

**Estados Frágeis ou Falidos? Uma abordagem crítica dos desafios e implicações da construção conceitual**  
*Fragile or Failed States? A critical approach to the implications of conceptual construction*

**ALICE GRAVELLE VIEIRA<sup>1</sup>**

**Resumo:** O presente artigo pretende abordar as dificuldades na construção conceitual e suas possíveis implicações para decisões políticas e estudos nas Relações Internacionais. Para tal, é promovida uma análise do conceito de Estados Falidos usado desde os anos 1990, que sofreu uma alteração em sua nomenclatura para Estados Frágeis em 2013. A partir do estudo do desenvolvimento da conceitualização ao longo dos anos, através dos trabalhos de Rotberg (2004), Call (2008) e Szuhai (2015), e de uma análise crítica da metodologia de elaboração do Fragile States Index, o objetivo deste artigo é evidenciar a complexidade da utilização deste conceito.

**Palavras-chave:** Construção Conceitual; Estados Frágeis; Fragile States Index.

**Abstract:** This article aims to address the difficulties in conceptual construction and its possible implications for political decisions and International Relations studies. To this end, a case study of the concept of failed states used since the 1990s has been promoted, which has undergone a change in its nomenclature for Fragile States in 2013. From the study of the development of conceptualization over the years, through the work of Rotberg (2004), Call (2008) and Szuhai (2015), and a critical analysis of the methodology of the Fragile States Index, the objective of this article is to highlight the complexity of using this concept.

**Keywords:** Conceptual Construction; Fragile States; Fragile States Index.

Recebido em:  
8 de Dezembro de 2018

Received on:  
December 8, 2018

Aceito em:  
10 de Março de 2019

Accepted on:  
March 10, 2019

DOI: 10.12957/rmi.2018.38724

<sup>1</sup> Doutoranda em Relações Internacionais pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Professora de Relações Internacionais no Centro Universitário La Salle do Rio de Janeiro (UNILASALLE-RJ). **Endereço para correspondência:** UNILASALLE-RJ: Rua Gastão Gonçalves, 79, Santa Rosa, Niterói, CEP: 24240-030, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. **Email:** [alicegravellev@gmail.com](mailto:alicegravellev@gmail.com)

## Introdução

Com o final da Guerra Fria, intensificou-se a preocupação em relação aos conflitos intraestatais, nos quais a instabilidade interna e a incapacidade do Estado em manter a segurança dos seus indivíduos são fatores fundamentais. O Índice de Estados Frágeis (FSI), em inglês *Fragile States Index*, surge nesse contexto e engloba uma análise quantitativa e qualitativa sobre dados de 178 países, que são todos os anos acompanhados pela Ferramenta de Sistema de Avaliação de Conflitos, em inglês *Conflict Assessment System Tool* (CAST).

O conceito de Estados Frágeis, ou a utilização de termos semelhantes, como falidos ou problemáticos, se torna um obstáculo na tentativa de se estabelecer um sistema de medidas que concretize em um índice esse conceito. Essas variações a respeito do que seria um Estado frágil geram possíveis confusões na definição daquilo que se deseja medir e leva a uma generalização e amplo uso desse termo embora não sempre de forma correta.

A partir da problemática supracitada, o presente trabalho propõe um esclarecimento a respeito do conceito de Estados frágeis (anteriormente

falidos), a partir da discussão das abordagens de três diferentes autores: Rotberg (2004), Call (2008) e Szuhai (2015). Tais escolhas se justificam na excelência dos estudos destes autores, e, principalmente, em razão da temporalidade das pesquisas em relação ao FSI: a primeira foi realizada antes do lançamento do índice, a segunda dois anos após a sua divulgação e a terceira e mais recente após a mudança do termo de Estados falidos para Estados frágeis.

Em seguida, a abordagem do processo metodológico e conceitualização no Índice de Estados Frágeis disponibilizado pelo *The Fund For Peace*, a partir de uma visão crítica a respeito de seu processo de formulação, seus indicadores e suas subdivisões, permite compreender como é realizada a construção do índice e as consequências dessas escolhas para a determinação daqueles Estados considerados ‘frágeis’. Além da explicação sobre o índice em si, a exemplificação, a partir da utilização de exemplos de países e sua posição no índice do ano de 2018, se mostra fundamental para ilustrar as interpretações e a caracterização de seus indicadores.

O debate acerca do conceito de Estado Falido/Frágil se justifica na medida em que a construção de um índice pressupõe a existência de um conceito. Assim, a partir da abordagem prévia dos possíveis e diversos conceitos desenvolvidos pelos diversos autores, assim como a dificuldade em determinar uma definição aplicável do que pode ser considerado um Estado em condição de fragilidade, evidenciam a arbitrariedade na aplicação do *Fragile States Index*.

### **1. A crítica do conceito: o que são Estados Frágeis?**

O conceito de Estado Falido, e posteriormente Estado Frágil, traz grande complexidade e variedade em sua interpretação. Os estudos sobre o termo se iniciaram no início dos anos 1990, nos EUA, incentivados principalmente pelo caso da Somália. O conceito ganhou nova dimensão e passou a ser amplamente utilizado e debatido a partir dos ataques terroristas aos EUA em 11 de setembro de 2001. A fim de compreender a extensão deste conceito, serão analisados de forma comparativa as abordagens de três estudiosos do tema em diferentes períodos.

#### **1.1 O conceito em 2004: a análise de Rotberg**

Na visão de Rotberg (2004), é possível considerar que os Estados falham na medida em que não são mais capazes de prover “bens políticos”<sup>2</sup> positivos aos seus cidadãos, por estarem consumidos por violência interna. Tal situação leva o Estado ao descrédito em ambiente doméstico e à falta de legitimidade no contexto internacional, visto que são considerados os responsáveis pela manutenção da ordem internacional. Rotberg se propõe a explicar porque, entre tantos Estados fracos, alguns falham ou entram em colapso e outros não (Rotberg 2004, p.1).

Assim, o conceito de Estado falido está intrinsecamente ligado ao conceito de Estado moderno. Rotberg assume que os Estados têm como função garantir uma série de bens políticos organizados hierarquicamente à sua população. Em sua visão, estaria no topo a garantia da segurança, da qual todos os demais bens seriam dependentes. A segurança é essencial na proteção deste Estado perante os demais e no respeito às leis e normas que garantem o Estado de Direito. Em seguida, estariam as liberdades essenciais, a participação livre e total dos cidadãos no processo político, direitos civis, direitos humanos

---

<sup>2</sup> Bens políticos são aqueles intangíveis e alegações difíceis de quantificar que os cidadãos uma vez fizeram depositaram sobre os soberanos e agora fazem sobre os Estados.

e respeito às diferenças. Ademais, outros bens políticos também são creditados à ação estatal, como: saúde, educação, transporte, sistema bancário, redes de comunicação, entre outros.

Na categorização de Rotberg,

Estados fortes, obviamente, apresentam bom desempenho em todas essas categorias e com relação a cada um, separadamente. Os estados fracos mostram um perfil misto, atendendo às expectativas em algumas áreas e apresentando um desempenho ruim em outras. Quanto mais os estados fracos executam, critério por critério, mais fracos eles se tornam e mais a fraqueza tende a se aproximar do fracasso, daí a subcategoria de fraqueza que é denominada "falha" [...] Mas eles não precisam reprovar todos eles em geral, principalmente porque a satisfação do bem de segurança pesa muito e os altos níveis de violência interna estão associados diretamente ao fracasso e à propensão a fracassar. No entanto, a violência por si só não condiciona o fracasso, e a ausência de violência não implica necessariamente que o Estado em questão seja infalível (Rotberg 2004, p.4).<sup>3</sup>

Nota-se que, na perspectiva de Rotberg, a conceitualização de Estado falido está diretamente ligada à violência e a incapacidade do Estado em controlá-la. Como é possível perceber, mais do que a existência ou não de um contexto interno conflituoso, o que determina se um Estado é falho é o grau de alcance e desgaste causado pela violência e o direcionamento desta para a estrutura governamental aliado à insuficiência da ação estatal na garantia da segurança. Segundo o autor, o que mais contribui para um contexto instável que pode levar a guerra civil interna são diferentes interesses entre as comunidades, como os étnicos, religiosos ou disputas e competição por riquezas (Rotberg, 2004).

Nota-se que, na perspectiva de Rotberg, a conceitualização de Estado falido está diretamente ligada à violência e a incapacidade do Estado em controlá-la. Como é possível perceber, mais do que a existência ou não de um contexto interno conflituoso, o que determina se um Estado é falho é o grau de alcance e desgaste causado pela violência e o direcionamento desta para a estrutura governamental aliado à insuficiência da ação estatal na garantia da segurança. Segundo o autor, o que mais contribui para um contexto instável que pode levar a guerra civil interna são diferentes interesses entre as

---

<sup>3</sup> No original: Strong states obviously perform well across these categories and with respect to each, separately. Weak states show a mixed profile, fulfilling expectations in some areas and performing poorly in others. The more poorly weak states perform, criterion by criterion, the weaker they become and the more that weakness tends to edge toward failure, hence the subcategory of weakness that is termed "failing." [...] But they need not flunk all of them to fail overall, particularly since satisfying the security good weighs very heavily, and high levels of internal violence are associated directly with failure and the propensity to fail. Yet, violence alone does not condition failure, and the absence of violence does not necessarily imply that the state in question is unfailed.

comunidades, como os étnicos, religiosos ou disputas e competição por riquezas (Rotberg, 2004).

A partir desse contexto de violência e incapacidade estatal, há aumento de uma série de fatores que servem como indicadores para um Estado falido, como: maior repressão, concentração de poder em elites específicas, perda do controle de território, crescimento de grupos rebeldes, maior tráfico de armas e drogas, ausência de debate democrático, destruição da infraestrutura, privatização informal dos sistemas educacional e de saúde e perda de legitimidade. Assim, para ser classificado enquanto falido, um Estado deve demonstrar a maioria dos critérios supracitados (Rotberg, 2004).

Rotberg (2004) se baseia nos conceitos de Estados falidos das discussões iniciais dos anos 1990, a fim de avançar sua conceitualização. O autor traz uma série de indicadores que ajudariam a determinar se um Estado poderia ser classificado enquanto falido. No entanto, esta perspectiva traz algumas questões, visto que os critérios são diversos, e apesar da suposta hierarquia apresentada pelo autor, não fica evidente de que forma e em que intensidade cada um deles interfere na estabilidade de Estados tão diversos.

As análises explicitadas abaixo, Call (2008) e Szuhai (2015) trazem outros pontos de contraposição à visão de Rotberg (2004).

### *1.2 O conceito em 2008: a análise de Call*

A abordagem de Call (2008) traz uma perspectiva crítica quanto ao uso amplamente abrangente e em larga escala do conceito de Estado falido e suas variações (frágeis, problemáticos) na agenda internacional de paz e segurança. Uma das primeiras definições conhecidas, criada em 1993, por Helman e Ratner, define Estado Falido como aquele que simplesmente não é capaz de atuar como uma entidade independente. Desde então, este termo tem sido empregado em situações diversas e também da definição de Estados com características extremamente diferentes (Call, 2008).

O autor traz como momento fundamental na utilização internacional do conceito os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 aos EUA, a partir do qual o Afeganistão passou a ser citado em discursos oficiais americanos como exemplo de Estado falido, incapaz de garantir a estabilidade interna e evitar a propagação de grupos terroristas, que constituíam a grande

ameaça à segurança internacional na época.

Para o autor,

Meu argumento principal é que o conceito de "Estado falido" é em grande parte inútil e deve ser abandonado, exceto na medida em que se refere a Estados totalmente em colapso - onde nenhuma autoridade é reconhecida internamente aos habitantes de um país ou externamente à comunidade internacional. No final do século XX, esta situação prevaleceu durante um período sustentado em apenas um país, a Somália, de 1991 até aproximadamente 2004 (Call 2008, p.1492).<sup>4</sup>

O autor reconhece uma série de benefícios dos debates a respeito da fragilidade dos Estados, como: ajuda ao direcionamento de recursos e atenção política para regiões mais carentes, reforçou a ligação entre liberdades básicas e prestação de serviços dentro de sociedades, chamou atenção aos padrões institucionais e capacidade institucional nos esforços de construção da paz pós-conflito, entre outros.

No entanto, Call ressalta importantes questões que devem ser consideradas

na interpretação e utilização do conceito de Estado Falido, pois este “contém suposições culturalmente específicas sobre como um estado "bem-sucedido" deve ser e agrupa tipos diferentes de Estados com problemas diversos” (Call 2008, p.1494).

A primeira e principal crítica do autor se refere à ampla incorporação de Estados diversos e à dificuldade no estabelecimento de indicadores. Ao tratar da análise de Rotberg (2004) explicitada anteriormente neste trabalho, por exemplo, Call salienta que Rotberg traz uma lista de indicadores múltiplos, que envolvem contextos distintos sobre diferentes temas, ao mesmo tempo que não traz uma especificação sobre quais daquelas características um Estado Falido necessariamente deve ter. Nessa visão, a conceitualização de Rotberg se torna imprecisa, passível de diversas interpretações e prejudica o estabelecimento de uma solução viável, visto que para cada região uma política específica seria o ideal (Call, 2008).

Outro ponto relevante trazido pelo autor se refere ao viés ocidental da grande maioria dos conceitos, que acaba por estabelecer um comportamento tido como ideal para os Estados. A definição de Rotberg evidencia essa crítica, uma vez que

---

<sup>4</sup> No original: My main argument is that the ‘failed state’ concept is largely useless and should be abandoned except insofar as it refers to wholly collapsed states—where no authority is recognisable either internally to a country’s inhabitants or externally to the international community. In the late 20th century this situation prevailed over a sustained period in only one country, Somalia, from 1991 until roughly 2004.



estabelece que "Um estado falido é uma organização política que não é mais capaz ou não está disposta a realizar as tarefas fundamentais de um Estado-nação no mundo moderno" (Rotberg apud Call 2008, p.4999). Com essa análise, Call traz uma crítica ainda mais ampla dos impactos históricos do colonialismo europeu e do imperialismo norte-americano para o status de Estado Falido de muitas regiões na atualidade.

A partir da análise das ideias de Call, nota-se que o autor não adota um conceito de Estado Falido. Em movimento contrário, Call nega todas as tentativas de estabelecimento de um conceito; desconstrói e critica os esforços de agências e pesquisadores na tentativa de determinar o que e quais países podem ser considerados falidos, frágeis, colapsados ou problemáticos. Em sua visão, independente da nomenclatura utilizada, este conceito acaba por refletir a supremacia ocidental nas relações internacionais e as tentativas de interferência em outras regiões a partir de próprios interesses.

### ***1.3. O conceito em 2015: a análise de Szuhai***

Szuhai (2015) compartilha do argumento de Call (2008) de que o conceito de Estado Falido ou Frágil perde cada vez mais sua utilidade e faz

uma crítica a dificuldade de Rotberg em categorizar as características dos Estados nessa condição. Entretanto, diferente de Call (2008), Szuhai assume a existência de Estados em condição de fragilidade, mesmo que considere que estes não podem estar todos da mesma forma caracterizados pelos existentes conceitos de Estado Frágil (Szuhai, 2015).

Em sua visão, a problemática do conceito se inicia com o próprio conceito de fragilidade, que pode ser definido de acordo com critérios específicos. Em resumo, ela salienta que um Estado pode ser frágil de diferentes maneiras, e não cabe agrupá-los em um mesmo grupo, sob um único conceito de Estado Frágil. Por esta razão, as soluções encontradas para a solução destas fragilidades são em grande parte discutíveis, pois não estão direcionadas a problemas específicos (Szuhai, 2015).

No entanto, Szuhai considera de extrema importância alguns pontos trazidos por Rotberg, como por exemplo a atenção que deve ser dada às causas da fragilidade, como indicadores econômicos, políticos e de violência. Se a estabilidade destes indicadores mostra um decréscimo, aumentam os riscos de falha pelo Estado. É importante lembrar aqui a ideia de Rotberg de que nem

todo Estado que apresenta problemas nesses indicadores se tornará um Estado Falido. Szuhai concorda que, uma vez verificadas instabilidades, novas políticas devem ser adotadas a fim de superá-las e evitar seu agravamento (Szuhai, 2015).

Szuhai destaca o interesse de outros países na solução das situações conflituosas nos Estados Falidos, visto que muitas vezes também sofrem consequências da instabilidade. Um exemplo que evidencia tal ponto é a crise de refugiados na atualidade, como no caso da Síria e Venezuela. A autora defende uma maior atenção a essas regiões desde o momento que apresentam as primeiras dificuldades, a fim de evitar grandes crises humanitárias.

## ***2. Metodologia e conceitualização no Fragile States Index***

O Índice de Estados Frágeis foi divulgado pela primeira vez em 2006, e se justifica na complexidade dos conflitos do final do século XX e início do século XIX. A metodologia do índice reconhece a dificuldade em compreender os motivos para a fragilidade demonstrada pelos Estados, entretanto, assume que uma previsão é possível. De acordo com a descrição metodológica do índice, “é extremamente importante que a

comunidade internacional compreenda e monitore de perto as condições que contribuem para a fragilidade - e esteja preparada para tomar as medidas necessárias para lidar com as questões subjacentes ou, de outra forma, mitigar os efeitos negativos” (Fragile Index States, 2018)<sup>5</sup>.

O FSI tem suas raízes na década de 1990, a partir da criação da CAST. Esta estrutura já existente, o CAST, passou a ser utilizada, a partir de 2004, como base para a preparação do FSI. O sistema faz grande uso da tecnologia, a fim de processar o extenso volume de dados, que são provenientes principalmente de relatórios de pesquisas, artigos de mídia, dados de agências internacionais e equipes de pesquisadores que observam o contexto de cada um dos países (Fragile Index States, 2018).

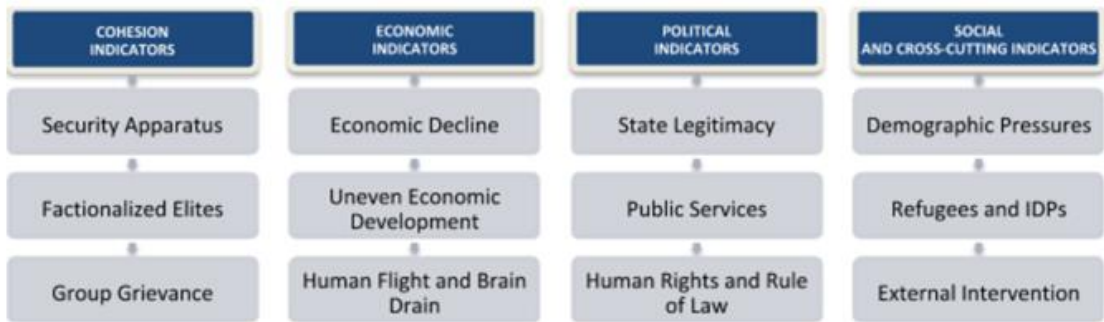
No intuito de determinar as razões que contribuem para o fator ‘Fragilidade’ e construir o Índice de Estados Frágeis, são considerados 12 indicadores, agrupados em 4 diferentes categorias, conforme a figura a seguir.

---

<sup>5</sup> No original: It is critically important that the international community understand and closely monitor the conditions that contribute to fragility — and be prepared to take the necessary actions to deal with the underlying issues or otherwise mitigate the negative effects.



Figura 1: Categorias e indicadores que constituem o *Fragile States Index*



Fonte: Fragile States Index, 2018.

Para cada um dos indicadores, os países recebem uma nota entre 1 e 10, sendo 1 a nota que representa maior estabilidade e 10 maior instabilidade. Ao final da análise, os países que somam a maior pontuação são considerados os mais frágeis. Assim, a

nota máxima possível seria 120, e a mínima 0, em um Estado ideal ou totalmente estável. Abaixo é possível observar a classificação dos Estados no índice no ano de 2018. A tabela 1 retrata os dez Estados considerados os mais frágeis e a tabela 2 traz os dez Estados menos frágeis.

Tabela 1: Os 10 Estados mais frágeis de acordo com o *Fragile States Index* 2018

Posição	País	Total
1º	Sudão do Sul	113,4
2º	Somália	113,2
3º	Iémen	112,7
4º	Síria	111,4
5º	República Centro-Africana	111,1
6º	República Democrática do Congo	110,7
7º	Sudão	108,7
8º	Chade	108,3
9º	Afeganistão	106,6
10º	Zimbábue	102,3

Fonte: Fragile States Index, 2018.

Tabela 2: Os 10 Estados menos frágeis de acordo com o *Fragile States Index* 2018

Posição	País	Total
169º	Nova Zelândia	20,9
170º	Suécia	20,8
171º	Austrália	20,8
172º	Luxemburgo	20,8
173º	Irlanda	20,7
174º	Islândia	20,3
175º	Dinamarca	19,8
176º	Suíça	19,2
177º	Noruega	18,3
178º	Finlândia	17,9

Fonte: Fragile States Index, 2018.

A respeito da metodologia utilizada na construção do índice, podemos destacar alguns aspectos positivos: o uso de diferentes fontes com informações sobre os países, a presença de observadores em diferentes regiões, a revisão anual dos dados e a aplicação de uma análise tanto quantitativa quanto qualitativa, o que tornaria a pesquisa mais robusta. No entanto, a despeito desses pontos, o índice FSI demonstra algumas fragilidades que devem ser notadas e interpretadas.

### **3. Análise crítica do *Fragile States Index***

No que se refere à uma análise do FSI, a partir da metodologia supracitada, é possível algumas observações. O primeiro ponto a ser evidenciado é e o

papel secundário do processo de formulação conceitual. Conforme salientado por Sartori (1970), os conceitos são partes integrais da teoria e fundamentais para entendermos do que estamos tratando. Assim, seria impossível desenvolver uma pesquisa, como o caso de um índice, sem definir um conceito base para sua formulação.

Conforme salientado também por Teixeira (2017), em seu estudo sobre poder,

Para que um conceito teórico seja operacionalizável é importante que o mesmo possua uma definição clara, para que as suas propriedades indiquem as possíveis variáveis que o compõe e que posteriormente seja possível estabelecer relações entre estas variáveis. Como as principais de estratégias de operacionalização de conceitos teóricos discutidas neste artigo passam pela mensuração de capacidades, a criação de

índices é fundamental. Os índices permitem estabelecer quais variáveis influenciam sub-índices para que se forme um índice agregado, ou seja, a relação entre estas variáveis é essencial (Teixeira, 2017, p.3).

A partir da observação acima, nota-se que, idealmente, o estabelecimento prévio de um conceito claro é fundamental para o desenvolvimento da metodologia necessária na criação de um índice. A instituição do conceito que queremos apreender determina o caminho metodológico a ser seguido e torna viável o objetivo. No caso do FSI, conforme descrito por seu guia metodológico, a ideia da criação do índice foi posterior ao estabelecimento da metodologia.

Uma crítica a ser feita, nesse caso, é que o objetivo e resultados que podem ser encontrados estão condicionados ao modelo e aos dados que já se possui, o que leva a restringir as possibilidades e a determinação de um conceito que seja coerente com o esforço de pesquisa. O debate proposto previamente, a respeito da construção do termo Estado Falido evidencia a dificuldade e complexidade histórica em sua definição.

Com a alteração do termo de Estados Falidos para Estados Frágeis, em 2013, é possível uma importante observação no que se refere à construção do índice. A mudança no conceito em si não

constitui um problema, visto que os conceitos podem ser considerados dinâmicos. Conforme lembra Gerring (2009),

Mais importante, os conceitos não são estáticos. O trabalho sobre um assunto envolve necessariamente a reconceitualização desse assunto. Trabalhar sobre o estado-nação, por exemplo, se de todo persuasivo, altera nossa compreensão do “estado-nação”. Nenhum uso da linguagem é semanticamente neutro. Os autores fazem escolhas léxicas e semânticas enquanto escrevem e, assim, participam, consciente ou inconscientemente, de uma batalha interpretativa em andamento. Isso é porque a linguagem é o kit de ferramentas com o qual conduzimos nosso trabalho, bem como a substância em que trabalhamos (Gerring 2009, p.108) (Tradução livre).<sup>6</sup>

No entanto, a metodologia na elaboração do FSI não sofreu alterações, sendo mantido o modelo explicitado na seção anterior. Nesse sentido, a mudança do conceito no caso analisado pode sim ser considerado um problema, o que a leva a reflexão e questionamentos. Essa mudança na nomenclatura mostra que todos os Estados, em determinada medida,

---

<sup>6</sup> No original: More important, concepts are not static. Work on a subject necessarily involves reconceptualizing that subject. Work on the nation-state, for example, if at all ersuasive, alters our understanding of “nation-state.” No use of language is mantically neutral. Authors make lexical and semantic choices as they write and thus participate, wittingly or unwittingly, in an ongoing interpretive battle. This is so because language is the tool-kit with which we conduct our work, as well as the substance on which we work.

possuem certo nível de instabilidade no que se refere a um tema específico, como prestação de serviços públicos ou direitos humanos. Ademais, mostra uma preocupação em afastar um julgamento prévio e uma visão negativa daqueles Estados que ocupam os primeiros lugares da lista. No entanto, a permanência do mesmo processo metodológico evidencia que o índice passa a ser estabelecido a partir da adaptação dos dados e do modelo já utilizados, que não refletem diretamente o novo conceito.

Ademais, não fica claro na metodologia do índice qual seria o conceito de Estado Falido, assim como também não está evidenciado o conceito de Estado Frágil. Nesse sentido, fica evidente que a caracterização de um Estado como frágil pode ser realizado de forma ampla e estratégica para a elaboração de políticas em ordem com os interesses do analista; em vez de constituir um mecanismo mais objetivo de apreender as diferenças entre os Estados em análise, seu desenvolvimento e eventual sucesso na consecução de seus objetivos. Dessa forma, se permite o estabelecimento de políticas específicas como solução para a ausência ou dificuldade da ação estatal em cada caso, que não necessariamente é a ideal para solucionar o impasse no Estado Falido.

Um exemplo desse tipo de amplitude na classificação é ponderado por Charles Call (2008), na sua abordagem do contexto dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 e a relação estabelecida entre o termo 'Estado Falido' e as questões de segurança, principalmente nos EUA. Na ocasião, grande atenção era dada ao caso do Afeganistão e sua aparente incapacidade em conter o avanço de atividades terroristas em seu território. Em casos como este, a legitimação do status de um Estado como falido leva a legitimação de ações internacionais com a justificativa da necessidade de sua reconstrução. Nesse caso, Estado Falido é aquele reconhecido como tal por uma potência interessada.

Assim, em relação ao modo que hoje está composto e o resultado que gera, o índice se propõe a medir a intensidade da fragilidade dos Estados. Nesse sentido, é necessária também uma análise das categorias e os indicadores pertencentes a elas. O índice consiste em uma ferramenta que pode se tornar importante para uma análise prévia das condições de um Estado, para que posteriormente possam ser pensadas alternativas na solução de suas instabilidades.

A partir de uma visão geral dos indicadores, nota-se a grande variedade

e extensão dos pontos analisados. Quando um Estado é identificado com alto grau de fragilidade, é necessário verificar quais indicadores são responsáveis por essa sua condição, a fim de determinar quais políticas devem ser implementadas no caminho para uma solução. Com a extensa gama de indicadores, há o risco de generalizações a respeito das reais condições econômicas, políticas e sociais dos Estados, e como consequência, o entendimento equivocado de que uma solução única poderia ser empregada para todos eles.

A finalidade desse índice é manter a comunidade internacional informada sobre a fragilidade de determinadas regiões, a fim de evitar conflitos, insegurança e crises humanitárias. Assim, percebe-se que um índice de tamanha importância é muitas vezes utilizado como justificativa para ações internacionais, como intervenções, por exemplo. No entanto, nem sempre o resultado encontrado reflete a total realidade interna dos países. O resultado reflete a síntese das escolhas feitas metodologicamente na elaboração do índice.

Nesse sentido, nota-se a necessidade de compreender a formulação deste ranking e o significado dos indicadores e conclusões extraídas. A categorização

e termos abordados podem levar a algumas observações. A primeira questão a ser considerada é a relevância dos indicadores: todos eles possuem o mesmo peso nesta análise, o que leva a interpretação dos impactos de forma linear, desconsiderando suas consequências. Assim, as quatro categorias de indicadores (coesão, econômicos, políticos e sociais) impactam igualmente na posição dos países enquanto Estados frágeis. Todavia, o impacto real varia de acordo com o tempo, contexto e região, o que não é considerado na formulação do índice. Os casos abordados abaixo ressaltam esse argumento.

Pode-se observar um exemplo quando considerados os casos de Mali, que está na posição 27 do índice de 2018, e Coreia do Norte, que ocupa a 28ª posição. No que se refere à *State Legitimacy*, enquanto Mali recebe a nota 6,1 a Coreia do Norte recebe nota máxima, 10, o que pode ser interpretada como maior gravidade neste sentido. “O indicador leva em consideração a abertura do governo, especificamente a abertura das elites dominantes à transparência, prestação de contas e representação política, ou, inversamente, os níveis de corrupção, especulação e marginalização, perseguição ou exclusão de grupos de oposição” (Fragile States Index, 2018).

Quando observamos o indicador *Human Flight and Brain Drain*, Mali recebe 8,6 e Coreia do Norte 4,4. Este último indicador “considera o impacto econômico do deslocamento humano (por razões econômicas ou políticas) e as consequências que isso pode ter no desenvolvimento de um país” (Fragile States Index, 2018). No entanto, como fica evidenciado no exemplo acima, um indicador pode estar relacionado ao outro, o que não é lavado em consideração no índice. Um Estado como a Coreia do Norte, onde a população possui menos acesso a informações de seu governo e possui menor liberdade, é possível que haja uma menor saída de pessoas. Esse fato poderia não estar relacionado com sua menor fragilidade, mas sim à falta de conhecimento da sociedade.

Estes exemplos ilustram a dificuldade de criar uma relação concreta e de causa e efeito entre os indicadores e o que na realidade seria um Estado frágil. É evidente que os aspectos utilizados para a confecção do índice estão relacionados à fragilidade. No entanto, o que se questiona é em que medida esses fatores condicionam os Estados a um mais alto grau de fragilidade que outros.

### **Conclusão**

O presente artigo propôs um estudo do conceito de Estados Frágeis ou Falidos, com base em diferentes abordagens. Em um primeiro momento, a confrontação entre os argumentos de Rotberg (2004), Call (2008) e Szuhai (2015) permitiu o maior entendimento da evolução do conceito e as dificuldades de sua categorização ao longo do tempo. As dificuldades apresentadas impactam na busca de soluções viáveis para situações de fragilidade em diversas regiões, por trazerem problemas específicos que acabam não sendo diagnosticados pela atual conceitualização generalizada do termo Estado Frágil.

Em seguida, a crítica da tentativa de mensuração da fragilidade dos Estados pelo FSI evidenciou ainda mais o desafio da classificação dos Estados enquanto falidos. A partir desta análise, percebem-se alguns problemas da construção do FSI, que de forma geral, remetem à primeira questão trazida pelo presente trabalho: a ausência de uma definição clara, empírica e teoricamente formulada do conceito de Estado Frágil. A possibilidade de diversas interpretações do termo utilizado na construção do índice faz com que seus resultados sejam interpretados de formas diversas,



muitas vezes com a justificativa para a atuação de outros Estados no Sistema

Internacional na política doméstica de outros estados.

---

### **Referências**

Call, C. T. (2008). The Fallacy of the ‘Failed State’, *Third World Quarterly*, Vol. 29, No. 8, pp 1491–1507. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01436590802544207>. Acesso em: 08 de outubro de 2018.

Fragile States Index. (2018). Disponível em: <http://fundforpeace.org/fsi>. [Acesso em: 08 de Out. 2018].

Gerring, J. (2009). *Social Science Methodology. A Criterial Framework*. Cambridge: Cambridge University Press. Cap. 1 e 2.

Rotberg, R. I. (2004). *When states fail: causes and consequences*. Princeton: Princeton University Press. Cap. 1.

Sartori, G. (1970). “Concept Misformation in Comparative Politics”, *The American Political Science Review*. 64(4):1033-1053.

Szuhai, Il. (2015). Rethinking the concept of failed state. *Central European Papers* 3:2, pp. 99-110. Disponível em: <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-bf999a22-730a-4c41-8649-31363bf2bfae>. [Acesso em: 24 de Out. 2018].

Teixeira Jr., A. W. M.; Sousa, V. de M.; Leite, A. C. C. (2017). “Comparando Estratégias de Operacionalização de Variáveis em Relações Internacionais: a mensuração de capacidades do poder nacional”, *Meridiano 47*, vol. 18, pp. 1-15.