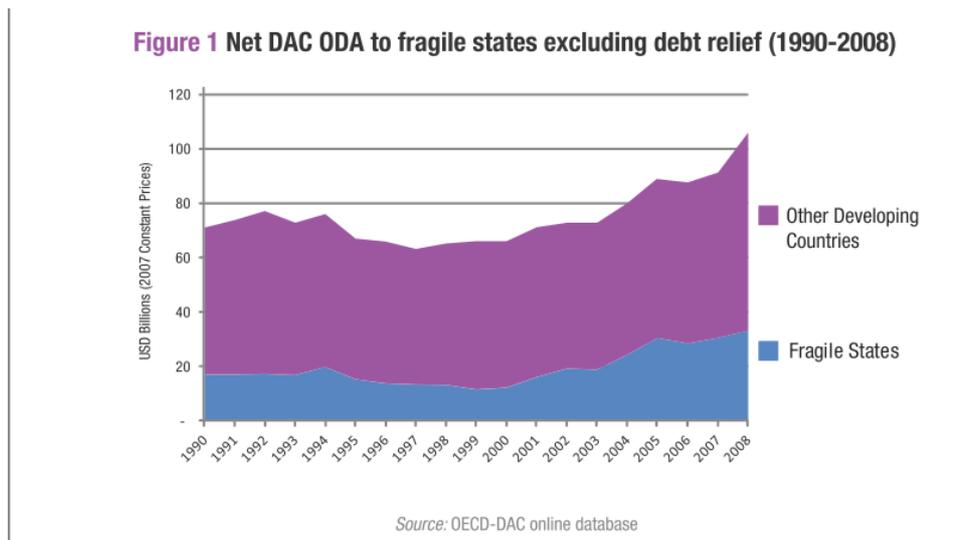


Figura 1: ODA para “Estados frágeis” (1990-2008) (OCDE, 2010, p. 2).

Com esse total de ajuda aos Estados ditos frágeis, a OCDE acumula enorme capital econômico no campo em questão. Tornar esse valor transparente e acessível é um passo importante para ir do acúmulo à mobilização, como veremos na seção sobre “batalhas dóxicas”. As doações são referentes aos países membros, mas a INCAF tem papel fundamental no gerenciamento e direcionamento da ODA:

The INCAF Task Team on Financing and Aid Architecture provides policy makers, operational staff and developing countries with information about the resource flows going into fragile and conflict-affected states. It works to provide greater clarity on how to ensure flexible, rapid and long-term financing that can bridge humanitarian, recovery and longer-term development phases and more effectively support peacebuilding, statebuilding and security activities.¹⁰

Da mesma forma, o BM também se destaca na ajuda aos “Estados frágeis”. O Fragile and Conflict-Affected Countries Group (OPCFC) gerencia um fundo criado pelo banco, em 2008, especialmente para esses Estados, o State and Peace Building Fund (SPF), que teve como investimento próprio inicial, US\$ 100 milhões, mas conta ainda com investimentos privados, como do governo da Noruega e da Holanda.¹¹

¹⁰ Disponível em:

<http://www.oecd.org/document/3/0,3343,en_2649_33693550_42115075_1_1_1_1,00.html>.
Acesso em: 27 de março de 2010.

¹¹ Disponível em:

<<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/STRATEGIES/EXTLICUS/0,,con>

The SPF has two main objectives: support measures to improve governance and institutional performance in countries emerging from, in, or at risk of sliding into crisis or arrears; and support the reconstruction and development of countries prone to, in, or emerging from conflict.¹²

O balanço mensal do fundo demonstra o capital econômico do banco. Em janeiro de 2010, o SPF recebeu U\$ 86 milhões do BM e de outros doadores. Desse total, U\$ 6 milhões serão destinados por seis anos ao gerenciamento do fundo e o restante será aplicado em 28 projetos em Estados ditos frágeis (SPF, janeiro de 2010, p. 2).

Além disso, o BM, através da International Development Association, que dirige o OPCFC, declara que já investiu, desde 2000, U\$ 5,9 bilhões em assistência à reconstrução em “Estados frágeis” ou “pós-conflito”. Ainda, afirma que de julho de 2008 a março de 2009, o BM dirigiu U\$ 964 milhões a esses Estados.¹³

O Banco Africano de Desenvolvimento também acumula considerável capital econômico no campo em questão, através do Fragile States Facility. A agência mobiliza UA 420 milhões em investimentos no tema, subdivididos em três pilares: financiamento suplementar ao fornecido com base em alocações por país; cancelamento de pagamentos atrasados; e recursos para projetos específicos (BAD, 2008, p. ii). O Fragile States Facility é gerenciado pela Fragile States Unit: “Underpinning the strategy is a move to strengthen incentives for countries to pursue good economic management, thus facilitating their transition out of fragility”.¹⁴ O orçamento proposto pode ser complementado, ainda, por doadores tradicionais e não-tradicionais (Ibidem, p. 15).

Como outra grande instituição multilateral que a seção anterior mostrou ser um agente relevante no campo dos que lidam com Estados ditos frágeis, a ONU também acumula grande volume de capital econômico, contando com doações

tentMDK:22031772~menuPK:519150~pagePK:64171531~piPK:64171507~theSitePK:511778,00.html>. Acesso em: 27 de março de 2010.

¹² Idem. É importante frisar que o *link* entre “Estados frágeis” e conflitos como uma necessidade é muito discutido na literatura acadêmica (Carment et al, 2007), no entanto, à pesquisa de campo aqui proposta cabe analisar o que são identificadas pelos agentes executores como ações voltadas para “Estados frágeis”.

¹³ Disponível em: <<http://go.worldbank.org/RPX3HTLF40>>. Acesso em: 27 de março de 2010.

¹⁴ Disponível em: <<http://www.afdb.org/en/topics-sectors/initiatives-partnerships/fragile-states-facility/>>. Acesso em: 27 de março de 2010.

vultosas de muitos países. Como visto, dentro da ONU, o PNUD e a Peace Building Commission são algumas das principais agências atuando no tema. O UNDP Multi-Donor Trust Fund Office (MDTF Office) gerencia o UN Peace Building Fund (PBF), que, atualmente, apóia mais de cem projetos em quinze países. O fundo se divide em recursos para ajuda de emergência (Immediate Response Facility (IRF)) e para *peace building* efetivamente (Peacebuilding Recovery Facility (PRF)), e o orçamento aprovado em fevereiro de 2010 totalizou cerca de US\$ 146 milhões, contando com 48 doadores.¹⁵

Peacebuilding Fund Allocations and Projects Approved as of 28 February 2010					
PBF Facilities	Countries		Allocations USD	Projects Approved and Funds Transferred	
				#	USD
Immediate Response Facility	Projects funded in Burundi; Central African Republic; Côte d'Ivoire; Guinea; Haiti; Liberia, Kenya, Sierra Leone, Somalia, Sri Lanka, Sudan and Timor Leste (more details)		25,160,899	16	24,633,149
	Total Immediate Response Facility:		25,160,899	16	24,633,149
Peacebuilding and Recovery Facility	Burundi	Burundi PBF Priority Plan (French - English)	35,000,000	18	34,623,868
	Central African Republic	Central African Republic PBF Priority Plan (French)	30,000,000	13	10,800,000
	Guinea Bissau	Guinea-Bissau PBF Interim Priority Plan (Portuguese - English)	6,000,000	5	5,793,983
	Sierra Leone	Sierra Leone PBF Priority Plan	35,000,000	23	34,799,102
	Comoros	Comoros PBF Priority Plan [French - English]	9,000,000	5	5,250,000
	Côte d'Ivoire	Côte d'Ivoire PBF Priority Plan	5,000,000	2	5,000,000
	Guinea	Guinea PBF Priority Plan [French - English]	6,000,000	3	2,908,868
	Liberia	Liberia PBF Priority Plan	15,000,000	5	15,000,000
	Nepal	Nepal PBF Priority Plan	10,000,000	4	6,755,830
	Democratic Republic of Congo	DRC PBF Priority Plan	20,000,000	1	200,000
Total Peacebuilding and Recovery Facility:		171,000,000	99	121,131,651	
Total PBF Allocations and Projects Approved:			196,160,899	115	146,292,550

Figura 2: Peacebuilding Fund - Alocações e projetos aprovados em 28 de fevereiro de 2010.¹⁶

O orçamento específico do PNUD para 2008, por sua vez, chegou a US\$ 4 bilhões, divididos por temas como redução da pobreza, incentivo à governança democrática e recuperação e prevenção de crises (PNUD, 2009, p. 7). A ONU, como visto, não trata do tema dos “Estados frágeis” especificamente e não conta

¹⁵ Disponível em: <<http://www.unpbf.org/index.shtml>>. Acesso em: 28 de março de 2010.

¹⁶ Idem.

com uma agência especial para esses Estados, mas em termos objetivos, os recursos dirigidos para Estados que são identificados por outras agências como “frágeis”¹⁷ representam um volume difícil de superar. No orçamento de 2008 do PNUD, por exemplo, mais de US\$ 800 milhões – uma quantia considerável - foram para a África, onde está a maior parte dos Estados ditos frágeis (Ibidem, p. 6). Fica claro que a organização também se insere no *habitus* do campo:

If States are fragile, the peoples of the world will not enjoy the security, development and justice that are their right. Therefore, one of the great challenges of the new millennium is to ensure that all States are strong enough to meet the many challenges they face (ONU, 2005, p. 6).

A ONU pode não ter agências especializadas no tema da chamada fragilidade estatal, mas definitivamente concede importância ao tema. O relatório citado acima, *In Larger Freedom*, legitima a ação frente a Estados “que não funcionam como deveriam” e embasa o trabalho de diversas agências.

A União Europeia (UE), por sua vez, também se coloca como um agente relevante em termos de capital econômico através das missões praticadas com base na ESDP (European Security and Defence Policy). Com esse acordo, a UE procura se posicionar civil e militarmente diante de crises humanitárias, emergências causadas por desastres naturais e graves *déficits* em termos de governança em todo o mundo. Baseado na ESDP, a UE tem dezoito operações em todo o mundo, seis delas, na África, e para alguns, é possível afirmar que “a base-level capacity has been constructed, and that ESDP missions have become operational in very different fragile contexts for peacekeeping, border control and police reform” (Briscoe, 2008, p. 3). Somente uma das operações, na República Democrática do Congo (RDC), a EUSEC RD-Congo, já custou cerca de EUR 25 milhões (European Union, 2010).

A OCDE, o BM, a ONU e a UE sem dúvida são agentes que detêm grande volume de capital econômico no campo das agências que lidam com Estados ditos frágeis, através dos investimentos em projetos *in loco*, de ajuda em empréstimos e doações de grande porte. Porém, departamentos governamentais voltados para o desenvolvimento, como o DFID, também se destacam pelas altas somas dedicadas

¹⁷ Para verificar essa identificação, ver índices apresentados na próxima seção.

ao tema: o departamento britânico aumentou de 38% para 51% de seu orçamento os investimentos em “Estados frágeis”.¹⁸ Sendo seu orçamento total, em 2009, US\$ 5,5 bilhões,¹⁹ 51% é um número muito elevado. O DFID atua diretamente em Estados vistos como frágeis, como Serra Leoa e Zimbábue,²⁰ e apóia o trabalho de diversas organizações, como a Stabilisation Unit e a ONU.²¹

Outras agências, porém, se não mobilizam somas tão vultosas, acumulam capital econômico na forma de atuações complementares em campo, pesquisas locais, mobilização de *experts* para análise de dados e investimentos em publicações.

Agências bilaterais, por exemplo, se destacam nessas atividades. A USAID e o OCRS lideram uma força-tarefa interministerial, nos EUA, responsável por estabelecer a Civilian Stabilization Initiative (CSI), uma resposta combinada para atuar em emergências internacionais, principalmente Estados ditos frágeis. Tendo como foco questões como “How should the U.S. organize and plan to utilize all elements of national power in an integrated response to a failed or post-conflict state?” (OCRS, 2009, p. 12), as agências compartilharam um orçamento inicial de US\$ 140 milhões para estabelecer um Civilian Stabilization Corps, formado por profissionais de ativa e reserva. Ao todo, atualmente há 78 membros da ativa em tempo integral preparados para serem mobilizados em até 48h e 554 profissionais de reserva disponíveis quando necessário (Ibidem, p. 8). Em recursos à disposição, são quatorze veículos blindados e cerca de US\$ 54 milhões para deslocamento e permanência (Ibidem, p. 9). Esses profissionais atuam em áreas como policiamento, administração legal e saúde pública (Idem).

O START, no Canadá, por sua vez, gerencia um fundo de cerca de US\$ 235 milhões, com o objetivo de

provide financial and operational resources to facilitate timely, effective and accountable conflict prevention, crisis response, peace operations, and civilian

¹⁸ Disponível em: <<http://www.dfid.gov.uk/Global-Issues/How-we-fight-Poverty/Government/Fragile-States/>>. Acesso em: 1º de abril de 2010.

¹⁹ Disponível em: <<http://www.dfid.gov.uk/About-DFID/Quick-guide-to-DFID/where-the-money-goes/>>. Acesso em: 1º de abril de 2010.

²⁰ Disponível em: <<http://www.dfid.gov.uk/Global-Issues/How-we-fight-Poverty/Government/Fragile-States/>>. Acesso em: 1º de abril de 2010.

²¹ Idem.

protection and stabilization interventions in fragile states implicating Canadian interests, in line with Canadian foreign policy priorities.²²

A atuação do START em Estados ditos frágeis se dá através do Global Peace and Security Programme (GPSP), que se volta para atividades de policiamento, setores de segurança e justiça, entre outros, e ajuda humanitária.²³ De forma organizada e esquematizada, esse programa é gerenciado pelo Peacekeeping and Peace Operations Group e o Conflict Prevention and Peacebuilding Group, que, em conjunto, atuam no Sudão, no Líbano, no Afeganistão, no Haiti, na Colômbia e em Uganda. O GPSP financia, ainda, o programa E-learning for African Peacekeepers (ELAP), que oferece vinte cursos para esses profissionais (START, 2008, p. 8).

A Stabilisation Unit, no Reino Unido, também estabeleceu o UK Civilian Stabilisation Group, o qual gerencia e administra. O grupo, “created to assist the UK Government in addressing instability in fragile and conflict-affected countries”, é formado por 800 *experts* civis mobilizáveis, 200 membros do Civil Service Stabilisation Cadre (CSSC) e funcionários civis de cerca de 40 departamentos ou agências do governo britânico.²⁴ Esse grupo atua em países como Paquistão, Sudão e RDC.²⁵

They have the knowledge and expertise to support countries as they try to re-establish peace and security. This pool of people will ensure we are able to deploy the right people, to the right place at the right time to help rebuild fragile states and countries affected by conflict.²⁶

Se não há informações detalhadas sobre o orçamento do UK Civilian Stabilisation Group, o número de funcionários e *experts* mobilizados indica o capital econômico da agência.

²² Disponível em: <<http://www.international.gc.ca/START-GTSR/gpsf-fpsm.aspx>>. Acesso em: 28 de março de 2010.

²³ Disponível em: <<http://www.international.gc.ca/START-GTSR/gpsp-ppsm.aspx>>. Acesso em: 28 de março de 2010.

²⁴ Disponível em: <<http://www.stabilisationunit.gov.uk/index.php/civilian-stabilisation-group>>. Acesso em: 30 de março de 2010.

²⁵ Disponível em: <<http://www.stabilisationunit.gov.uk/index.php/where-we-work>>. Acesso em: 30 de março de 2010.

²⁶ Disponível em: <<http://www.stabilisationunit.gov.uk/index.php/newsroom/news-archive/218-uk-csg-event>>. Acesso em: 30 de março de 2010.

A AusAID, por sua vez, ainda está em fase de estabelecimento de uma unidade para lidar especificamente com “Estados frágeis”: “With many countries in the Asia-Pacific region showing some or all the characteristics of fragility, helping fragile states is a priority for Australia”.²⁷ Em termos de trabalho teórico, a agência está se reformulando e aumentando seus investimentos em pesquisa, sendo o tema da chamada fragilidade estatal, uma prioridade. Serão cerca de US\$ 20 milhões em 2010 (AusAID, 2008, p. 3):

AusAID will increase funding for development research, through to 2010. In particular, AusAID will increase research funding across important thematic areas of the aid program, with a special emphasis on the challenges facing and solutions available to fragile states.²⁸

Como formas de atuação menos diretas em Estados ditos frágeis, as atividades de pesquisa, sistematização e troca de conhecimento de alguns *think tanks* indicam acúmulo de considerável capital econômico no campo em questão. O Crisis States Research Centre, por exemplo, deixa clara sua enorme quantidade de publicações e pesquisas financiadas:

During its five-year existence the Crisis States Centre has planned and executed an impressive body of high quality research at the local, national and global level. We surpassed our targets, publishing 81 expert Working Papers, almost all of which embody the results of research directly funded by the Centre, along with 14 Discussion Papers that take up important theoretical dimensions and insights coming out of the research, the majority of which were written by members of our team (Crisis States Research Centre, 2005, p. 7).

Esses números foram apresentados no relatório sobre a primeira fase de pesquisa do centro, referente a “Cidades e Estados Frágeis”.²⁹ O documento também menciona bolsas concedidas a alunos de PhD e outros para produção de artigos e pesquisa de campo (Ibidem, p. 10). O trabalho para a conclusão dessa primeira fase englobou 41 projetos de pesquisa integrados, envolvendo centros de estudos em diversos países, como Índia e Colômbia (Idem).

²⁷ Disponível em: <http://www.AusAID.gov.au/keyaid/fragile_states.cfm>. Acesso em: 28 de março de 2010.

²⁸ Disponível em: <<http://www.AusAID.gov.au/research/default.cfm>>. Acesso em: 28 de março de 2010.

²⁹ Disponível em: <<http://www.crisisstates.com/Research/research.htm>>. Acesso em: 28 de março de 2010.

De maneira semelhante, se o Belfer Center for Science and International Affairs não se volta especificamente para a ação *in loco* em “Estados frágeis”, os investimentos em pessoal e publicações dizem muito sobre seu capital econômico. Com mais de 40 acadêmicos envolvidos no Harvard University Failed States Project (Rotberg, 2004, p. ix), o centro se destaca pelo volume de material produzido: são 55 publicações especificamente sobre “Estados frágeis”,³⁰ entre elas, alguns títulos como *Nigeria Neglect Carries Cost*, *Building a New Afghanistan*, *On Improving Nation-State Governance* e *Governance and Leadership in Africa: Measures, Methods, and Results*.³¹

Ainda sobre o capital econômico de alguns dos centros de pesquisa relevantes no campo das agências que lidam com Estados ditos frágeis, o CIFP, também mencionado na sessão anterior, se destaca igualmente pelo número de profissionais envolvidos em todas as fases de sua pesquisa para a produção do *Country Ranking Table*. Para as cinco fases de elaboração desse índice, foram mobilizados mais de cem acadêmicos e profissionais³² e, além do *ranking* produzido e constantemente atualizado, o centro ainda publicou cerca de quarenta artigos, baseados nas conclusões da pesquisa.³³

Por outro lado, em um exemplo de agente com considerável capital social, mas não tanto capital econômico, o Center for Global Development tem oito acadêmicos voltados para pesquisa sobre “Estados frágeis”,³⁴ e, em 2009, fez uma chamada para trabalhos no assunto, financiando sua elaboração. Foram oito trabalhos comissionados.³⁵

³⁰ Disponível em:

<http://belfercenter.ksg.harvard.edu/project/52/intrastate_conflict_program.html?groupby=2&parent_id=&page_id=78&filter=95&page=2>. Acesso em: 28 de março de 2010.

³¹ Disponível em:

<http://belfercenter.ksg.harvard.edu/project/52/intrastate_conflict_program.html?page_id=78&page=2>. Acesso em: 28 de março de 2010.

³² Disponível em: <<http://www.carleton.ca/cifp/about.htm>>. Acesso em: 28 de março de 2010.

³³ Disponível em: <<http://www.carleton.ca/cifp/events.htm>>. Acesso em: 28 de março de 2010.

³⁴ Disponível em: <http://www.cgdev.org/section/topics/fragile_states>. Acesso em: 28 de março de 2010.

³⁵ Disponível em:

<http://www.cgdev.org/doc/Research%20Topics/Fragile_States_Abstracts_of_Current_Projects_June_17.pdf>. Acesso em: 28 de março de 2010.

Elaboração de publicações, pessoal comprometido com pesquisa específica, doações, empréstimos, investimentos em projetos e ajuda indireta e *in loco* são algumas das formas com que os agentes no campo em questão acumulam capital econômico. Aqui, procurei lidar com os recursos acumulados por alguns dos agentes já destacados na subseção anterior como agentes com relevante capital social. Assim, mantive o caráter relacional da pesquisa baseada na abordagem FIHP, tratando dos agentes conforme suas relações sociais uns com os outros. Da mesma forma como a subseção anterior não buscou esgotar a nomeação de agentes no campo, esta subseção tampouco faz referência a todas as agências com capital econômico atuando com o tema da chamada fragilidade estatal. O objetivo, como elucidado no capítulo anterior, é demonstrar quais recursos são úteis e valiosos no campo dessas agências, quais capitais ajudam a reproduzir a *doxa* e refletem o *habitus* em questão. Como proposto, a idéia é exemplificar esses elementos, procurando mostrar, aos poucos, como se forma a concepção de “Estados frágeis” e, baseando-se nesse conhecimento, quais efeitos tem esse processo de significação.

Para exemplificar quais recursos levam à concepção de “Estados frágeis”, certamente algumas agências e seus capitais deixaram de ser abordados quando do ponto de vista da totalidade do campo; no entanto, se o objetivo é compreender processos de significação, a exposição dos principais recursos acumulados – e mobilizados – no campo é o que encaminha ao nosso propósito. Compreender que é a capacidade de investigar e investir no tema tal como é feito que ajuda a formar uma concepção tão amplamente difundida é um passo importante para desnaturalizá-la e desmistificá-la, bem como para entender seus efeitos. Esta subseção teve, ainda, um papel crucial para demonstrar a importância da análise de práticas para se compreender como se forma o senso comum. Mais do que estudar os discursos dos agentes em questão, avaliar as práticas que acompanham o discurso generalizado é primordial para entender que alguns recursos são capazes de formar e mobilizar significações. Além disso, o que a pesquisa busca mostrar é o caráter nem objetivo, nem subjetivo do *habitus*: definir e “salvar”

“Estados frágeis” é tanto uma “necessidade”, quanto uma “ambição”,³⁶ o que ficará mais claro após a análise da mobilização dos capitais.

3.1.3

Capital científico: “the pertinent categories of perception”³⁷

Um aspecto essencial para a compreensão de como o senso comum em torno de um tema se forma são os processos pelos quais o conhecimento muito específico sobre o assunto é gerado e debatido. Nesse sentido, o capital científico deve ser entendido como

a set of properties which are the product of acts of knowledge and recognition performed by agents engaged in the scientific field and therefore endowed with the specific categories of perception that enable them to make the pertinent distinctions, in accordance with the principle of pertinence that is constitutive of the *nomos* of the field (Bourdieu, 2004, p. 55).

O campo científico a que Bourdieu faz referência pode ser entendido como um campo maior do qual faz parte um campo voltado para a análise científica de um tema específico. Considerando que um campo não tem partes, o subcampo tem sua própria lógica e suas regularidades específicas (Bourdieu, 1992a, p. 80). Assim, o campo das agências que lidam com Estados ditos frágeis, com sua própria lógica, também movimenta capital científico, na forma de conhecimento que só pode ser compartilhado por aqueles que detêm as propriedades necessárias e específicas para tal – “the pertinent categories of perception” (Bourdieu, 1990a, p. 133). O senso comum em torno da chamada fragilidade estatal deriva de uma intensa troca de conhecimento e debates que só envolvem e só podem envolver agentes com as categorias de percepção específicas deste campo. Para esses agentes, a necessidade de definir, classificar e avaliar cientificamente os Estados ditos frágeis é inerente a sua rotina profissional. O que Bigo (2005) chama de “autoridade das estatísticas” e a “rotina de coletá-las” (p. 2) é o guia de ação dos agentes que lidam com a chamada fragilidade estatal, seu *habitus* - o princípio de uma orquestra sem maestro (Bourdieu, 1980, p. 99). Esse motor é o que move o

³⁶ Na forma de protensão, inculcada pelo *habitus*, como “um querer o que é passível de ser obtido”. Ver capítulo 5.

³⁷ Bourdieu, 1990a, p. 133.

campo em questão, mais do que qualquer regra ou norma, como uma rotina burocrática inculcada nos agentes, mas que deles depende para existir. O *habitus* é questão central da próxima seção, mas até lá, entender como os capitais são acumulados é imprescindível.

Nesta subseção, buscarei demonstrar que apesar das diferenças entre as abordagens dos agentes que lidam com o tema da chamada fragilidade estatal, a força de seus processos inerentes de homogeneização e objetivação giram em torno de um *habitus* comum, o de definir “Estados frágeis” e propor formas de “salvá-los”. O capital científico em torno desse *habitus* pode ser exemplificado, então, através dos discursos e das práticas que focam nessas proposições, mobilizando tecnologias, metodologias e outros recursos científicos. Como nas subseções anteriores, esta se guia pelo *acúmulo* de capital científico por alguns agentes; aqui, especificamente por seus documentos, publicações e pronunciamentos, pelo que os une sob um mesmo guia.

Seguindo a divisão do *habitus* entre a definição e a proposta de salvação frente aos Estados ditos frágeis, começo por exemplificar como as agências bilaterais costumam se colocar frente à caracterização dos Estados ditos frágeis. Em geral, essas agências desenvolvem uma concepção detalhada do que consideram “Estados frágeis”, segundo indicadores próprios. O DFID, por exemplo, se baseia na classificação do CPIA (Country Policy and Institutional Assessments), o sistema desenvolvido pelo BM, e vai além, procurando claramente desvincular os Estados ditos frágeis da idéia de conflitos.

Although most developing countries are fragile in some ways, DFID’s working definition of fragile states covers those where the government cannot or will not deliver core functions to the majority of its people, including the poor. The most important functions of the state for poverty reduction are territorial control, safety and security, capacity to manage public resources, delivery of basic services, and the ability to protect and support the ways in which the poorest people sustain themselves. DFID does not limit its definition of fragile states to those affected by conflict (DFID, 2005, p. 7).

O DFID procura estabelecer padrões próprios, que considera mais bem posicionados, para avaliar a chamada fragilidade estatal.

Box 1: Indicative features of fragile states		
	Capacity	Willingness
State authority for safety and security	<ul style="list-style-type: none"> The state lacks clear international sovereign status. The state cannot control its external borders or significant parts of its internal territory. 	<ul style="list-style-type: none"> One or more groups are systematically subjected to violence or deliberately not provided security by the state.
Effective political power	<ul style="list-style-type: none"> The power of the executive is not subject to controls, either through informal (political party) or formal (legislature) channels. There are no effective channels for political participation. 	<ul style="list-style-type: none"> Major groups are systematically excluded from political processes.
Economic management	<ul style="list-style-type: none"> Weak or partial public financial management tools, such as a budget cycle and planning processes. 	<ul style="list-style-type: none"> There is no transparency in the public management of natural resource extraction.
Administrative capacity to deliver services	<ul style="list-style-type: none"> The state levies less than 15% of GDP in tax. 	<ul style="list-style-type: none"> Access to public services for specific regions of the country or groups is deliberately limited.

Figura 3: Indicadores do DFID para caracterizar “Estados frágeis” (2005, p. 8).

As agências bilaterais, assim como o DFID, costumam trabalhar com indicadores mais substantivos e menos metodológicos. Em outro patamar, porém, há formas “mais tecnológicas” e aparentemente “mais científicas” e objetivas de se analisarem os Estados ditos frágeis. Os documentos-chave na descrição e identificação desses Estados são os índices, como por exemplo, o *Index of State Weakness*, da Brookings Institution e do Center for Global Development, e o *Country Ranking Table*, do Country Indicators for Foreign Policy.

O *Index of State Weakness* define os Estados ditos frágeis, de modo geral, como

countries lacking the capacity and/or will to foster an environment conducive to sustainable and equitable economic growth; to establish and maintain legitimate, transparent, and accountable political institutions; to secure their populations from violent conflict and to control their territory; and to meet the basic human needs of their population (Brookings Institution, 2008, p. 8).

Com base nesses elementos, o relatório delimita quatro categorias segundo as quais avalia a “debilidade” dos 141 Estados que o BM classifica como “low-

income”, “*lower middle*” e “*upper middle countries*”: economia, política, segurança e bem-estar. Cada classificação é analisada segundo cinco indicadores-*proxy*:

ECONOMIC	POLITICAL	SECURITY	SOCIAL WELFARE
1. GNI per capita, 2006 (World Bank, World Development Indicators)	6. Government Effectiveness, 2006 (World Bank, Governance Matters VI)	11. Conflict Intensity, 1992-2006 (Center for Systemic Peace, Major Episodes of Political Violence)	16. Child Mortality, 2005 (UNICEF, State of the World's Children)
2. GDP growth, 2002-2006 (World Bank, World Development Indicators)	7. Rule of Law, 2006 (World Bank, Governance Matters VI)	12. Political Stability and Absence of Violence, 2006 (World Bank, Governance Matters VI)	17. Primary School Completion, 2005 (World Bank, World Development Indicators)
3. Income Inequality, 2006 (World Bank, World Development Indicators)	8. Voice and Accountability, 2006 (World Bank, Governance Matters VI)	13. Incidence of Coups, 1992-2006 (Archigos 2.8 and Economist Intelligence Unit)	18. Undernourishment, 2004 (Food and Agriculture Organization)
4. Inflation, 2002-2006 (International Monetary Fund, International Financial Statistics)	9. Control of Corruption, 2006 (World Bank, Governance Matters VI)	14. Gross Human Rights Abuses, 1992-2006 (Political Terror Scale)	19. Percent Population with Access to Improved Water Sources, and with Access to Improved Sanitation Facilities, 2004 (World Bank, World Development Indicators)
5. Regulatory Quality, 2006 (World Bank, Governance Matters VI)	10. Freedom Ratings, 2006 (Freedom House)	15. Territory Affected by Conflict, 1991-2005 (Political Instability Task Force)	20. Life Expectancy, 2005 (World Bank, World Development Indicators)

Note: For each indicator, the researchers sought to use the latest data available. Most of the data sources used were published in 2007, and most of the data were for the years indicated above. For more detailed information on data sources and the aggregation process see the “Technical Annex” (page 29).

Figura 4: *Index of State Weakness* - vinte indicadores para as quatro classificações (Brookings Institution, 2008, p. 9).

Cada indicador recebe notas de 0.00 a 10.0, e uma média é feita para se obter o que o documento denomina “relative weakness”. Com isso, é possível fazer o *ranking* dos Estados “mais fracos” no mundo “em desenvolvimento” (Ibidem, p. 10): “The 20 individual indicator scores also allow useful comparisons between states on each dimension of state performance” (Idem). Dessa forma, a Somália é denominada “Estado frágil”, e o Haiti é visto como “criticamente fraco” (Idem). Há ainda as classificações “Estados fracos” e “Estados a observar” (Ibidem, p. 11). O documento destaca algumas tendências, como por exemplo, a de que Estados com melhor governança política são melhores provedores de bem-estar (Idem). Definindo especificamente “Estados frágeis” como “the world’s most insecure countries”, com base no *ranking*, o texto afirma:

They lack the ability to effectively control substantial portions of their territory, and they are all currently in conflict. Their governments are unable and/or unwilling to provide for the essential human needs of their people—in terms of

security as well as adequate food, clean water, health care, and education. Their abysmal overall scores reflect the vicious cycle of collapsed security environments that result in (and may sometimes be fueled by) poverty, decaying political institutions, bankrupt economies, and miserable social conditions (Ibidem, p. 14).

Alguns exemplos são a Somália, a República Democrática do Congo (RDC) e o Afeganistão. Por sua vez, os Estados “criticamente fracos” são aqueles marcados por pobreza e conflitos internos:

Its security score is low for reasons that are by now well known—an ongoing insurgency and civil conflict, and territory not controlled by the central government (...) Extreme poverty is a predominant characteristic of critically weak states (Ibidem, p. 16),

com exemplos como Nigéria, Iraque e Haiti. Os “Estados fracos” são analisados caso a caso, entre eles, Colômbia, Paquistão e Tanzânia (pp. 17-20), assim como os “Estados a observar”: “(they) should be carefully monitored by policymakers because of their significant weakness in particular areas and thus their potential to exhibit increased overall fragility” (Ibidem, p. 20) – como Filipinas, Equador e Cuba. Entre os piores colocados estão Somália, Afeganistão, RDC e Iraque.

De maneira semelhante, o Country Indicator for Foreign Policy (CIFP) produz um ranking denominado *Country Ranking Table*, que mede a “fragilidade” estatal. O índice parte de seis agrupamentos de fatores estruturais: governança, economia, segurança e crime, desenvolvimento humano, demografia e meio ambiente. Esses fatores são analisados levando-se em consideração três critérios, de legitimidade, capacidade e autoridade, e pontuados de 1 a 9, sendo 9 a pior nota. Essas notas são atribuídas de acordo com pesquisa de cinco anos sobre cada Estado. Em outra frente de pesquisa, também são avaliados os principais eventos em cada país durante seis meses, segundo relevância causal, centralidade e intensidade/escala. Por último, são elaborados e propostos três cenários para cada Estado, “melhor cenário”, “pior” e “mais provável”, e são analisados os principais *stakeholders*, a fim de produzir um perfil de cada Estado.

No *ranking* de 2008, os piores colocados – os Estados “mais frágeis” – foram, nesta ordem, Sudão, Afeganistão, RDC e Somália. O índice é resultado de um entendimento sobre a necessidade de melhores ferramentas de análise que

“expliquem” os Estados ditos frágeis. Citando as conexões entre “fragility, state failure, poverty and terrorism” e os custos de não se engajar em “Estados frágeis”, o CIFP defende: “All of these factors point to a need for identifying the causes of state fragility and for providing a framework that can enable policy makers and development practitioners to engage in fragile environments”.³⁸

Os índices, portanto, partem de indicadores, setores e medições completamente diferentes para avaliar o mesmo tema, a “fragilidade estatal”, e chegam a resultados diversos também: apesar de RDC e Afeganistão estarem entre os piores colocados nos dois *rankings*, os demais piores dois colocados variam, e há diferenças também nos índices como um todo.³⁹

O Belfer Center for Sciences and International Affairs, dirigido por Rotberg, também se dedica a definir e classificar “Estados frágeis”, mas não o faz na forma de índices específicos sobre o tema. Baseado nos eventos e nas publicações do Harvard University Failed States Project, e refletindo o capital social ganho com representação do centro, Rotberg (2004) propõe três classificações: Estados fracos, frágeis e colapsados, apoiando-se mais na descrição caso a caso que em metodologias complexas.

Failed states are tense, deeply conflicted, dangerous, and contested bitterly by warring factions. In most failed states, government troops battle armed revolts led by one or more rivals. Occasionally, the official authorities in a failed state face two or more insurgencies, varieties of civil unrest, different degrees of communal discontent, and a plethora of dissent directed at the state and at groups within the state (Rotberg, 2004, p. 5).

Para Rotberg, não seria a intensidade da violência que caracterizaria um Estado frágil, mas seu aspecto de perpetuação (Angola, Burundi e Sudão), o fato de a violência engolfar grandes pedaços do território (RDC, Libéria e Serra Leoa), seu caráter de oposição ao governo e as intrínsecas demandas políticas ou geográficas por poder e autonomia (Idem). Rotberg (2004) vai além e descreve a economia e as sociedades dos Estados que identifica como frágeis: altas taxas de violência criminosa (p. 6), instituições falidas (p. 7), infra-estrutura deteriorada (Idem), sistemas de saúde e educação falhos e/ou privatizados (Idem). Segundo

³⁸ Disponível em: <<http://www.carleton.ca/cifp/about.htm>>. Acesso em: 30 de março de 2010.

³⁹ Sobre essas diferenças entre índices, ver Stepputat e Engberg-Pedersen, 2008.

Rotberg, é preciso avaliar a performance estatal em três setores: economia, política e “mortes em combate”, “(to) provide clearer, more timely, and more actionable warnings” (2004, p. 22). Economicamente, de acordo com o autor, o “Estado frágil” provê cada vez menos à sociedade: há cada vez menos itens disponíveis, os rendimentos *per capita* caem, há desemprego generalizado e taxas informais de câmbio (Idem). No quesito político, as normas democráticas são desrespeitadas, o Judiciário perde autonomia, não há liberdade de imprensa e a sociedade civil é bloqueada (Ibidem, p. 25). O número de mortes em combate, principalmente de civis, indica a gravidade da guerra civil e também é um indício de “fragilidade estatal”. Segundo Rotberg, nenhum indicador sozinho aponta “Estados frágeis”, mas em conjunto e analisados devidamente, podem prover avisos quantitativos e qualitativos sobre a possibilidade de “fragilidade” (Idem).

Para o autor, os “Estados frágeis da década” são Afeganistão, Angola, Burundi, RDC, Libéria, Serra Leoa e Sudão. Mais do que “falida”, a Somália seria um Estado colapsado, um extremo da “fragilidade estatal”. Rotberg (2004) destaca, porém, que é preciso compreender a “fragilidade estatal” como um *continuum*, para entender como um Estado passa de “fraco” a “frágil” e como se pode evitá-lo (p. 11).

Na categoria de “fracos”, Rotberg (2004) identifica alguns Estados “falindo” – Colômbia e Indonésia -, ou seja, à beira de completar o processo de “fragilidade estatal” (Idem). Assim, compreender melhor o que são “Estados frágeis” e como se formam, é crucial para evitar esse processo, segundo o autor: “To fail a state is not easy. Crossing from weakness into failure takes will as well as neglect” (Ibidem, p. 14). Sobre os “Estados fracos” – Nigéria, Haiti, Nepal e Guiné, entre outros -, Rotberg afirma: “The willingness of these weak states to provide political goods in quantity and quality is severely limited at the best of times. Almost any external shock or internal emergency could push them over the brink” (2004, p. 20). Rotberg quer mostrar que a “fragilidade estatal” é produto do homem, não, um acidente; e portanto, é evitável. Para evitá-la, porém, ele defende um estudo acurado dos indicadores que identifica como cruciais para apontar Estados à beira do colapso.

No sentido também de “salvar” Estados ditos frágeis, outras agências se destacam no campo em questão pelo alto volume de capital científico, baseado em

propostas diferenciadas de como atuar nesses Estados em termos de prevenção, ajuda e reconstrução. Em termos econômicos, a ajuda aos “Estados frágeis” é praticada principalmente por bancos e organizações internacionais, como o BM, a OCDE e o BAD; mas a OCDE também participa da proposta de soluções teóricas para engajamento direto. As agências bilaterais se concentram mais em atuações diretas *in loco*, ajudando na (re)construção de instituições e no estabelecimento da paz. A ONU trabalha nos dois eixos, mas como visto, não lida diretamente com o tema dos “Estados frágeis” e não tem uma metodologia própria proposta para atuar especificamente com o tema. Apesar de as operações de *state building* ou mesmo *peace building* se darem, em grande parte, em Estados vistos como “frágeis”, a organização não trabalha exatamente com esse *framework* e, portanto, não trata de uma abordagem própria para esse fim. Acadêmicos, por sua vez, se focam, principalmente, em propostas teóricas sobre como prevenir a “fragilidade estatal” ou como remediá-la. Tomando como base alguns dos agentes mencionados na primeira seção, buscarei exemplificar essas contribuições, de forma a demonstrar o peso de cada proposta para a reprodução da *doxa* e do *habitus* do campo.

A proposta da OCDE de atuação frente aos Estados ditos frágeis é a tradicional base de apoio das demais agências no campo. Em seu *Principles for Good International Engagement in Fragile States*, a OCDE deixa claro o *habitus* que também a move nesse campo:

International actors can affect outcomes in fragile states in both positive and negative ways. International engagement will not by itself put an end to state fragility, but the adoption of the following shared Principles can help maximise the positive impact of engagement and minimise unintentional harm. The Principles are intended to help international actors foster constructive engagement between national and international stakeholders in countries with problems of weak governance and conflict, and during episodes of temporary fragility in the stronger performing countries (OCDE, 2007, p. 1).

Tomando a prerrogativa de guiar a “salvação” de Estados ditos frágeis, a OCDE propõe dez princípios de atuação: “take context as the starting point”; “do no harm”; “focus on statebuilding as the central objective”; “prioritise prevention”; “recognize the links between political, security and development objectives”; “promote non-discrimination as a basis for inclusive and stable

societies”; “align with local priorities in different ways in different contexts”; “agree on practical coordination mechanisms between international actors”; “act fast... but stay engaged long enough to give success a chance”; e “avoid pockets of exclusion” (Ibidem, pp. 1-3). Os princípios falam por si só e procuram orientar teoricamente a prática do *state building* por parte de outros agentes. Repercutindo internacionalmente como a base para a ação de diversas agências, os princípios têm sido revisados de acordo com a análise de casos específicos, para a verificação de sua implementação por parte da comunidade internacional. Assim, em 2010, foi elaborado um relatório tendo como base a experiência e pesquisas no Afeganistão, na RDC, na República Centro-Africana (RCA), no Haiti, em Serra Leoa e no Timor-Leste. Times de monitores foram selecionados em cada país e o relatório conclui que a aplicação de alguns princípios varia consideravelmente (OCDE, 2010, p. 9):

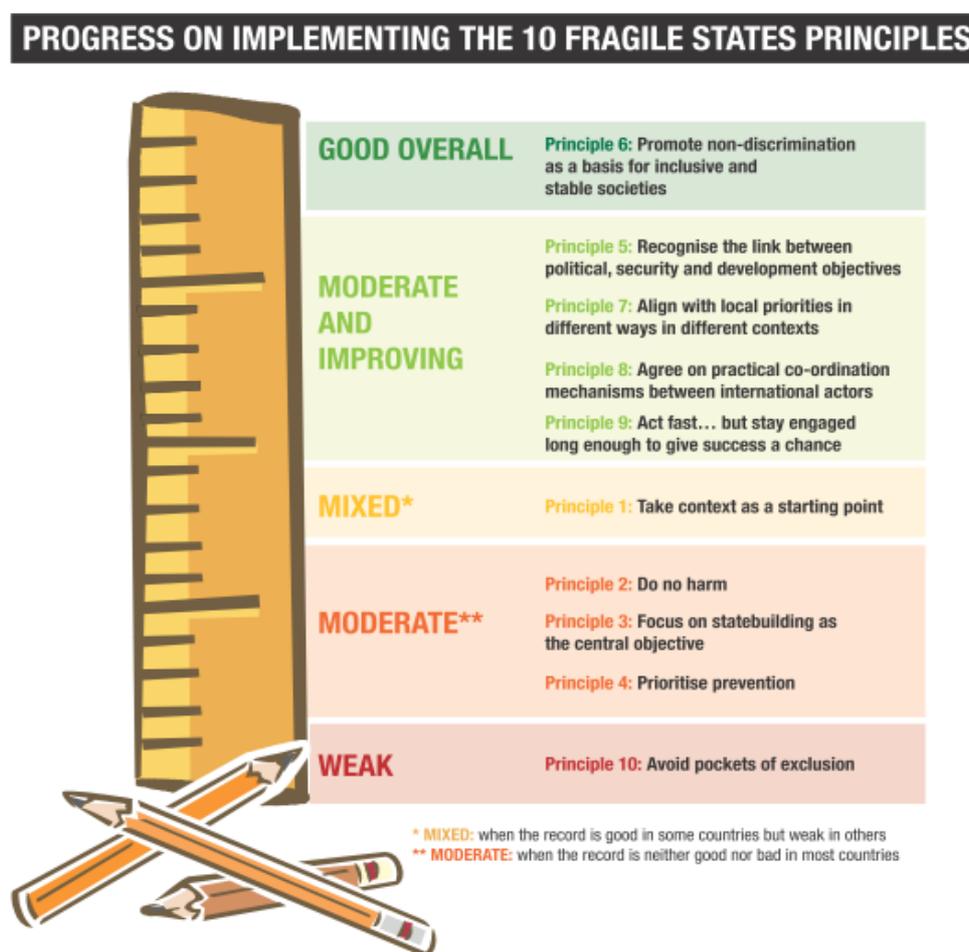


Figura 5: OCDE – acompanhamento da aplicação dos dez princípios para engajamento em “Estados frágeis” (Idem).

O BM se apóia nesses princípios para formular melhores práticas para si e para outros agentes envolvidos com o tema dos “Estados frágeis”: “(i)mproving the international response in these countries is a critical development challenge” (BM, 2005, p. v). O BM se baseia em duas linhas de ação para agir frente a “Estados frágeis”: o que denomina “temas comuns” e “abordagens diferenciadas”. Como temas comuns, o banco se apóia em algumas práticas que entende serem soluções para todos os Estados ditos frágeis, entre elas, construir capacidade estatal e *accountability*; interligar desafios de *peacebuilding* e de desenvolvimento; implementar parcerias internacionais; e promover uma resposta institucional forte e flexível. Ao mesmo tempo, defende a necessidade de abordagens diferenciadas para cada tipo de “Estado frágil”:

Table 1. Differentiated Approaches across the Fragile States Spectrum

<p>Deterioration</p> <ul style="list-style-type: none"> • Interim strategy note, focusing on stemming decline in governance and social services, and contributing in economic and development areas to multi-donor conflict-prevention efforts. Limited new financing; focus on portfolio restructuring. • Increased use of CDD, private sector, NGO and ring-fenced mechanisms (including service delivery and local economic development in areas of insecurity). • State capacity and accountability: focus on transparency, dialogue and maintaining institutional capital to facilitate eventual turnaround. • Contributing to community level conflict prevention, and to multi-donor efforts for peace-building or governance reform at a national level. 	<p>Prolonged crisis or impasse</p> <ul style="list-style-type: none"> • Interim strategy note, focusing on maintaining operational readiness for re-engagement and providing economic inputs to early peace or reconciliation dialogue. • Small grant-based finance, aiming at local economic development and protection of human capital, generally through non-government recipients (including service delivery and local economic development in areas of insecurity). • Capacity and accountability: focus on institutional analysis, dialogue and counterpart training. • Use of socio-economic issues for restoration of dialogue/identification of entry points for change.
<p>Post-conflict or political transition</p> <ul style="list-style-type: none"> • Interim strategy note, focusing on rebuilding state capacity and accountability, and delivering rapid visible development results in support of peace-building. • Exceptional IDA allocation. • Joint needs assessment/recovery planning, linking political, security, economic, and social recovery. • State capacity and accountability: support for a broad state-building agenda, through institution-building and, where appropriate, development policy operations with robust oversight mechanisms and sector programs (including transitional projects working through CDD or NGO mechanisms). Leadership and civil society support. • Public administration, service delivery and economic development to address areas with crime, insecurity or conflict. 	<p>Gradual improvement</p> <ul style="list-style-type: none"> • Country Assistance Strategy, focusing on building state capacity and accountability, achieving selective development results, and boosting support for reform currents, supported by moderate IDA allocation. • Activities to boost domestic reform currents, including leadership support, communications initiatives, training and capacity-building. • State capacity and accountability: development policy operations (where appropriate and restricted in volume), supported by sector and capacity-building projects and with strong oversight mechanisms. Asymmetric reforms. • Public administration, service delivery and economic development to address areas with crime, insecurity or conflict.

Figura 6: BM – diferentes abordagens de acordo com o espectro de “Estados frágeis” (BM, 2005, vii).

A complexidade da proposta de abordagens diferentes, portanto, é patente. O foco é econômico, mas há claras preocupações com o tratamento de outras questões, como a (re)construção de instituições e a segurança.

Dentre as propostas comuns, ainda, o BM especifica algumas atuações relevantes. Como parte da construção de capacidade estatal e *accountability*, por exemplo, o banco propõe a formulação de estratégias de transição, para que haja provisão necessária enquanto as instituições visadas para o longo prazo não funcionam; e o balanço entre resultados visíveis e invisíveis, o que permite que reformas como a do sistema judiciário, que produz frutos não discernidos pela maior parte da população, sejam equilibradas com mudanças como a regulação de pagamentos, o que permite angariar apoio às reformas como um todo (Ibidem, pp. 2-6).

Dentro da proposta de conectar paz, segurança e desenvolvimento, o BM relembra seu foco primordialmente econômico, e frisa a necessidade de parcerias com outros agentes para fazer frente às outras carências dos Estados ditos frágeis (Ibidem, p. 7). Já em matéria de coordenação internacional, o banco defende que somente o alinhamento entre doadores possibilita ação eficaz em “Estados frágeis”:

Donor alignment, policy coherence and harmonization are important in all developing country contexts, but gain particular urgency in fragile states where low capacity and (in some contexts) lack of cohesion within government mean that fragmented donor policy dialogue or aid projects are unlikely to deliver results (Ibidem, p. 9).

Para essa coordenação, o BM propõe um trabalho com diferentes prioridades e parceiros e uma ação frente às limitações do governo em questão quando à capacidade de coordenar doações (Ibidem, p. 10). Seria preciso, segundo o documento, produzir relatórios constantes sobre a ação internacional em cada setor para suprir o governo das informações necessárias.

Sobre a resposta institucional do banco, o documento fala da necessidade de experiência de campo, de pessoal bem treinado, de velocidade e de capacidade de adaptação (Ibidem, pp. 11 e 12).

A autocrítica do documento serve ao propósito geral de prover a comunidade internacional de melhores ferramentas para “salvar” Estados ditos frágeis. Documentos como este abundam em diversos setores e locais, todos com o mesmo objetivo. O BAD, por exemplo, produziu documento semelhante,

tratando de sua nova agência, a Fragile States Facility, e de abordagens para lidar com esses Estados.

De forma enormemente semelhante ao BM, o BAD defende uma visão diferenciada dos “Estados frágeis” como em um espectro, “the continuum approach”, dividido em quatro situações: clara deterioração; conflito ativo ou crise prolongada; pós-crise ou transição; e melhora gradual. Para cada uma dessas situações, é proposta uma série de ferramentas. Na fase de clara deterioração, por exemplo, o BAD propõe investimentos em *accountability* e transparência, para desenvolvimento de capacidade. No caso de conflito ativo ou crise prolongada, a atuação deveria se basear em engajamento intensivo com atores não-estatais e apoio seletivo ao desenvolvimento de capacidades. Após crises ou em períodos de transição, a ação deve ser intensa, inclusive com investimentos diretos. Finalmente, em casos de melhora gradual, a proposta se baseia em apoio específico ao desenvolvimento de algumas capacidades e instituições, além das alocações de PBA (“performance-based allocation”) (BAD, 2008, p. 2).

Além disso, o BAD propõe uma atuação da Fragile States Facility baseada em três pilares: 1) um mecanismo de financiamento suplementar – além das alocações em forma de PBA – baseado em critérios de elegibilidade e provisões para entrega, monitoramento e retirada; 2) recursos para implementar o programa do BAD de cancelamento de dívidas atrasadas; e 3) uma quantia limitada de recursos suplementares para apoio específico a desenvolvimento de capacidade e gerência de conhecimentos, em todos os “Estados frágeis” (Ibidem, p. 3).

Sendo um banco internacional, o BAD propõe soluções com foco mais econômico, mas o *habitus* ainda está claro na tentativa de compreender e pensar “soluções” para a chamada fragilidade estatal.

A UE, também refletindo esse *habitus*, propõe formas de ação muito particulares ao bloco frente aos “Estados frágeis”. Sua proposta se baseia principalmente na melhor utilização das ferramentas de ajuda já existentes, como o Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED), o Instrumento de Cooperação ao Desenvolvimento (ICD), o Instrumento de Estabilidade e a Ajuda Humanitária. A Comissão Europeia (CE) propõe uma revisão dessas ferramentas para adaptá-las às necessidades e aos perigos dos Estados ditos frágeis, bem como uma ação conjunta com o BM, o BAD e a ONU (UE, 2007).

De forma mais abrangente, as agências bilaterais, por sua vez, colocam em questão todo o processo de “salvação” dos Estados ditos frágeis, propondo novas formas de agir frente a todas as lacunas que enxergam nesses Estados.

A USAID talvez seja uma das agências que têm esse planejamento estabelecido de forma mais clara. Em sua *Fragile States Strategy*, a USAID propõe um “modelo de negócios” para agir frente à chamada fragilidade estatal. Como ponto de partida, destaca a análise e o monitoramento de “Estados frágeis”: “Timely, strategic, and integrated analysis is vital in responding to fragile states. It enables an informed assessment of risk, strategic priority-setting among and within countries, and targeting assistance on the sources of fragility” (USAID, 2005, p. 3). Segundo o documento, é importante atentar para aspectos principalmente relacionados à legitimidade e à eficiência dos Estados, mas não somente isso: fatores como instabilidade econômica, conflitos violentos e insegurança alimentar são fortes indicadores de possível “fragilidade”, de acordo com o relatório (Ibidem, p. 4). A agência chama atenção, ainda, para possíveis gatilhos, como eleições contestadas e queda no preço de *commodities*, e lista alguns “elementos comuns” aos “Estados frágeis”, como colapso da democracia; crises de sucessão ou reformas em Estados autoritários; altos níveis de corrupção patrocinada pelo Estado; rebelião ou guerrilha regional; conflito étnico violento ou genocídio; e colapso econômico ou hiperinflação (Idem).

A segunda etapa do modelo seria o estabelecimento de prioridades estratégicas nos “Estados frágeis”, como aumentar a estabilidade, investir em segurança, encorajar reformas e desenvolver a capacidade das instituições (Ibidem, p. 5).

O próximo passo trata do programa estratégico da USAID para “Estados frágeis”, que define as linhas de ação da agência. O primeiro princípio nesse contexto seria o engajamento estratégico: atuar onde for de interesse da política externa dos EUA e onde for possível um trabalho construtivo (Idem). Uma vez engajada, a USAID se propõe a focar nas fontes de “fragilidade” (Ibidem, pp. 5 e 6). Esse foco, ainda, deve ter impactos a curto prazo ligados a uma reforma de longo alcance (Ibidem, p. 6). A agência propõe também melhores ferramentas de mensuração para compatibilizar expectativas e progressos alcançados (Idem). De

maneira geral, a USAID defende que essas ferramentas, porém, sejam aplicadas de formas diferentes em “Estados frágeis vulneráveis” e “em crise”.

Table 2. Illustrative Programmatic Options for Vulnerable States	
Political	<ul style="list-style-type: none"> • Where possible, support reforms within government institutions, particularly those responsible for the rule of law, core social services, and food security. • Support reformers outside government, particularly those advocating improvements in security, human rights, core services, food security, natural resource management, and anticorruption. • Strengthen oversight institutions, such as legislative and parliamentary committees. • Encourage formal means of political competition, for example, by supporting free and fair elections and other political processes. • Encourage private sector/NGO/political party reform alliances that include the perspectives of traditional identity groups. • Develop the professionalism of the media, particularly in investigative journalism, and expand access to information.
Economic	<ul style="list-style-type: none"> • Foster institutional and policy development that promotes economic growth and effective management of natural resources. • Improve revenue generation/tax systems and expenditure.
Social	<ul style="list-style-type: none"> • Reform and build the technical and administrative capacity of those parts of the civil service responsible for economic management, core services, and food security. • Assist the government to ensure the provision of public health and basic education.
Security	<ul style="list-style-type: none"> • Develop and strengthen civilian control of the military. • Establish a capable police force, particularly at the community level.* • Strengthen courts and other forums for resolving disputes.

* According to FAA Sec. 660 (b) (6), USAID may only do this type of work in a postconflict environment for the restoration of host-nation infrastructure. Other exceptions to 660 are fairly limited.

Figura 7: USAID – opções para “Estados vulneráveis” (USAID, 2005, p. 7).

Table 3. Illustrative Programmatic Options for States in Crisis	
In crisis and conflict	<ul style="list-style-type: none"> • Deliver humanitarian assistance that responds to basic needs, focuses aid on victims, and does not undercut local capacity or distort the local economy. • Establish basic security and protect human rights. • Support job creation, income generation, and school enrollment where possible, but with a special focus on underserved populations and IDPs. • Increase governance and peacemaking capacity within key groups to strengthen the likelihood of a shorter, more lasting recovery period.
In early recovery and postconflict*	<p>Political</p> <ul style="list-style-type: none"> • Support transitional justice and transitional governance arrangements at all levels, as well as transitional elections and political processes. • Advance a national dialogue and tangible progress toward the country's future, the reconstitution of society, and implications for the future (new constitutions, legal reform, structure of government, symbols of national unity). • Support the establishment of a functional national government, as well as subnational and local-level governance entities. • Assist independent indigenous media outlets to provide unbiased reporting, expand access to information, and reinforce messages of peace and reconciliation. <p>Economic</p> <ul style="list-style-type: none"> • Focus on reviving the economy, with particular attention to basic infrastructure, job creation, income generation, early market reform, natural resource management, independent central banks, and tax codes. • Distribute seeds, fertilizers, and tools, provide related training, and rehabilitate farm-to-market roads. • Advance transparency of resources, particularly in countries rich in natural resources and where profits from these resources are used to fuel conflict. <p>Social</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reintegrate or resettle IDPs into viable communities, provide protection and care for children separated from their families, and reunite such families. • Establish basic health and education services, with particular attention to previously underserved populations. <p>Security</p> <ul style="list-style-type: none"> • Focus on the establishment of public security and security sector reform, including demobilizing and reintegrating ex-combatants and establishing civilian oversight and community-level policing. • Monitor respect for human rights and support abuse-prevention initiatives.
<p>* The Center for Strategic International Studies' publication <i>Winning the Peace</i> provides a comprehensive framework of programmatic priorities and options for postconflict reconstruction. Robert C. Orr, ed., <i>Winning the Peace: An American Strategy for Post-conflict Reconstruction</i> (Washington, D.C.: CSIS Press, 2004).</p>	

Figura 8: USAID – opções para “Estados em crise” (USAID, 2005, p. 8).

Por último, o modelo prevê uma passagem “da visão para a prática”, com o estabelecimento do Fragile States Council, com fundos flexíveis para responder à necessidade de mudanças de foco de um Estado para outro (Ibidem, pp. 9 e 10). A agência ainda promoveria plataformas regionais que permitissem ao pessoal ficar mais próximo da área em questão, sem se expor excessivamente (Ibidem, p. 10). Algumas das propostas com base nessa nova agência foram colocadas em prática pelo Civilian Stabilization Corps, interligado a diversas agências dos EUA, como a OCSR. O Civilian Stabilization Corps passa por todo tipo de exercícios e treinamentos, incluindo treinos internacionais com a OTAN, e promove

programas sobre reconstrução e estabilização (“R&S”). Ao entrar no corpo, os membros passam por um “rigoroso” treinamento de oito semanas, que consiste na introdução ao “R&S”; noções de planejamento operacional, incluindo análise de conflito; e segurança em ambientes não-tradicionais (OCRS, 2009, pp. 10 e 11).

No Reino Unido, as propostas em torno da atuação frente a “Estados frágeis” partem principalmente do DFID e são colocadas em prática por agências que recebem seu apoio, como a Stabilisation Unit. No documento *Why We Need to Work More Effectively in Fragile States?*, o DFID aponta algumas abordagens que considera primordiais para ajudar esses Estados. Essencial como ponto de partida seria o desenvolvimento de melhores mecanismos de aviso prévio: “In an ideal world, the international community would prevent states from becoming fragile or unstable. This won’t happen everywhere, but more can be done to improve early warning of pending collapse” (DFID, 2005, p. 14). O próximo passo seria compreender a economia política desses Estados, o que o DFID denomina “drivers of change’ approach”, envolvendo o conhecimento sobre as particularidades de cada caso (Idem). O DFID defende a ajuda aos Estados ditos frágeis, mas destaca que somente ajuda não é suficiente (Ibidem, p. 16).

For the international community to provide effective support to fragile states, it needs to combine aid with diplomacy, security guarantees, human rights monitoring, trade policy, and technical assistance (such as in tracking down criminal activity) (Idem).

Ainda, o documento defende que os doadores internacionais coordenem suas atividades, de forma a atender a todos os “Estados frágeis”, sem deixar “órfãos” (Ibidem, p. 18).

Para o DFID, o foco ao lidar com esses Estados deveria ser não na promoção de uma *boa governança*, mas de uma governança “*boa o suficiente*” (“good enough governance”): “the minimum institutions and capacity needed to get the job done” (Ibidem, p. 19).

“Good enough” governance is about effective states fulfilling certain basic functions, including protecting people from harm and providing an economic framework to enable people to support themselves. It may involve practices that would not exist in an ideal government – corruption may be rife, staff may lack

necessary skills, and capacity may be chronically weak and under-funded (Ibidem, p. 20).

Para promover essa governança, o DFID defende, por exemplo, reformas no setor de segurança, gerenciamento financeiro público e melhora na provisão de serviços (Ibidem, pp. 20-24).

O START, diferentemente da USAID, ou indiretamente, da Stabilisation Unit, não procura desenvolver metodologias específicas de atuação frente aos Estados ditos frágeis, mas a CIDA (agência canadense para o desenvolvimento) e o Canadian Defence and Foreign Affairs Institute que o apóiam, incentivam também trabalhos avulsos de acadêmicos e centros de pesquisa sobre o tema. Assim, por exemplo, com base no trabalho do CIFP, Carment, atuando como representante e, portanto, com considerável capital social, publicou diversos artigos sobre como o Canadá deveria responder ao “desafio dos Estados frágeis” (2005, 2007; Carment et al, 2006). Com base na idéia de Responsabilidade de Proteger (“R2P”), avançada pelo Canadá, no debate internacional sobre intervenções, Carment defende a atuação para “salvar” Estados ditos frágeis, mas afirma, também, que a decisão de atuar deve partir de uma combinação de R2P, interesses estratégicos e possibilidade de ajudar (2005; Carment et al, 2006). Para isso, desenvolve não só ferramentas para compatibilizar os interesses do Canadá com a necessidade de Estados ditos frágeis (2006), mas também propõe formas de tornar esse engajamento mais eficiente (2005; Carment et al, 2006). A proposta de Carment como um todo vai no sentido de integrar diversos parceiros internacionais, complementar esforços, unir entendimentos de ajuda humanitária, desenvolvimento e segurança, e ação civil e militar (Idem).

Carment identifica alguns problemas que esse trabalho de ajuda pode acarretar, como dificuldade em reunir informações, para o que o autor propõe o uso de forças de inteligência e de relatórios de ONGs tidas como neutras, como o Human Rights Watch (2005). Essencialmente, Carment defende que a ação se volte primeiramente para a segurança no Estado em questão, unindo reformas do setor e DDR (“demobilization, disarmament, and reintegration”) (Ibidem, p.16). Ainda assim, o autor, apoiado nos trabalhos do CIFP, propõe que, antes de agir, tome-se conhecimento das circunstâncias locais e da probabilidade de sucesso, bem como da compatibilidade de interesses entre quem oferece e quem recebe

ajuda. Dessa forma, o CIFP estabelece alguns indicadores para “medir” a relevância da atuação: “Effective response to failed, fragile and dangerous states requires a multifaceted approach, based upon both quantitative and qualitative analysis” (Carment et al, 2006, p. 1). A pesquisa se baseia em análises de curto e longo prazo: “such tools can assist Canadian decision-makers in knowing when, where and how to respond and help in the strategic allocation of resources” (Ibidem, p. 2). Apesar da necessidade de pessoal, treinamento e recursos, Carment et al afirmam a importância da previsão e da análise de risco para avaliar onde, quando e como atuar. O sucesso, segundo o texto, depende de analisar os efeitos possíveis e a conseqüente ajuda necessária para envio.

Table 3: Key measures of relevance
Development Linkages: <ul style="list-style-type: none"> • Total Canadian bilateral aid • Total Canadian multilateral aid • Priority of aid relationship for Canada (relative share of total aid budget) • Priority of aid relationship for recipient (relative share of total aid receipts) • Likely effectiveness of aid
Economic and Trade Linkages <ul style="list-style-type: none"> • Bilateral trade measured as a percentage of total Canadian trade • Bilateral trade measured as a percentage of partner country's trade • Total remittances from Canada
Security and Strategic linkages <ul style="list-style-type: none"> • Importance of country to regional stability (measured by country's share of regional GDP) • Presence/activity of partisan conflict participants in Canada • Presence of Canadian military resources in country or region • Level of fragility and speed of decay • Total value of Canadian consular resources dedicated to the country • Similar strategic alignment (measured through position on UN votes)
Demographic Linkages <ul style="list-style-type: none"> • Diaspora population in Canada as a proportion of Canadian population • Diaspora population in Canada as a proportion of recipient country • Size of Diaspora political/economic network
Cultural linkages <ul style="list-style-type: none"> • Location in a region or sector in which Canada has previously been involved / has a history of engagement • Country membership in a culturally or geographically significant international organization, such as the Commonwealth, la Francophonie, CARICOM, MERCUSOR, etc.

Figura 9: CIFP – medidas de relevância dos “Estados frágeis” (Carment et al, 2006, p. 8)

Além dos interesses canadenses, Carment et al defendem que sejam analisados também os impactos da ajuda para a consecução de alguns objetivos comuns em respeito a humanitarismo e desenvolvimento, como as Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDGs, em inglês), o que equilibraria a atuação em termo de relevância para quem ajuda e para toda a comunidade internacional (Ibidem, p. 10).

Como Carment e o CIFP, outros acadêmicos e centros de pesquisa procuram responder à questão de “como identificar prioridades/‘Estados mais frágeis’” e

“como salvar Estados frágeis”, seguindo o *habitus* do campo de tratá-los como um desafio internacional a se superar. Rotberg e o Belfer Center, porém, atuam de forma mais substantiva, baseados em análises caso a caso, e menos em metodologias específicas. Em *When States Fail* (2004), resultado do trabalho e dos encontros do Harvard University Failed States Project, Rotberg procura abordar, de forma geral, todas as ferramentas que devem ser utilizadas para “reviver, ressuscitar e reconstruir” um “Estado frágil” (p. 30).

“Reducing the global incidence of state failure and collapse is essential to the peace of the world, to saving poor inhabitants of troubled territories from havoc and misery, and to combating terror” (Idem). Rotberg defende que uma ressurreição efetiva e duradoura deve ser levada a cabo pela criação ou restauração de capacidades ligadas à segurança, governança e às instituições (Ibidem, p. 31). O princípio estaria em um acordo de paz duradouro, seguido de desmobilização, desarmamento e retirada de minas. Para isso, porém, seria necessário restaurar parte da infra-estrutura, principalmente, estradas. A partir daí, e com a confiança geral começando a se reerguer, haveria objetivos primários e paralelos: reavivar a economia, reintroduzir a força das leis e revigorar a sociedade civil (Ibidem, p. 33).

No quesito econômico, os primeiros passos constituiriam na estabilização fiscal e macroeconômica, no controle da emissão de moeda, no pagamento de funcionários e na realocação de pessoas em novos trabalhos (Idem). Quanto à Lei, um sistema de tribunais deve ser o primeiro feito, além de uma força política renovada e instalações penitenciárias. As linhas de comunicação devem ser restabelecidas, e funcionários dos setores de saúde e educação devem ser contratados, com a reconstrução da infra-estrutura necessária. O Banco Central também precisaria ser recriado (Idem). Primordialmente, Rotberg defende que o engajamento da comunidade internacional seja duradouro, para imbuir as sociedades em questão de confiança e vontade: “the worst enemy of reconstruction is a premature exit by international organizations and donors” (Ibidem, p. 34).

Nesta subseção, é preciso compreender que, de modo geral, outros centros de pesquisa e acadêmicos atuam de forma semelhante, baseando-se em estudos de caso e conhecimento sobre “Estados frágeis” em geral, e publicam diversos

artigos contendo princípios de atuação nesses Estados, segundo seu ponto-de-vista ou algumas “evidências”, mas sem metodologia específica. Entre eles, estão os *think tanks* mencionados na primeira seção e os centros e acadêmicos mencionados no segundo capítulo como um todo. Esses agentes não apresentam capitais suficientes para se destacar entre outros com recursos sociais, econômicos e/ou científicos mais numerosos, mas ajudam a constituir o campo, a reproduzir a *doxa* e o *habitus*, mantendo o constante debate em torno do que são “Estados frágeis” e como “salvá-los”.

Aqui, buscou-se exemplificar quais recursos científicos, de quais tipos, pesam na significação de Estados ditos frágeis e na proposição de soluções para esse “desafio”. Tomei como base também as agências já mencionadas na primeira subseção, procurando manter o caráter relacional da pesquisa. Aqui, é preciso compreender como os agentes no campo comungam de categorias de percepção próprias que alimentam seu entendimento e suas propostas de entendimento sobre o “problema” e sua “solução”. A utilização de determinadas tecnologias e metodologias, a rotina de coleta de dados e a aparência de *experts* dos profissionais envolvidos ajudam a manter a *doxa* do campo como verdade primeira, senso comum, e refletem, ainda, o *habitus* do campo, o que mantém seus agentes unidos e os faz compartilhar das mesmas regras do jogo, do mesmo senso do que está em jogo e de que vale a pena jogar.

In earlier, less interconnected eras, state weakness and failure could be isolated and kept distant from the development world. Failure once held fewer implications for the peace and security of the world, and for the regions that surround weak and failing states. Now, however, as much as their citizens suffer, the failings of states also pose enormous dangers well beyond their own borders. Minimizing the possibilities of failure by strengthening the capacities of the nation-states of the developing world has thus become one of the critical all-consuming strategic and moral imperatives of our terrorized time” (Rotberg, 2004, pp. 41 e 42).

É esse *habitus* que movimenta todas essas agências ao redor do tema dos “Estados frágeis”. Nomear, caracterizar Estados ditos frágeis e propor soluções para esse “desafio global” é a razão de ser do campo que esta pesquisa analisa, o que determina sua *doxa* e o que guia todos os agentes a rondarem em torno dos mesmos capitais, através de discursos e práticas, acumulando recursos sociais,

econômicos e científicos o suficiente até terem mais voz e melhor posição nesse jogo. Relacionar-se, comunicar-se, trocar conhecimento, gerar conhecimento, investir em tecnologias, pesquisa e pessoal – atos sutis de poder simbólico que *significam* “Estados frágeis” rotineiramente, mais do que qualquer norma ou documento oficial.

Até aqui, este capítulo procurou mostrar que tipos de agentes formam o campo dos que atuam com a chamada “fragilidade estatal”, como se relacionam, de que recursos fazem uso em seu dia a dia para lidar com o tema, qual é o peso desses recursos, como são acumulados e como seu acúmulo e a forma como se entrelaçam influem sobre o campo, sua *doxa* e refletem seu *habitus*.

Vimos como os capitais social, econômico e científico são acumulados e utilizados no campo das agências que lidam com Estados ditos frágeis e vimos como esses agentes estão ligados e formam o campo com base nesses capitais. Em termos de capital social, na primeira seção, pudemos observar que todo tipo de agência toma parte do campo em questão: bancos internacionais, agências multilaterais, bilaterais, *think tanks*, centros universitários e acadêmicos. Esses agentes se relacionam através da troca de conhecimento em conferências e do reconhecimento simbólico e mútuo em citações constantes - em práticas e discursos. Com a ONU, a OCDE, o BM e o BAD, vimos a importância da organização de conferências para a orientação do tema; com a USAID, o START, a OCRS, a Stabilisation Unit e a AusAID, ficou patente o papel dos governos no financiamento de agências bilaterais e a relevância destas na formação de conceitos e no direcionamento de ações de política externa; com o DFID, vimos o apoio de governos e agências governamentais ao trabalho de *think tanks*, como no caso do Crisis States Research Centre (CSRC); também ficou claro o peso do relacionamento ente centros de pesquisa, como o CSRC e o Governance and Social Development Research Centre, e a Brookings Institution e o Center for Global Government; e foi demonstrado também a importância da relação entre centros de pesquisa e todos os demais agentes, como no caso da influência do Berfer Center/Harvard University Failed States Project e do CIFP.

Com base na pesquisa relacional que levou à apresentação desses recursos e agentes, ainda, a segunda subseção trouxe o papel do capital econômico para o campo das agências que lidam com os Estados ditos frágeis. Os investimentos em

publicações, pessoal, ações *in loco* ou ajuda indireta indicaram quanto valor tem esse capital para a pesquisa. Levando em consideração que para organizar conferências, ou mesmo para citar outros agentes através de publicações, é preciso recursos, os capitais social e econômico se mostram extremamente interligados, bem como os agentes em si. O volume de recursos destinados ao tema da chamada fragilidade estatal ajuda a determinar qual posição o agente terá no campo, qual peso terá sua voz, e, mais basicamente, quais agentes terão voz mais proeminente na reprodução da *doxa*.

Fica claro, porém, que nem o capital social, nem o econômico podem ser dissociados do capital científico. Se a busca por definir “Estados frágeis” e formas para salvá-los constitui o *habitus* do campo, as ferramentas teóricas e metodológicas para esse fim são de grande importância. Envolvidos pelo *habitus* do campo, os agentes são impulsionados a procurarem constantemente “novas e melhores” formas de agir frente ao tema, e é o domínio de uma tecnologia ou de um método de coleta e sistematização de dados que concede o caráter de *experts* aos profissionais desse campo, diferenciando-os não só entre si, mas principalmente de outros agentes fora do campo: “The field is thus established between these ‘professionals’, with specific ‘rules of the game’, and rules that presuppose a particular mode of socialization or habitus” (Bigo, 2005, p. 3). É em torno dessa socialização, envolvendo capital social, econômico e científico, que o campo se forma como *campo de forças*, como um campo capaz de exercer uma força de atração sobre todos os seus agentes, trazendo ao centro aqueles com mais capitais e dando-lhes mais voz. É nesse aspecto do campo que os capitais devem ser entendidos, então, como *agency-selecting/points of entry* e *boundary-setting*, determinando quais agentes são habilitados a falar e o que é valorizado para alcançar autoridade e distinção.

Se o que reúne todos esses agentes em suas práticas e seus discursos semelhantes é o impulso por definir e “ajudar” “Estados frágeis”, porém, é também esse *habitus* que os leva a lutas constantes no campo. Para avaliar esse aspecto, o próximo capítulo trará a análise do campo como *campo de lutas* e como *campo de dominação*, seguindo a proposta de Bigo (2005).