A NECESSIDADE DE RECONSTRUÇÃO DO ESTADO NO INÍCIO DO SÉCULO XXI NA VISÃO DE FRANCIS FUKUYAMA

Francisco Esdras Moreira Rocha

Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza (CE). Especialista em Ética e Cidadania pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (2002). Graduado em Direito pela Faculdade Luciano Feijão (2015). Graduado em Filosofia pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (2001). E-mail: esdras_mor@ hotmail.com.

Gina Vidal Marcílio Pompeu

Doutora em Direito pela Universidade de Pernambuco. Mestra em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Professora de Direito Constitucional e de Estado, Constituição e Economia. Coordenadora dos Cursos de Mestrado e Doutorado da Universidade de Fortaleza UNIFOR (CE). Consultora Jurídica da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. E-mail: ginapompeu@unifor.br.

Resumo: Por meio deste artigo, pretende-se analisar o escopo do Estado no século XXI, que tem a função de garantir segurança e prosperidade econômica a sua população. Nesse viés, ao tempo em que combate as crises econômicas deve se posicionar frente aos grupos radicais que desembocam em atentados terroristas. A pesquisa parte da análise dos textos de Francis Fukuyama, quando assevera a carência ao retorno do Estado Nação, aquele capaz de promover crescimento econômico e desenvolvimento humano. Note-se que, para o autor, essencial é a formação de instituições, porém, cumpre ao Estado efetivar políticas públicas capazes de promover patamar mínimo civilizatório. A metodologia de abordagem é analítica, empírica e crítica. Inicia com a averiguação de conceitos teóricos e desenvolve crítica argumentativa diante da preocupação com o desenvolvimento do Estado no âmbito nacional e transnacional.

Palavras-chave: Crise econômica. Construção de Estados. Instituições. Fukuyama.

Sumário: Introdução - **1** O processo de modernização do Estado - **2** O cenário da crise mundial no final do século XX e início do século XXI - **3** A construção do Estado no século XXI na visão de Fukuyama - Considerações finais - Referências

Introdução

O artigo representa a análise da crise econômica do início do século XXI ligada à incapacidade dos Estados em fornecer à população segurança e bens públicos mínimos. Esse contexto aponta para o retorno do Estado-Nação como

organização fundamental na proteção de um núcleo irredutível de direitos das pessoas sem o qual não se pode falar de existência digna.

O tema foi introduzido relatando o processo de construção do Estado moderno em contraposição aos Estados falidos cujos governos são fracos, inoperantes, incapazes de criar leis e fazê-las cumprir. Esta terminologia foi adotada por se entender, no sentido do que leciona Francis Fukuyama, que o fracasso do Estado se dá em termos de falência das instituições e não apenas em referência aos fracassos econômicos.

É nesse cenário de crise das instituições que Fukuyama trabalha a construção do modelo de Estado capaz de oferecer resposta à crise e que possibilite às populações desenvolverem suas capacidades com segurança. Para tanto, ele analisa o grau de governabilidade dos Estados, isto é, a competência do governo nacional quanto às dimensões da força referente à capacidade dos Estados de planejar e executar políticas e impor o respeito às leis legitimamente criadas. Ressalte-se, por fim, a habilidade de definir projetos e metas governamentais em favor do desenvolvimento coletivo e do escopo, ligada às atividades, funções e metas governamentais.

No primeiro tópico, narrou-se a formação do Estado moderno ocidental e o desenvolvimento como estrutura da sociedade capaz de atender seus anseios por segurança e liberdade para desenvolver capacidades. Para tanto, adotou-se o conceito de Estado como aquele que detém o monopólio do uso legítimo da força, para fazer valer sua vontade sobre o território, e possui organização burocrática que limita o poder.

O segundo tópico trata dos cenários de crise que se instalaram nas economias capitalistas ao longo do século XX e no início do século XXI. Constatam-se, nesse viés, verdadeiros entraves ao crescimento econômico e ao desenvolvimento humano. Pondera-se que o Consenso de Washington e o processo de globalização da economia, ligado à especulação financeira, são alguns dos fatores desencadeadores de instabilidades.

Por fim, conclui-se com a proposta de Fukuyama de fortalecimento das instituições como o Estado, o Direito e a Democracia, essenciais para conjugar o crescimento econômico com o desenvolvimento humano nos Estados fracassados. Essa solução implica o retorno ao Estado-Nação. Refere-se à restauração da sociedade destruída por conflitos e má governança, por meio do aprimoramento da existente e a promoção do desenvolvimento econômico sustentável.

1 O processo de modernização do Estado

O Estado moderno, que surgiu no século XVI, na Europa, em resposta às transformações sociais e políticas do final da Idade Média, assim como a democracia

e o Direito, duas outras dimensões do desenvolvimento das sociedades, no entendimento de Fukuyama (2015, p. 42) são frutos da evolução da ordem política que suplantou o patrimonialismo, o qual se caracterizava por não fazer distinção entre os interesses públicos e os interesses privados. Forças como a competição militar e a mobilização social, provocadas pela industrialização, foram responsáveis pelas reformas políticas que, ao longo do tempo, forjaram a modernização do Estado. Ressalte-se que o crescimento econômico provoca transformações sociais e o consequente surgimento de novas classes, que, para terem seus interesses satisfeitos, passam a se mobilizar e acarretam reformas políticas que, não raro, conduzem à criação de novas instituições.

Vale lembrar que não menos importante é a ideia de que a construção do Estado tem assento na criação de identidade nacional. No entanto, também pode ser forjada ou alterada em torno de ideias expansivas, como ocorreu com as sociedades da América Latina, da Ásia e da África, por ocasião do processo de colonização realizado pelos europeus, que, conforme lição de Fukuyama (2015, p. 47), impuseram um modelo que solapou as instituições tradicionais, mas não construíram outras, aos moldes ocidentais, em substituição.

Em síntese, os conflitos militares, o crescimento econômico e a construção da identidade nacional são fatores de concepção do Estado, pois forçam as sociedades a se organizarem em defesa de seus interesses, como a busca da paz, de segurança, de ordem social, participação política e definição de bens públicos essenciais. Essa dinâmica provoca a necessidade de composição de instituições cujo objetivo é a satisfação das carências sentidas pela população.

Vale ressaltar que o conceito de Estado moderno com o qual trabalha Fukuyama (2015, p. 21) é aquele que detém o monopólio do uso legítimo da força e da coerção sobre território definido; é impessoal, em oposição aos Estados patrimonialistas, visto que os critérios de escolha dos seus servidores se baseiam no mérito, na educação e nos conhecimentos técnicos, e não nos laços familiares ou pessoais. É burocrático, no sentido de possuir um corpo administrativo capaz de limitar as arbitrariedades dos governantes. Funda-se no primado do Direito e na responsabilização democrática como restrições ao poder político, conforme as lições de John Locke, para quem a legitimidade dos governos e de sua governança se ampara no consentimento dos governados. Ademais, a ideia de responsabilização implica que o governo é responsável pelos interesses da coletividade e não por seus próprios (FUKUYAMA, 2015, p. 38).

Nesse diapasão, o equilíbrio entre o Estado, o Direito e a responsabilização democrática se tornou necessidade de toda a sociedade, haja vista serem as instituições responsáveis por atender os anseios da população por segurança e desenvolvimento. O Estado existe como poder legitimado para o uso da força

MIOLO RBDFLindd 251 27/10/2016 14:51:38

necessária à defesa interna e externa da população e para zelar pelo cumprimento da lei. Vale lembrar que o Direito regulamenta o poder por meio da lei. Já a responsabilização democrática zela para que o governo sirva ao interesse da comunidade (FUKUYAMA, 2015, p. 55-56).

Ressalte-se que Fukuyama (2015, p. 56-57) acredita que essas três instituições não representam preferência particular da cultura ocidental, elas têm caráter universal, são válidas para todas as sociedades, embora não estejam presentes em todas elas, o que caracteriza déficit mundial de Estados modernos fortes, isto é, "capazes, impessoais, organizados e autônomos".

Importa destacar que Fukuyama (2015, p. 57) afirma que vários dos problemas enfrentados pelos países que não se desenvolveram devem-se ao fato de não terem construído o Estado moderno, ao contrário, são Estados fracos e inoperantes. Diante dessa situação, não têm capacidade para criar leis nem força suficiente para fazer cumpri-las, são incapazes de fornecer à população bens públicos mínimos, como segurança, saúde e educação. Assim, revelam-se fracos em termos de administração burocrática de qualidade por não conseguirem cumprir as promessas políticas feitas aos eleitores, quando se trata de democracias. Não raras vezes, estão imersos em governos clientelistas e corruptos.

E nesse contexto que o Estado se tornou organização fundamental na proteção de um núcleo irredutível de direitos das pessoas sem o qual não se pode falar de uma existência digna. Não é por outra razão que Fukuyama (2005, p. 16-17), passados quatrocentos anos, ensina que a tarefa da política moderna tem sido a de controlar o poder do Estado e dirigir suas atividades para fins considerados legítimos pela população. Lafer (1977, p. 68) indica que essa tarefa só é possível porque o Estado moderno surgiu sobre quatro fatores: a centralização administrativa, o protecionismo econômico, o aparecimento de exércitos regulares e permanentes e o cisma religioso.

2 O cenário da crise mundial no final do século XX e início do século XXI

Com o fito de analisar as vertentes do Estado nas duas primeiras décadas do século XXI, Fukuyama (2015, p. 16) observou a realidade de países como Líbia, Nigéria, Níger, Mali e Somália e constatou que todos eles apresentam governos fracos, dominados por grupos islâmicos armados. Conclui que os problemas enfrentados por estes Estados, como pobreza em termos de rendimento, saúde e educação, têm causa comum: a inexistência de instituições governamentais fortes. Essa situação impede a efetivação da segurança e condições de desenvolvimento coletivo.

Nesse contexto as instituições que representam a força do Estado são regras que perduram enquanto persistirem as situações do momento histórico que as exigiram, são responsáveis por moldar e limitar comportamentos tanto dos governos como dos governados. O Estado, enquanto instituição, limita as ações privadas dos indivíduos. Também o faz em relação ao mercado, com o fim de impedir que a especulação financeira, por exemplo, provoque crises, como aconteceu com a Coreia do Sul na década de 1990. A democracia e o Direito determinam o poder dos governos, impondo-lhes restrições aos possíveis abusos praticados em detrimento das liberdades e capacidades individuais.

Ademais, as instituições devem servir ao bem coletivo, no entanto, dada a dinamicidade das sociedades, passam por momentos de transformação para se amoldarem aos novos desafios sociais e continuarem, dessa maneira, a cumprir seu papel de criar ambientes de ordem e segurança propícios ao desenvolvimento humano. Elas têm privilégio no pensamento de Fukuyama em razão de poderem ser utilizadas pela sociedade para atingir seus fins em termos de aplicação das leis, manutenção da paz, segurança, ordem social, limitação das arbitrariedades e gozo de bens públicos necessários.

Cumpre lembrar que Fukuyama denomina de desenvolvimento o processo de mudanças nas sociedades com o tempo e o paralelo surgimento, progresso e esmaecimento das instituições que moldam os comportamentos sociais em cada época. O que persiste no âmago dessa dinâmica político-social é a permanente necessidade da existência das instituições. Com isso, para que se tenha compreensão das bruscas mudanças no mundo contemporâneo, Fukuyama as analisa no contexto histórico de estruturação das instituições que subjazem às sociedades (FUKUYAMA, p. 16-17).

Nesse diapasão é que ele procede à análise do Estado moderno. Ele percorre os dois últimos séculos de existência do Estado e de suas instituições até meados da segunda década do século XXI com o propósito de entender os problemas relacionados ao incipiente crescimento econômico, ao baixo desenvolvimento humano, à crise de segurança e à falta de confiança dos indivíduos nos governos contemporâneos (FUKUYAMA, 2015, p. 20-25).

Importa destacar que a comunidade internacional sonha em transformar os países pobres, como Afeganistão, Somália, Haiti e Congo, em Estados viáveis. A Dinamarca é o sonho almejado. No entanto, é importante compreender como foi realizado o processo que transformou a Dinamarca em uma sociedade próspera, segura e bem governada. Nessa linha de raciocínio, deve-se trabalhar com a possibilidade de transplantação do modelo que deu certo nos Estados desenvolvidos para os Estados falidos. Sabe-se, no entanto, que é fundamental a adequação do modelo ideal de instituições e do Estado àquelas características particulares de cada Estado em construção.

MIOLO RBDFLindd 253 27/10/2016 14:51:38

Nesse sentido, a tarefa de construção dos Estados falidos deve ser realizada desde um ponto de referência que torne possível saber aonde se quer chegar quanto à proposta de reconstruí-los. Para tanto, deve-se ter como referência os Estados fortes que deram certo, isto é, que conseguiram atingir os objetivos para os quais foram constituídos. Conseguiram se organizar como burocracia racional centralizada possuidora do monopólio da violência sobre determinado território, como organização com poder de legislar e força para fazer cumprir suas leis, além de serem bons exemplos de satisfação dos objetivos políticos fundamentais da sociedade, como a estabilidade social, a liberdade e o bem-estar material (BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 4-6). Cumpre lembrar que eles são resultado de um longo processo de desenvolvimento dos Estados modernos ocidentais.

Deve ficar claro que o enfoque dado até aqui faz referência à existência de Estados eficazes, no sentido de que o bom funcionamento e a legitimidade de qualquer regime só é possível quando se equilibra o poder do governo e as instituições que limitam o Estado, é a isto que Fukuyama (2015, p. 59) chama governança. Para ele, isso não significa necessariamente a defesa de um governo grande, com um vasto escopo, embora sua presença não signifique maus desfechos econômicos (veja-se o exemplo dos países nórdicos). O importante para ele é a qualidade do governo e não seu tamanho. São os fins do Estado que têm feito a diferença nos desfechos econômicos e sociais de qualidade.

2.1 O escopo do Estado nos três primeiros quartos do século XX

Importa destacar que o século XX centrou-se, segundo Fukuyama (2015, p. 58), no debate político sobre o tamanho do Estado e na má utilização de seu poder, porém pouco se debateu sobre a qualidade dos governos e de suas instituições. Nesse sentido, a experiência liberal do início do século XX, na qual prevalecia o *laissez-faire* como ideologia do mercado, não admitia a intervenção do Estado na ordem econômica. O escopo do Estado era bastante reduzido na Inglaterra, a principal potência da época.

No entanto, acontecimentos como a Primeira Grande Guerra, o *crash* da bolsa de Nova Iorque, a experiência socialista e o governo centralizado da União Soviética e a traumática experiência e os efeitos humanitários da Segunda Guerra Mundial mudaram os rumos da experiência liberal ocidental quanto ao papel do Estado. Exigiram a reconstrução das perdas humanas e materiais A política liberalizante da economia se curvou a um modelo de Estado centralizado e com um papel mais ativo na regulação da esfera econômica. Nesse contexto, o próprio

Estado tornou-se forte indutor das atividades econômicas. Na prática, conforme Diniz, (2014, p. 84) houve reconhecimento da incapacidade das forças do mercado de estimularem, isoladamente, a reconstrução do capital físico e financeiro perdidos com a crise e as guerras.

A ideia do acúmulo primitivo de capital, outrora experimentado na parceria entre o Estado Absolutista e o mercado, foi revisitada e assim mais uma fez foi proposta a ação dos governos como instrumentos indispensáveis ao desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 8).

Importante dizer que este segundo modelo conduziu a um processo de crescimento econômico e desenvolvimento humano inquestionáveis até o fim da década de 1970. O PIB *per capita* dos países emergentes cresceu, em média, 2,1% ao ano (DINIZ, 2014, 85). Essas conquistas ocorreram em razão de um mercado que funcionou adequadamente, ainda que regulado pelos governos. O porte e as funções do Estado avolumaram-se tanto que os setores estatais de grande parte da Europa e Estados Unidos, na década de 80, exigiam recursos cada vez maiores para a sua manutenção (FUKUYAMA, 2005, p. 18).

2.2 O escopo do Estado no último quarto do século XX

Esse cenário começou a se modificar nos anos 80 e 90, quando, principalmente, os Estados Unidos de Ronald Reagan e a Inglaterra de Margareth Thatcher passaram a alimentar desconfiança em relação ao governo, pois atribuíam ao seu tamanho a crise do capitalismo, provocada pelo ineficientismo estatal, do final da década de 70 e início dos anos 80.

A síntese dessa tendência de reduzir o grau de intervenção estatal nas atividades econômicas, de livre funcionamento de preços e de abertura da economia ao exterior foi demarcada pelo Consenso de Washington. Este se configurou como um manual de boas práticas (DINIZ, 2014, p. 88) cujo objetivo era a promoção do desenvolvimento econômico. De início (final da década de 1970 e início da década de 1980), seus objetivos deveriam ser alcançados preponderantemente através de respostas dadas pelos mercados, com reduzido aparato do Estado. Era a crença de que o mercado se regula por si mesmo.

Robert Kuttner (2004, p. 211), ao analisar a agenda do Consenso de Washington, diz que todo o processo foi realizado à custa do rompimento do equilíbrio entre o mercado, os objetivos públicos e as políticas de estabilização nacional. A razão desse desequilíbrio está na crescente diminuição da importância do Estado-Nação. Note-se que a redução do papel do Estado na economia e a perda do seu poder político, ligado também à globalização, geraram sérios problemas para os países, que desembocaram em sucessivas crises econômicas, políticas e

27/10/2016 14:51:38

MIOLO RBDFLindd 255

humanitárias. Castells (2002, p. 288) é categórico ao afirmar que a globalização das principais atividades econômicas comprometeu a capacidade instrumental do Estado-Nação, que perdeu a dimensão institucional que o permite organizar legitimamente a ação coletiva dos cidadãos através da Constituição nacional e das demais instituições legais ou jurídicas.

Já Bercovici (2006, p. 95-96), na mesma linha de pensamento, voltando seu olhar para a América Latina, afirma que há um obstáculo fundamental para o desenvolvimento dessa porção do continente americano, a saber, um estado permanente de exceção econômica, que impede o Estado de exercer seu papel de promotor do desenvolvimento. Com isso, o Estado-Nação passa por um processo de desaparecimento, pois é atingido por uma crise em sua soberania, uma vez que ele próprio perde o poder de decisão, na esteira dos ensinamentos de Carl Schmitt (1996, p. 17-18).

Apesar de se anunciar o desaparecimento do Estado, sua ideia, cunhada pela modernidade, conforme lição de Fukuyama, não é, ainda no século XXI, universal. A democracia, de matriz europeia e norte-americana, ainda é um sonho distante para muitos países do Oriente Médio e da África subsaariana (FUKUYAMA, 2015 p. 11) Esta observação é importante para a compreensão dos problemas que a humanidade enfrenta nessa primeira década do terceiro milênio da era cristã. As promessas feitas no início da modernidade, ligadas ao progresso ilimitado da técnica e da ciência, que desembocariam em um bem-estar jamais visto pela humanidade, três séculos passados, esmaeceram.

2.3 A crise mundial do início do século XXI

Vale lembrar que a crise econômica dos países emergentes na década de 1990 é apenas parte do problema que persiste no início do século XXI. Ressalte-se que o dia 11 de setembro de 2001 fez emergir a questão da ameaça terrorista. Fukuyama aponta para o fato de que até os ataques às torres gêmeas, os países pobres sofreram inúmeras intervenções da comunidade internacional por questões humanitárias, sobretudo dos Estados Unidos e da União Soviética, em razão da Guerra Fria e na medida em que tinham interesse em demarcar território. Desde então, eles passaram a ser considerados problema de segurança internacional, principalmente em razão da associação do Afeganistão – exemplo de Estado falido – ao grupo *Al Qaeda*, que assumiu a autoria dos ataques.

Destaque-se que o fracasso do Estado se dá em termos de falência das instituições e dos fracassos econômicos. Há regiões do mundo mais pobres porque inexistem instituições governamentais fortes nesses lugares (FUKUYAMA, 2015,

p. 12). No mesmo sentindo, Zartman (1995, p. 5) afirma que estes Estados entraram em colapso porque a estrutura, o poder legítimo (autoridade), a lei e a ordem política foram destruídos. Por sua vez, Chomsky (2009, p. 127) leciona que Estados falidos são aqueles incapazes de dar segurança à população, de garantir direitos e de manter o funcionamento de instituições democráticas. Em síntese, o conceito de Estado falido encerra dois pressupostos básicos: os Estados fracassaram porque não possuem as capacidades institucionais, econômicas e políticas e a falta de tais capacidades se deve, sobretudo, a problemas de governança interna.

Para se ter uma ideia do tamanho do problema e a quantidade de países nele envolvidos, a Revista *Foreign Policy*, de 2010, traça um panorama histórico dos países da África Ocidental que compõem o "Índice de Estados Falidos" (FAILED STATES INDEX, 2010). Na tabela seguinte, estão os quinze primeiros Estados fracassados do *Failed States Index* 2010, do *Fund for Peace/ Foreign Policy*, com suas respectivas pontuações de avaliação de fraqueza estatal, de acordo com suas funções e índices sociais. Pontuação mais próxima de 1, menos grave, e, mais próximo de 10, mais grave.

Tabela 1 – Índice dos Estados Fracassados 2010

| ESTADO | RANKING | TOTAL | Refugiados e Deslocados Internos | Desenvolvimento Econômico Assimétrico | Declínio Econômico | Deslegitimidade do Estado | Serviços Públicos | Direitos Humanos | Intervenção externa |
|-----------------------|---------|-------|---|---|-----------------------|------------------------------|----------------------|---------------------|------------------------|
| Somália | 1 | 114,3 | 10,0 | 8,0 | 9,6 | 10,0 | 9,6 | 9,9 | 9,6 |
| Chade | 2 | 113,3 | 9,5 | 9,3 | 8,5 | 9,9 | 9,6 | 9,6 | 9,7 |
| Sudão | 3 | 111,8 | 9,8 | 9,5 | 6,7 | 9,9 | 9,3 | 9,9 | 9,6 |
| Zimbábue | 4 | 110,2 | 8,6 | 9,4 | 9,6 | 9,6 | 9,4 | 9,5 | 7,5 |
| Rep. Dem. Congo | 5 | 109,9 | 9,6 | 9,5 | 8,7 | 8,8 | 9,0 | 9,4 | 9,7 |
| Afeganistão | 6 | 109,3 | 9,2 | 8,2 | 8,3 | 10,0 | 8,9 | 9,2 | 10,0 |
| Iraque | 7 | 107,3 | 8,7 | 8,8 | 7,6 | 9,0 | 8,4 | 9,1 | 9,5 |
| Rep. Central Africana | 8 | 106,4 | 9,3 | 9,2 | 8,4 | 9,0 | 9,2 | 8,8 | 9,6 |
| Guné | 9 | 105,0 | 7,5 | 8,7 | 8,9 | 9,8 | 9,0 | 9,5 | 7,8 |
| Paquistão | 10 | 102,5 | 8,9 | 8,4 | 6,2 | 8,9 | 7,3 | 8,9 | 9,3 |
| Haiti | 11 | 101,6 | 5,6 | 8,3 | 9,2 | 9,3 | 9,5 | 8,3 | 9,6 |
| Costa do Marfim | 12 | 101,2 | 8,0 | 7,9 | 8,0 | 9,0 | 8,3 | 8,3 | 9,5 |
| Quênia | 13 | 100,7 | 8,7 | 8,7 | 7,4 | 9,3 | 8,1 | 8,0 | 8,4 |
| Nigéria | 14 | 100,2 | 5,8 | 9,3 | 6,9 | 9,4 | 9,1 | 8,8 | 6,2 |
| lêmen | 15 | 100,0 | 8,3 | 8,6 | 7,9 | 8,7 | 8,6 | 8,0 | 7,8 |

Fonte: Failed States Index (2010). In: http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/06/21/2010_failed_states_index_interactive_map_and_rankings.

Há uma conclusão consensual em todas as posições teóricas: os Estados falidos ou fracassados, com suas instituições falidas e fora do controle estatal,

27/10/2016 14:51:39

MIOLO RBDFLindd 257

são uma ameaça ao sistema internacional, pois não conseguem manter as funções mínimas de segurança e ameaça interna as suas populações, que não têm a quem recorrer, pois o sistema é falido, as autoridades corruptas e o espaço interno um lugar adequado para que prosperem terroristas – veja-se o exemplo do Afeganistão (BIJOS; OLIVEIRA, 2011, p. 65). Estado fracassado significa que suas funções básicas não são mais desenvolvidas. O Estado não se configura como centro de tomadas de decisões, é essencialmente inoperante: leis não são feitas ou, quando o são, não são eficazes, a ordem não é preservada e a coesão social está comprometida. O governo não é eficaz, nem tem controle sobre o território, resultando, frequentemente, em alta taxa de criminalidade, corrupção, mercado informal, presença de grupos paramilitares ou grupos terroristas. O fracasso estatal se dá em termos de falência institucional além da economia e da política.

Nesse diapasão, é sobre esse cenário de crise que Fukuyama trabalha a construção de um modelo de Estado capaz de oferecer resposta à crise e que possibilite às populações desenvolverem suas capacidades com segurança. A proposta se baseia em quadrantes dispostos sobre dois eixos (x e y) que representam respectivamente o escopo e a força do Estado. O grau de governabilidade ou estaticidade, isto é, a capacidade do governo nacional, é inferido da relação desses dois elementos.

3 A construção do Estado no século XXI na visão de Fukuyama

A proposta de Fukuyama às crises descritas se liga à necessidade de reconstrução dos Estados. Diz respeito à necessidade de retorno ao Estado-nação, numa perspectiva de que a tarefa da política é a de domar o poder do Estado e dirigir suas atividades para fins considerados legítimos pela população, porque é ele a organização da sociedade capaz de evitar que o desenvolvimento econômico não se limite à especulação financeira e à concentração de renda (POMPEU, 2002, p. 115-128), dois elementos ligados às crises econômicas das últimas décadas do século XX. É o Estado que tem o dever de garantir as condições mínimas existenciais para que a população desempenhe minimamente suas capacidades, tarefa que exige esforço, acompanhamento da gestão pública, governos responsáveis, efetivação de direitos e combate à corrupção. No cerne de toda a argumentação da reconstrução estatal está o desafio de se criar um governo que detenha, efetivamente, o monopólio legítimo dos meios de violência, mas que seja, ao mesmo tempo, capaz de fazer cumprir o império da lei por todo o território.

Nesse propósito, Fukuyama (2005, p. 20-21) afirma que muitas das medidas adotadas pelo Consenso de Washington e postas em práticas com o apoio das Instituições Financeiras Internacionais, como FMI e Banco Mundial, foram

necessárias, pois as políticas adotadas em muitos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento eram verdadeiros entraves ao crescimento econômico que só poderiam ser superados com a liberalização das economias. No entanto, ele faz certa inflexão ao reconhecer o equívoco que, provavelmente, tenha sido um dos maiores responsáveis pela crise em comento: se havia necessidade de redução do papel do Estado em algumas áreas, não menos verdade era a necessidade de sua construção sob outros aspectos. Esta agenda, no entanto, não recebeu igual atenção como a outra. O resultado veio no final da década de 1990 com crises em países da América Latina, Ásia, África e os oriundos do antigo mundo socialista. Essas crises abalaram a economia mundial.

Nesse diapasão, Fukuyama propõe reconstruir a relação entre Estado, economia e política sob o viés antigo, mas que há quase meio século tinha sido abandonado, a dimensão da estaticidade ou governança que coloca as instituições e a política como variáveis importantes que afetam o desenvolvimento. A partir disso, Fukuyama passa a desenvolver seu pensamento em torno de duas dimensões da estaticidade cuja compreensão tanto ajuda a entender os equívocos que levaram às crises econômicas deste início de século como abre perspectivas reais de superação. As dimensões referidas são o escopo e a força dos Estados.

A noção de escopo está ligada às atividades do Estado e refere-se às funções e metas dos governos. Utilizando-se de metodologia do Banco Mundial, Fukuyama (2005, p. 22) admite que essas funções do Estado podem ser mais ou menos essenciais e aponta para um certo consenso de que a manutenção da ordem pública e a promoção da segurança são funções mínimas de grau hierárquico mais elevado que se atribui aos Estados.

A lista de funções do Estado proposta pelo *World Development Report* do Banco Mundial (Banco Mundial, 1997) promove hierarquia, considerando o que é mínimo, médio e ativista no escopo do Estado. Dentre as funções mínimas estão a provisão de bens públicos que englobam defesa, lei, ordem, direitos de propriedade, saúde pública, entre outros. Nas funções intermediárias estão a educação, o meio ambiente e a regulamentação financeira, para citar alguns exemplos. Quanto às funções ativistas ele cita, como exemplo, a política industrial e redistribuição de riquezas.

Por sua vez, a noção de força está ligada ao poder do Estado e refere-se à capacidade dos Estados de planejar e executar políticas e impor o respeito às leis legitimamente criadas; administrar de forma eficiente e desburocratizada; exercer o controle da corrupção; ser transparente com as contas públicas; e manter a responsabilidade das instituições governamentais (FUKUYAMA, 2005, p. 23).

Ao longo do seu livro Construção de Estados, governo e organização no século XXI, Fukuyama estabelece uma formulação teórica da força do Estado relacionada com quadrantes interdependentes por meio dos quais compara os variados

27/10/2016 14:51:39

MIOLO RBDFLindd 259

graus de governança ou estaticidade dos países, considerando-se, principalmente, a relação das dimensões do escopo e da força (capacidade institucional). A forma como as políticas governamentais relacionam essas duas dimensões é elemento importante para se compreender o menor ou maior grau de crescimento e desenvolvimento dos países.

Tomando como exemplo os Estados Unidos, que é um Estado forte em oposição aos Estados falidos, Fukuyama levanta a questão se este país possui governo forte ou fraco. Ele responde que as instituições americanas foram concebidas com o fim de limitar o exercício do poder do Estado. Esta é a dimensão do escopo. O Estado americano foi concebido para ter funções estatais limitadas. No entanto, quanto à dimensão da força, há forte eficácia institucional, isto é, sua capacidade institucional de criar e fazer leis e políticas é muito forte (2005, p. 21).

Partindo desse exemplo de um Estado viável, Fukuyama (2005, p. 31-32), em análise ao escopo das atividades estatais, critica os países, dentro do quadro de funções apresentados pelo Banco Mundial, que assumem funções complexas, como, por exemplo, dirigir estatais, quando são incapazes de exercer funções mínimas ligadas à ordem pública, à segurança, à infraestrutura básica e ao combate à corrupção. Eis a falha do Consenso de Washington: orientou os Estados a diminuírem, concomitantemente, o escopo das atividades do Estado e sua força, ou, pelo menos, acabaram por negligenciar esta última na ânsia de verem reduzidas as funções do Estado, sob o argumento clássico, em economia, de que os mercados se organizariam por si sós. O resultado dessas medidas de política econômica, que foram, ao longo dos anos 90, impostas aos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento da América Latina, Ásia é África, foram as diversas crise econômicas já descritas.

É nesse contexto que Fukuyama atribui a crise econômica desse início de milênio a um erro de planejamento das Instituições Financeiras Internacionais e de alguns poucos países desenvolvidos que as controlam, quando da elaboração e implementação das medidas do Consenso de Washington. A isso se somam questões relativas à constituição histórica de cada nação. Os pacotes de medidas, grosso modo, que foram apresentados aos diversos países não consideraram esse segundo aspecto. Não consideraram o peso das variáveis político-institucionais. Acreditou-se que mexendo apenas nas variáveis econômicas seria possível promover crescimento e desenvolvimento. Assim, trabalhou-se sobre a necessidade de redução das funções do Estado. Foram reduzidos os escopos dos Estados centrais e periféricos quanto à participação nos setores econômicos, por meio de privatizações, e também nas áreas sociais, como previdência, saúde e educação.

A onda liberalizante do Consenso de Washington se espalhou indiferentemente pelos países ricos e pobres. Fukuyama (2005, p. 21) lembra que o Estado de Bem-Estar foi quase extinto nos EUA nos anos 80 e 90. Houve privatizações em quase toda a Europa, em países da Ásia, África e nos oriundos do extinto mundo socialista. No entanto, a euforia pelo crescimento econômico dos países emergentes, sobretudo da Ásia, durou pouco.

O que não deu certo? Os Estados emergentes eram fracos. Notadamente, não possuíam força institucional suficiente para, internamente, controlar as forças do mercado. Tenha-se como exemplo a Coreia do Sul. Os investidores estrangeiros, em busca de obter lucro, mantinham seus dinheiros em contas de curto prazo a fim de que, ao primeiro sinal de problemas, pudessem retirá-lo. Como o país não possuía instituições sólidas e adequadas, como, por exemplo, agências reguladoras adequadas, nada pôde fazer para evitar a crise.

Diante desse quadro, Fukuyama (2005, p. 36), na esteira de Milton Friedman (Entrevista com Milton Friedman, Gwartney e Lawson em 2001), reconhece a prioridade da força sobre o escopo, embora continue a reconhecer que é certo reduzir as funções do Estado. No entanto, para que o mercado seja operante, gerando crescimento e desenvolvimento, o Estado tem que ser operante no sentido de aproveitar o melhor do mercado para promover o bem-estar de sua população.

A análise do gráfico a seguir permite visualizar melhor o modelo de Estado proposto por Fukuyama, destacando-se o peso da força dos Estados sobre o escopo, mostrando que é mais importante aumentar a força que diminuir o escopo, conforme segue:

III IV

Figura 1 - Estaticidade e eficiência

Fonte: FUKUYAMA, 2005, p. 27.

O eixo Y representa a força das instituições. O eixo X representa o escopo das funções do Estado. O quadrante I, representado pelos EUA, compreende um

MIOLO RBDFLindd 261 27/10/2016 14:51:39

Estado com forte eficácia institucional e funções limitadas. O quadrante II, onde podem se situar Japão e França, compreende um Estado com instituições fortes e funções extensas. O quadrante III, que pode ser representado por Serra Leoa, compreende um Estado fraco em seu escopo e força institucional. O quadrante IV, onde podem estar Brasil e Turquia, compreende um Estado fraco em força e extenso no seu escopo.

Nesse modelo, o Estado será tão mais forte quanto maior sua ambição na formulação de políticas e a força de seu aparato em realizá-las. Um Estado forte, como contraponto de um Estado falido, seria aquele que traça metas mais complexas e as faz cumprir com eficiência.

Ressalte-se que Fukuyama (2005, p. 36) toma os exemplos dos Estados Unidos e da Europa Ocidental, quadrantes I e II, para tentar confirmar sua afirmativa acerca da prioridade da força sobre o escopo. Os dois contam com instituições estatais fortes, no entanto, historicamente, o escopo das funções estatais sempre foi reduzido nos Estados Unidos, enquanto os países desenvolvidos da Europa Ocidental contam com amplas funções estatais. Apesar dessas diferenças, há semelhanças no grau de crescimento econômico, confirmando a superioridade da força sobre o escopo.

Igual comparação faz o autor entre os países do Leste asiático e da América Latina. Aqueles, nas últimas décadas, tiveram um desempenho superior se comparados a estes últimos. A razão é clara: qualidade superior das instituições estatais dos países do Leste da Ásia. As dimensões da governabilidade são inferiores nos países da América Latina. A Coreia do Sul tem um escopo tão grande quanto o de muitos países latino-americanos, no entanto desses se distancia quanto à melhor qualidade de suas instituições. Enquanto o Brasil, por possuir um Estado relativamente mais amplo em seu escopo e enfrentar dificuldades de aplicação de suas metas, encontraria-se na parte inferior do quadrante IV (FUKUYAMA, 2005 p. 59-60).

O enfoque dado por Fukuyama à necessidade de o Estado se dotar de boas instituições para que tenha força política e jurídica suficientes para contornar os efeitos do crescimento econômico limitado à especulação financeira e à perda de legitimidade política por conta das interferências externas do mercado e das Instituições Financeiras Internacionais aponta para a necessidade de retorno ao Estado-Nação, que nunca deixou de existir em países ricos, como Estados Unidos, Inglaterra, França e China.

É neste sentido que o autor afirma que os Estados modernos estão longe de ser universais. No entanto, e apesar disto, sua preocupação está em saber se as instituições e os valores ocidentais são universais e passíveis de serem implementados em outras regiões do mundo (FUKUYAMA, 2005, p. 16-17). Isto porque

ele acredita que a política moderna, que serve aqui de modelo e é ambicionada pelas classes médias dos países pobres, realizou um verdadeiro milagre ao conjugar ordens políticas fortes e capazes, mas ao mesmo tempo limitadas ao que a lei estabelece e às escolhas democráticas (FUKUYAMA, 2015, p. 39).

A tentativa feita por governos e agências de desenvolvimento, nesse sentido, ou seja, de promover o crescimento nos Estados em desenvolvimento, de oferecer conselhos úteis, para que eles "chegassem à Dinamarca", não só não logrou êxito, como aprofundou os problemas, o que ficou mais evidente com a escalada do terrorismo após os ataques ao *World Trade Center* (WTC). Os países falidos continuam a ser fontes de muitos dos problemas mais graves do mundo, da pobreza à aids, das drogas ao terrorismo.

Vale ressaltar que a solução para superar a falência desses Estados passa pela questão de como construir instituições fortes e como lidar com a resistência à mudança, uma vez que esses Estados não têm os mesmos valores e a mesma construção histórica dos países ricos do Ocidente. Isso, considerando a proposta de Fukuyama, que acredita que o papel dos países ricos e das agências de desenvolvimento é ajudar ditos países a desenvolverem suas capacidades institucionais para administrar seus recursos de forma correta (2005, p. 17-18).

Essa solução implica o retorno ao Estado-Nação. Afinal, a tendência à critica de um Estado maior e o seu esvaziamento no final do século XX e início do século XXI, em decorrência do fracasso do Consenso de Washington e da onda desenfreada do capital especulativo, sem controle dos governos nacionais, foi um dos responsáveis pelo surgimento da crise, principalmente a tentativa de transferir atividades do Estado para mercados privados ou para a sociedade civil. A crítica recente, como a de Fukuyama, reconhece a gravidade do momento, lastreada por governos fracos, incompetentes, corruptos e, portanto, incapazes de criar uma estrutura mínima de governança. Reforça a necessidade de fortalecer a estaticidade através da construção, nos países falidos, de boas instituições. Essa reconstrução do Estado se refere à restauração da sociedade destruída por conflitos e má governança, à criação de novas instituições, ao aprimoramento da existente e à promoção do desenvolvimento econômico sustentável.

As principais instituições a serem criadas ou reconstruídas são o próprio Estado, o império do Direito e a Democracia. Por meio dessas instituições, o governo tem o monopólio legítimo da força (Estado) capaz de fazer cumprir a lei sobre todo o território e tem a legitimidade popular para se manter. Elas concentram o poder tanto no povo quanto no governo, levando ao equilíbrio saudável de forças, permitindo à comunidade utilizá-lo para aplicar as leis, manter a paz, defender-se dos inimigos externos e fornecer os bens públicos necessários. O primado do Direito e a responsabilização democrática agem em sentido contrário: limitam

MIOLO RBDFLindd 263 27/10/2016 14:51:39

o poder do Estado e garantem que apenas é exercido de forma controlada e consensual. A política moderna, nesse sentido, garante ordens fortes e capazes, no entanto dentro dos limites estabelecidos pela lei e pela ordem democrática. É esse o modelo de regime que funciona bem, pois consegue equilibrar o poder do governo e as instituições que limitam o Estado (FUKUYAMA, 2015, p. 39-58).

Por fim, Fukuyama (2005, p. 156) propõe que o fortalecimento desses Estados seja realizado pelas potências e organismos de financiamento externo em prol da segurança internacional. A intervenção externa é defendida por Fukuyama como fórmula para a reconstrução das instituições dos Estados fracassados e a recuperação de sua soberania, inclusive como solução contra as ameaças terroristas desses Estados. Uma vez garantida a segurança dentro do território e com o monopólio da violência também assegurado, o país pode oferecer outros bens, tais como participação política, liberdade religiosa, saúde, saneamento básico, educação e infraestrutura. Com isso, se espera que o Estado volte a prover tais bens e deixar de ser fonte de instabilidades.

Considerações finais

Fukuyama reconhece a gravidade do momento, lastreada por governos fracos, incompetentes, corruptos, incapazes de criar uma estrutura mínima de governança. Chegou-se a tal situação em razão da ausência do Estado. É dele o dever de garantir as condições mínimas existenciais para que a população desempenhe minimamente suas capacidades, tarefa que necessita de esforço, acompanhamento da gestão pública, governos responsáveis, efetivação de direitos e combate à corrupção.

Nesse diapasão, as lições de Fukuyama apontam para o modelo que exige o retorno do Estado-Nação com o escopo suficiente para atender os anseios da sociedade por segurança e bem-estar. Isto porque os problemas recentes estão mais ligados à falta do Estado eficiente do que a sua presença em demasia. Por conseguinte, mais que discutir sobre o tamanho do Estado, urge que se foque sobre a qualidade dos governos e das demais instituições políticas. O Estado pode oferecer bons serviços à população, qualquer que seja o tamanho de seu escopo, desde que seja conduzido por um governo sóbrio, probo e preocupado em atender a sociedade.

Vale ressaltar que a solução apontada tem por objetivo manter o equilíbrio entre as forças do mercado, geradoras de crescimento econômico, e os governos cujo papel é manter boa governança asseguradora de índices razoáveis de desenvolvimento humano. Especificamente, Fukuyama trata dessa governança como equilíbrio entre as dimensões da força e do escopo do Estado através da criação

de boas instituições ou de recuperação das já existentes. Essa, segundo ele, é uma das tarefas mais urgentes que deve ser realizada pelos países centrais e pelas agências internacionais de desenvolvimento. Lembre-se que a construção de Estados e o incremento de suas instituições é fator primordial para a comunidade mundial, uma vez que os Estados falidos representam fonte de diversos problemas. Enumera-se a dificuldade de promoção da dignidade humana e da manutenção do patamar mínimo civilizatório por causas primárias, como a fome, pobreza, doenças infectocontagiosas. Ressalte-se que nos Estados falidos prosperam a corrupção e o tráfico de drogas e de pessoas.

Por fim, Fukuyama propõe que se dê enfoque à criação de boas instituições, pois, assim, o Estado passa a ter força política e jurídica suficientes para contornar os efeitos do crescimento econômico limitado à especulação financeira e à perda de legitimidade política em razão das interferências externas do mercado e das Instituições Financeiras Internacionais. Verifica-se a situação descrita diante dos Estados em desenvolvimento que não possuem força institucional para controlar os excessos do mercado.

The necessity of reconstruction of the State in the beginning of the twenty-first century in Francis Fukuyama's vision

Abstract: Through this article, we intend to analyze the state of the scope in the twenty-first century, which has the task of ensuring security and economic prosperity to its people. In this bias, to the time when fighting the economic crisis should be positioned opposite the radical groups which lead to terrorist attacks. The research part of the analysis of Francis Fukuyama texts when asserts the need to return the nation state, To him able to promote economic growth and human development. Note that for the author, is essential to training institutions, however, meets the state carry out public policies to promote minimum level of civilization. The methodological approach is analytical, empirical and critical. Begins with the investigation of theoretical concepts and develop critical argument in the face of concern about the state of development at the national and transnational levels.

Keywords: Economic crisis. Building States. Institutions. Fukuyama.

Direitos Fundamentais & Justiça | Belo Horizonte, ano 10, n. 34, p. 249-267, jan./jun. 2016

Contents: Introduction $-\mathbf{1}$ The State modernization process $-\mathbf{2}$ The scenario of the global crisis in the late twentieth century and early twenty-first century $-\mathbf{3}$ The construction of the State in the XXI century in Fukuyama's vision - Final considerations - References

Referências

BERCOVICI, Gilberto. O estado de exceção econômica e a periferia do capitalismo. In: *Pensar. Revista do Curso de Direito da Universidade de Fortaleza*, Fortaleza: UNIFOR, v. 11, p. 95-99, 2006.

BIJOS, Leila; OLIVEIRA, Jackeline Nunes de. A legitimidade das guerras nos Estados fracassados. In: *Revista CEJ*, Brasília, ano XV, n. 54, p. 61-72, jul./set. 2011.

MIOLO_RBDFJ.indd 265 27/10/2016 14:51:40

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *O conceito histórico de desenvolvimento econômico.* 2006. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/papers/2006/06.7-ConceitoHistorico Desenvolvimento.pdf>. Acesso em: nov. 2015.

_____. Instituições, Bom Estado e Reforma da Gestão Pública. In: BIEDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (Orgs.). Economia do Setor Público no Brasil. São Paulo: Campus Elsevier, 2004.

CASTELLS, Manuel. *A era da informação. O poder da identidade.* v. 2, 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

CHOMSKY, Noam. *Estados fracassados*: o abuso de poder e o ataque à democracia. 2 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009

DINIZ, Francisco. *Crescimento e desenvolvimento econômico:* modelos e agentes do processo. Edições Sílabo.

FOREIGN POLICY. Fund for peace. *Failed States Index 2010*. Disponível em: http://www.foreignpolicy.com/ articles/2010/06/21/2010_failed_states_index_ interactive_map_and_rankings>. Acesso em: nov. 2015.

FUKUYAMA, Francis. *Construção de Estados:* governo e organização mundial no século XXI. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.

FUKUYAMA, Francis. Ordem política e decadência política: da revolução industrial à globalização da democracia. Trad. Miguel Mata. Lisboa: Dom Quixote, 2015.

FUND FOR PEACE. Disponível em: http://www.fundforpeace.org/global/?q=fsi-faq. Acesso em: nov. 2015.

GOMES, Áureo de Toledo. *Do colapso à reconstrução: Estados falidos, Operação do National-Building e o caso do Afeganistão no pós-guerra fria.* Dissertação de Mestrado. São Paulo: 2008.

KUTTNER, Robert. O papel dos governos na economia global. In: GUIDDENS, Anthony, HUTTON, Will (Orgs.). *No limite da racionalidade:* convivendo com o capitalismo global. Rio de Janeiro: Record. 2004.

LAFER, Celso. Comércio e Relacões Internacionais. São Paulo: Editora Perspectiva, 1977.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio. Crescimento econômico e desenvolvimento humano: entre a soberania do Estado e a proteção internacional dos direitos do homem. In: *Pensar. Revista do Curso de Direito da Universidade de Fortaleza*, Fortaleza, v. 7, p. 115-137, 2012.

ROTBERG, Robert. When states fail: causes and consequences. New Jersey: Princeton University Press, 2004. In: GOMES, Áureo de Toledo. *Do colapso à reconstrução: Estados falidos, Operação do National-Building e o caso do Afeganistão no pós-guerra fria*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: 2008.

ZARTMAN, I. William. Collapsed States: the desintegration and restoration of legitimate authority. Colorado: Lynne Rienner, 1995. In: GOMES, Áureo de Toledo. Do colapso à reconstrução: Estados falidos, Operação do National-Building e o caso do Afeganistão no pós-guerra fria. Dissertação de Mestrado. São Paulo: 2008.

Recebido em: 17.12.2015

Pareceres: 02.02.2016 e 05.07.2016

Aprovado em: 12.07.2016

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

ROCHA, Francisco Esdras Moreira; POMPEU, Gina Vidal Marcílio. A necessidade de reconstrução do Estado no início do século XXI na visão de Francis Fukuyama. Direitos Fundamentais & Justiça, Belo Horizonte, ano 10, n. 34, p. 249-267, jan./jun. 2016.

MIOLO_RBDFJ.indd 267

27/10/2016 14:51:40