



O Estado contra ataca

Resenha publicada no caderno Idéias do JB (30/04/2005)

Arthur Ituassu

Professor de Relações Internacionais da PUC-Rio

FUKUYAMA, Francis. **Construção de Estados**. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.

O mundo dá voltas. Treze anos depois da publicação de *O fim da História* - um tratado hegeliano que sugere o fim dos conflitos ideológicos e o consenso em torno da democracia, muito utilizado (e pouco lido) para a exaltação de políticas em prol do mercado -, chega ao Brasil o novo livro de Francis Fukuyama, que coloca a *estabilidade* (*stateness*: função e capacidade do Estado) como o cerne dos problemas domésticos e internacionais da vida atual em comunidade.

Engana-se quem pensa que o autor está revendo posições defendidas em *O fim da História*. A proposta de um processo histórico teleológico que teria chegado a um consenso ideológico em torno da democracia permanece viva no pensamento de Fukuyama.

No entanto, para o professor de Economia Política da Johns Hopkins University, isso não significa abraçar as armadilhas conceituais que apresentam o regime democrático como solução para os problemas do subdesenvolvimento e da guerra. Proposta muito comum hoje entre os neoconservadores americanos e que muitas vezes se apresenta menos como um argumento teórico e mais como expressão da fé.

"A relação empírica entre democracia e desenvolvimento permanece complexa e ambígua: não apóia nem a transição autoritária como abordagem geral à reforma econômica, nem a democratização como estratégia de crescimento", escreve o autor.

Desta forma, Fukuyama desloca o debate para o plano das funções e da capacidade do poder público (*estabilidade*). Longe de ser uma novidade, a discussão segue a tradição da filosofia política, onde estão Maquiavel, Hobbes, Rousseau, Locke etc. Além disso e em certa medida, a obra se insere na forte tendência contemporânea de rediscutir as relações entre o cidadão, o social e o poder público a partir do reconhecimento do fracasso da vida em comunidade no planeta, marcada pela desigualdade e pela violência.

Ainda, propostas deste tipo acabam por ampliar o campo da Economia Política - para além da relação entre o Estado e o mercado -, ressaltando o problema da interação entre a vida social e o poder público e inserindo o ramo acadêmico - como deve ser - no contexto maior das Relações Internacionais, já que o debate institucional relativo ao desenvolvimento se torna também projeção sobre questões de segurança.

"O fim da Guerra Fria deixou um grupo de países falidos e fracos que vai dos Bálcãs ao Cáucaso, o Oriente Médio, a Ásia Central e o sul da Ásia. O colapso ou a debilidade do Estado já criou grandes desastres humanitários e de direitos humanos durante a década de 1990 na Somália, no Camboja, na Bósnia, em Kosovo, no Haiti e no Timor Leste. Durante algum tempo, os Estados Unidos e outros países puderam fingir que esses problemas eram apenas locais, mas o dia 11 de setembro provou que a fraqueza do Estado também constituía um enorme desafio estratégico".

Na teoria, pelo menos, a conclusão leva necessariamente à ação política. Quando o velho problema institucional do desenvolvimento se torna também questão fundamental de segurança, a ação que garante a sobrevivência de uma comunidade política qualquer passa pela discussão da "construção de Estados".

Aqui o tema passa a ser (ainda) mais espinhoso, em especial quando questiona as noções modernas da auto-determinação e da soberania nacional. Fukuyama é claro em dizer que a única política possível é a de garantir o processo nas mãos de nacionais, dadas as dificuldades culturais e históricas da transferência de conhecimentos.

No entanto, isso não impede a teoria de sugerir discussões sobre a eficiência de determinados arranjos institucionais, muito menos de propor debates que dizem respeito à prática de "construção de Estados".

Desta forma, a *estatidade* se preocupa com o alcance do Estado (o que, na prática, o Estado faz para a sociedade) e a capacidade do poder público de agir (a força das instituições). Na discussão, Fukuyama cita o paradigmático relatório do Banco Mundial de 1997, onde a organização lista as funções do Estado em ordem de prioridade, classificando-as como "mínimas" (gerar bens públicos; Defesa, lei e ordem; direitos de propriedade; gerenciamento macroeconômico; saúde pública; proteção dos pobres e igualdade social); "intermediárias" (educação; meio ambiente; problemas externos; regulação de monopólios; regulação financeira etc.); e "ativistas" (política industrial, redistribuição de riqueza).

A partir da sugestão, que pode ser discutida na sua natureza (como por exemplo na localização classificatória do item "educação"), o modelo relaciona a função com a capacidade de gestão do poder público, gerando assim uma matriz de quadrantes, referência para a discussão sobre a eficiência do arranjo institucional.

Por exemplo, sobre o Brasil, Fukuyama não hesita em pôr o país no quadrante IV da matriz, onde o Estado assume muitas funções mas possui baixa força institucional.

De fato, aqui e no mundo, o debate político não é outro senão o que discute a relação entre o Estado e a sociedade, entendida como um âmbito mais abrangente que o mercado. No caso brasileiro, em especial, o contexto é o de uma vida social originada de um longo ciclo de industrialização planejado pelo poder público, que inseriu o país no processo capitalista-industrial internacional, numa expansão prevista por Marx. Um projeto (kantiano) racional que levaria o Brasil, segundo a utopia moderna, ao rol das nações ricas do planeta.

A qualidade das relações sociais e econômicas-comerciais (interna e externa) do país se tornou assim produto histórico dessa organização material e ideológica. Não à toa, no que diz respeito ao problema, o principal debate hoje no Brasil incide sobre a tributação, com críticas à voracidade e à ineficiência do poder público na gestão dos recursos arrecadados.

Com 40% da renda nacional nas mãos, o Estado brasileiro (em todos os níveis) é incapaz de prover o cidadão de qualquer bem público de qualidade, seja saúde, educação, segurança ou acesso à Justiça. O arranjo institucional brasileiro pode não ser, pelo menos por enquanto, ineficiente ao ponto de gerar uma ameaça internacional, como é o caso de outros, inclusive vizinhos. No entanto, também não é suficiente para lidar com as contradições e as desigualdades históricas do ambiente social nacional.