



Do Estado Falido à Cidade Falida: análise sobre a noção de falência como suporte à governamentalidade global

*From the failed state to the failed city:
analysis of the notion of failure as a
support for global governmentality*

DOI: 10.21530/ci.v15n2.2020.981

Natali Hoff¹
Ramon Blanco²

Resumo

Este artigo analisa criticamente como o conceito de cidade falida pode dar sustentação à operacionalização de uma governamentalidade global no âmbito das cidades, por meio da consolidação de quadros epistêmicos que entendem as cidades como espaço de intervenção por parte de agentes internacionais. Por conseguinte, o artigo investiga como as noções de fragilidade e falência, quando aplicadas às análises sobre as cidades, acabam por dar sustentação à práticas internacionais que busquem moldar o comportamento das cidades e

1 Natali Hoff, Mestra em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), é Professora de Relações Internacionais e de Ciência Política no Centro Universitário Internacional (Uninter, Brasil), e atualmente é Doutoranda em Ciência Política no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná (PPGCP-UFPR). É integrante do Núcleo de Estudos para a Paz (NEP) da Unila e do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (NEPRI) da UFPR. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/9387995873589341>; Orcid id: <https://orcid.org/0000-0003-2017-4940>; email: natali.hoff@gmail.com.

2 Ramon Blanco, Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Coimbra, é Professor Adjunto no curso de Relações Internacionais e Integração da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Na UNILA, coordena o Núcleo de Estudos para a Paz (NEP) e a Cátedra de Estudos para a Paz (CEPAZ). É, também, Professor Permanente no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da mesma Universidade (PPGRI-UNILA) e no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná (PPGCP-UFPR). O autor agradece o auxílio financeiro proporcionado às suas pesquisas pela Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da UNILA sob os seguintes instrumentos financeiros: PRPPG No 109/2017, PRPPG No 58/2018, PRPPG No 110/2018, PRPPG No 149/2018, PRPPG No 154/2018, PRPPG No 25/2019 e PRPPG No 80/2019. É autor de *Peace as Government: The Will to Normalize Timor-Leste*. London: Lexington Books, 2020. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/9387995873589341>; ORCID: orcid.org/0000-0003-0330-6235. E-mail: ramon.blanco@unila.edu.br.

Artigo submetido em 02/08/2019 e aprovado em 30/03/2020.





de suas populações. Para isso os conceitos de “fracasso” e “fragilidade” são problematizados e sujeitos a reinterpretações, de modo que as relações entre a produção do conhecimento e o exercício do poder possam ser visualizadas. Com o objetivo de realizar essa análise, o artigo está dividido em duas seções. A primeira apresenta a noção de governamentalidade global e a sua importância para a compreensão da política internacional. A segunda seção, por sua vez, analisa a ascensão da conceitualização de cidades falidas na segurança internacional, observando como essa conceitualização pode possibilitar que as cidades se tornem espaços de ingerência da governamentalidade global, por meio do governo como conduta da conduta.

Palavras-Chave: Cidades Falidas; Estados Falidos; Governamentalidade Global.

Abstract

This article critically analyzes how the concept of a failed city can support the operationalization of global governmentality within cities, through the consolidation of epistemic frameworks that understand cities as a space for intervention by international agents. Therefore, the article investigates how the notions of fragility and failure, when applied to analyze cities, end up supporting international practices that seek to shape the behavior of cities and their populations. For that, the concepts of “failure” and “fragility” are problematized and subject to reinterpretations, so that the relationships between the production of knowledge and the exercise of power can be visualized. To carry out this analysis, the article is divided into two sections. The first presents the notion of global governmentality and its importance for the understanding of international politics. The second section, in turn, analyzes the rise of the conceptualization of failed cities in international security, observing how this concept can enable cities to become spaces of interference by global governmentality, through government as the conduct of conduct.

Keywords: Failed Cities; Failed States; Global Governmentality.

Introdução

O fenômeno social da violência no âmbito das cidades constitui-se, atualmente, em uma preocupação que não está limitada às reflexões sobre as interações e dinâmicas internas dos Estados. Pelo contrário, cada vez mais a violência nas cidades vem sendo encarada como um fenômeno de caráter internacional (Norton, 2003; Koonings e Kruijt, 2007; Savage e Mugaah, 2012; Graham 2016; Nogueira, 2017). Elementos como o ritmo acelerado e, muitas vezes, desregulado





do crescimento das cidades ao redor do globo³, e sua frequente associação com o aumento da desigualdade econômica e da violência nesses espaços⁴, são cada vez mais compreendidos como questões que não se encerram nas fronteiras nacionais dos Estados e que, portanto, devem ser analisadas desde perspectivas que considerem a segurança e estabilidade internacionais. Essa tendência analítica é fortalecida pela consolidação da percepção de que existem cidades que podem ser classificadas como cronicamente violentas — tais como Abidjan, Bagdad, Rio de Janeiro, Guatemala, Mogadishu, Grozny (Savage; Muggat, 2012). Sob este entendimento, essas cidades supostamente afetam as instituições domésticas dos Estados nos quais estão inseridas e, em consequência, terminam por exportar insegurança e ameaças à comunidade internacional. Para esse tipo de interpretação, a violência nas cidades está, frequentemente, relacionada a uma “nova forma de conflito”, que se desenvolve no perímetro urbano e envolve a disputa pelo poder entre autoridades do Estado e atores violentos não-estatais (Graham, 2009, 12).

Nesse contexto analítico sobre as cidades e os seus impactos para a segurança internacional, o conceito de cidade falida emerge como nova categoria social, que buscaria unir as temáticas voltadas ao desenvolvimento das cidades com a preocupação com a segurança no espaço urbano. Por conseguinte, tal conceito acaba por produzir um novo quadro epistêmico de sustentação às técnicas de governo das cidades. De modo geral, pode-se afirmar, que esse conceito se destina a explicar as cidades, nas quais a dificuldade das autoridades em manter o monopólio do uso legítimo da força leva ao rompimento do contrato social entre Estado e população e, em casos extremos, conduz ao colapso total dos sistemas de governança e dos aparatos de segurança municipais (Muggah, 2012). Esse enquadramento, inevitavelmente, acaba por possibilitar a ascensão de novas formas de ingerência política sobre as cidades e sobre suas populações, direcionadas a gerenciar, controlar e modificar os processos sociais inerentes a elas.

3 De acordo com o Relatório “*World Urbanization Prospects*”, publicado em 2018 pelo Departamento dos Assuntos Econômicos e Sociais (DESA), a população urbana mundial tem crescido rapidamente, passando de aproximadamente 750 milhões em 1950 — 30% da população mundial — para 4,22 bilhões em 2018 — 55,3% da população mundial. O relatório ainda traz uma projeção na qual aponta que a população urbana no mundo deve chegar à 6,8 bilhões em 2050, isto é, a 60% da população mundial (DESA, 2019).

4 O relatório “*Urban Violence and Humanitarian Challenges*”, elaborado conjuntamente pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) e pelo Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia (EUISS) apresenta como causas para a violência urbana a ampla negligência e marginalização, por parte dos Estados, para com as populações que vivem em assentamentos urbanos ou favelas (Apraxine et al, 2012). De acordo com o relatório, isso ocorre porque, além desses espaços serem ocupados por grupos economicamente vulneráveis, a ausência do Estado torna possível a ocorrência diária de violência armada envolvendo confronto entre gangues, facções criminosas e/ou narcotraficantes com agentes da lei para o controle do território (*Idem*).





Tendo isso em conta, esse artigo analisa criticamente como a consolidação do conceito de cidades falidas nos estudos de Segurança Internacional — enquanto uma tentativa de entender e explicar os desafios intrínsecos à crescente violência observada nas cidades ao redor do globo — pode acabar por permitir a possibilidade de operacionalização de uma governamentalidade global no âmbito urbano. A noção de governamentalidade, de modo breve, diz respeito ao conjunto constituído por instituições, procedimentos, análises, reflexões, cálculos e táticas que permitem exercer a atividade do governo (Foucault, 2010, 98-110). Dessa maneira, o estudo sobre a governamentalidade explora o governo — entendido em termos foucaultianos não como algo assente nas estruturas institucionais, mas sim como ‘a conduta da conduta’⁵ — para além de seus aspectos institucionais, e investiga como as dimensões discursivas do poder se manifestam nos imaginários e nas racionalidades políticas que orientam a práxis social (Zanotti, 2013). Assim, a governamentalidade permite que se estude como se desenham as conexões entre os instrumentos de conhecimento e as práticas vigentes, bem como as consequências não intencionais desses esforços. A noção de governamentalidade global, assim, possibilita desnaturalizar essas práticas a partir da leitura crítica sobre os regimes de pensamento que as conformam. Isso é possível porque os estudos sobre a conformação de uma governamentalidade focam a identificação das ‘mentalidades’ de governo presentes nas diferentes formas de se governar (Neumann; Sending, 2010).

Com objetivo de empreender a análise, esse artigo está dividido em duas seções. A primeira seção delinea o conceito de governamentalidade desenvolvido por Michel Foucault e as potencialidades da sua aplicação para compreender as práticas políticas internacionais. A segunda seção, por sua vez, problematiza o conceito de cidades falidas, evidenciando como ele constitui-se em quadro discursivo e normativo que informa e sustenta novas formas de intervenção e de governo das cidades e das suas populações. Desse modo, é possível uma problematização mais qualificada sobre como a conceitualização sobre as cidades falidas pode ser entendida como parte de uma episteme de governo direcionada às cidades, produzindo-as como um novo espaço de intervenção da governamentalidade global.

5 Foucault compreende o governo como a ‘conduta da conduta’, uma vez que, para ele, o governo envolve a tentativa de moldar e conduzir os comportamentos dos indivíduos de acordo com um fim específico (Foucault, [1977-1978] 2008).





A governamentalidade e as mentalidades políticas internacionais

Mesmo com um desenvolvimento relativamente tardio na obra foucaultiana, o conceito de governamentalidade ganhou considerável força como ferramenta analítica para explorar criticamente técnicas de governo dentro e fora do Estado (Zanotti, 2013). Uma parte significativa do potencial analítico da noção de governamentalidade, sobretudo quando se trata da análise das relações internacionais, reside no fato de que a governamentalidade possibilita problematização mais profunda e alargada do exercício do poder e de sua racionalização para além do Estado (Miller e Rose, 2011; Zanotti, 2013). Dessa forma, antes de aprofundar a discussão sobre a governamentalidade global, é necessário que se apresente a concepção foucaultiana de poder e como essa concepção contribui para se pensar as relações internacionais.

Foucault compreende o poder a partir de uma leitura positiva e produtiva do seu exercício, concedendo enfoque às condutas e aos comportamentos produzidos pelo ele, sobretudo no que toca à construção de subjetividades. Esta leitura afasta-se das visões convencionais da teoria política, normalmente negativas e repressivas, que frequentemente associam o poder às ideias de “posse” e de “força” (Hayward, 2000). Em contrapartida, a análise foucaultiana do termo entende que “o que faz com que o poder se mantenha e que seja aceito é simplesmente que ele não pesa só como a força que diz não, mas que de fato ele permeia, produz coisas, induz ao prazer, forma saber e produz discurso” (Foucault, 1979, 8). De forma mais específica, Foucault entende que o poder deve ser problematizado como um relacionamento no qual se tenta direcionar ou mesmo determinar os comportamentos uns dos outros (Idem). Tal entendimento permite uma compreensão mais adequada, e conseqüentemente mais acurada, da realidade internacional pois entende o poder, e sua operacionalização na política internacional, de um modo mais alargado.

A preocupação a respeito de como se dá o exercício do poder leva ao desenvolvimento da concepção foucaultiana de tecnologia de poder (Foucault, 1980). Para Foucault, as tecnologias de poder conectam diversos tipos de conhecimentos, capacidades e métodos de julgamento, direcionando-os ao cumprimento de fins específicos (Foucault, 1980, 122). É importante destacar que as tecnologias de poder não são social ou politicamente neutras, uma vez que alteram profundamente o ordenamento das coisas (Kelly, 2009). Essas tecnologias de poder, então, operam em uma sociedade tendo em vista a produção de modificações





no comportamento dos indivíduos e da população e na disposição das coisas no espaço social. Uma importante tecnologia de poder, central ao pensamento de Foucault, é o governo.⁶ Para Foucault, a ideia de governo, ao contrário de como normalmente é entendida, não está somente relacionada à gestão formal do Estado, ou mesmo, à soberania de um corpo territorial que reclama o monopólio da força (Dean, 2010). Pelo contrário, Foucault compreende o governo como a “conduta da conduta” (Foucault, [1977-1978] 2008, 257). Assim, o entendimento de governo foucaultiano explora os dois sentidos da palavra conduta. Dentro dessa concepção, conduta é, por um lado, entendida a partir do significado do verbo conduzir, indicando a ideia de guiar ou dirigir. Por outro lado, o termo também é entendido a partir do substantivo conduta, referindo-se às ações e aos comportamentos humanos (Foucault, [1977-1978] 2008). Por conseguinte, o governo como “conduta da conduta” implica em qualquer tentativa deliberada de moldar os comportamentos dos indivíduos de acordo com conjuntos particulares de normas e para uma variedade de fins” (Dean, 2010, 18). Ele engloba, portanto, um número significativo de agentes e fatores que vão muito além da esfera formal do Estado, envolvendo as relações e interações nas famílias, nas empresas, nas escolas e em outras instituições sociais (Lemke, 2002).

Assim, uma vez que, para Foucault, não seria possível estudar as tecnologias do poder sem uma análise das mentalidades que as moldam e as sustentam, o termo governamentalidade busca, mais precisamente, dar visibilidade, por meio da “ligação semântica entre as palavras governo e mentalidade”, aos modos de pensamento e racionalidades envolvidas no exercício do governo (Gordon, 1991, 1). Dentro desse enquadramento teórico, o governo é entendido como uma tentativa de moldar e conduzir os comportamentos dos indivíduos de acordo com fins específicos. A governamentalidade, por sua vez, diz respeito àquilo que pode ser conhecido sobre o governo, ou seja, é a partir dela que se pode estudar a formação das práticas organizadas de pensamento por meio das quais se governa e se é governado (Dean, 2010). Foucault define, especificamente, a governamentalidade como:

[...] um conjunto formado por instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e táticas que permitem o exercício desse poder específico,

6 As outras são a disciplina e a biopolítica. Por conta do propósito deste artigo, o mesmo irá focar-se no governo. Para um delineamento mais aprofundado da disciplina e biopolítica ver (Foucault ([1976] 2003); Foucault, ([1977-1978] 2007; Foucault ([1978-1979] 2008).





mas complexo, que tem a população como seu alvo, a economia política como sua forma de conhecimento e o aparato de segurança como seu instrumento técnico essencial (Foucault, [1977-1978] 2007, 108).

Desse modo, a noção de governamentalidade é empregada como ferramenta analítica destinada a estudar as transformações que possibilitaram as modalidades contemporâneas do governo. Isso ocorre porque a governamentalidade indica quais são as táticas de governo que, mesmo sendo continuamente definidas e redefinidas, são possíveis em uma sociedade. É importante atentar-se ao fato de que a governamentalidade engloba tanto o exercício do poder formal, como os processos e práticas de socialização do poder por meio das relações cotidianas entre os indivíduos e as instituições sociais. Em consequência, a observação da governamentalidade permite desnaturalizar as formas de se entender e de se fazer as coisas, seja no âmbito público (Estado) ou privado (sociedade civil). Nesse sentido, Mitchell Dean (2010, 30) entende que, para se compreender a governamentalidade, é preciso partir de uma analítica⁷ do governo que examine, não apenas o modo pelo qual as coisas são feitas, como também as formas de raciocínio envolvidas nas práticas políticas e sociais cotidianas. Em função disso, percebe-se que a analítica de governo examina, essencialmente, o modo como os regimes de práticas⁸ surgem e se consolidam. (Ibidem, 31). Assim, quando se fala em regimes de práticas, por um lado, refere-se aos modos de se fazerem as coisas em uma sociedade e, por outro lado, incluem-se as diferentes mentalidades vinculadas ao exercício dessas práticas, tornando tais regimes objeto do conhecimento e sujeitando-os a problematizações. Por conseguinte, para Dean (2010), há dependência entre os regimes de práticas e a consolidação de conhecimentos e cálculos específicos sobre o governo. Logo, a compreensão de uma governamentalidade específica demanda observação atenta a esses regimes e às relações estabelecidas entre as práticas cotidianas de governo e o tipo de conhecimento que as sustentam.

Nesse contexto, a ascensão da problematização das relações internacionais sobre a governamentalidade está relacionada à crescente necessidade de se entender e de se explicar as diversificadas técnicas internacionais de governança e como

7 Uma “analítica” é um tipo de estudo que está preocupado com as condições específicas a partir das quais os fenômenos surgem, se consolidam e se modificam (Dean, 2010, 33)

8 Os regimes de práticas são definidos como conjuntos mais ou menos organizados, formados por modos de se fazer as coisas em uma sociedade. Eles envolvem tanto o exercício formal do poder, quanto o seu exercício cotidiano entre os agentes e as instituições sociais (Dean, 2010, 23).





elas incidem sobre Estados e suas populações (Zanotti, 2013). Isso é possível porque as análises sobre a governamentalidade englobam a observação sobre a prática de governar e a racionalidade necessária para que o governo — como conduta da conduta — torne-se atividade possível na esfera internacional. Assim, a operacionalização da noção de governamentalidade para a análise da política internacional permite que ela seja estudada como um domínio essencialmente social, composto por práticas e racionalidades políticas orientadas a objetivos específicos (Sending e Neumann; 2006, 678). Dessa maneira, a governamentalidade acrescenta capacidade analítica à pesquisadora ao iluminar os processos por meio dos quais normas, valores, conhecimentos e expertises vinculados ao governo são, primeiramente, socializados e, então, naturalizados entre Estados e entre populações. Conseqüentemente, uma compreensão mais alargada da política internacional perpassaria pela observação das mentalidades, das práticas e dos mecanismos ordenadores que a compõem e incidem sobre os seus atores.

Para compreender como a governamentalidade é operada na política internacional, é necessário que se delinee detalhadamente os diversos processos, procedimentos, relações, conhecimentos e normas identificados com o governo, observando quando e como eles se transformam em práticas estáveis, replicáveis e até mesmo institucionalizadas (Sending e Neumann, 2006). A partir disso, é possível problematizar os conjuntos de racionalizações, teorizações e conhecimentos técnicos ligados aos meios estabelecidos para moldar e reformular as condutas, as práticas e as instituições presentes na política internacional (Rose, 2004).

Nesse contexto analítico, Wendy Larner e William Walters (2004) enquadram a ideia de governamentalidade global⁹, não apenas como um fenômeno do nosso tempo, mas sobretudo, como a denominação do conjunto de estudos que problematiza a constituição de uma governança dos espaços localizados acima, através e além do Estado. A governamentalidade global abarca, então, as contribuições analíticas preocupadas em dar inteligibilidade ao governo de domínios que possuem caráter internacional. (Dean, 2010). Portanto, a governamentalidade global consiste em importante ferramenta analítica, que permite compreender as técnicas utilizadas para moldar e até mesmo constranger a conduta dos atores no âmbito internacional. A partir da análise das racionalidades políticas pode-se

9 Destaca-se que a governamentalidade global não é sinônimo de governança global. De modo bastante simples, a ideia de governança se refere às “atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências” (Rosenau, 2000, 15). Para uma discussão maior sobre governança global, ver, por exemplo, (Joseph, 2009; Joseph 2010; Larner & Walters, 2004; Sending & Neumann, 2006; Zanotti, 2013).





compreender os quadros discursivos responsáveis por delimitar o campo de atuação possível na arena internacional. Dentro desse enquadramento, para Ole Jacob Sending e Iver B. Neumann (2006), a governamentalidade pode ajudar a um entendimento mais alargado acerca do funcionamento da política internacional, ao iluminar como diferentes racionalidades políticas são definidas por certas regras, práticas e técnicas, e como tais racionalidades geram orientações de ação e comportamento de atores específicos.

Dean (2010, 33) propõem uma estrutura analítica que possibilita a problematização acerca da governamentalidade. Tal estrutura busca iluminar quem e como se governa nos regimes de práticas estabelecidos e delineando a forma como esses regimes são constituídos e transformados ao longo do tempo. Para Dean, o governo deve ser analisado a partir de quatro dimensões que são, por um lado, relativamente autônomas e, por outro, condicionantes umas das outras. Essas dimensões são: i) visibilidades/percepções; ii) técnicas/práticas; iii) conhecimentos; iv) e processos de identificações (Ibidem, 35). A primeira dimensão diz respeito aos elementos aos quais são dados visibilidade em um conjunto específico de práticas. Nesse sentido, problematiza-se, por exemplo, quais são as práticas e os conhecimentos que acabam sendo obscurecidos por aquilo que é iluminado (Dean, 2010, 41). Para ser mais preciso, a dimensão da visibilidade indica a necessidade de analisar como quem e o que estão sendo governados são tornados visíveis (Blanco, 2020, 14). Isso pode incluir, por exemplo, desenhos arquitetônicos, fluxogramas, mapas, gráficos e estatísticas. A segunda dimensão refere-se aos aspectos técnicos do governo utilizados para realizar a modelagem e o direcionamento das condutas. Essa dimensão, então, foca nas táticas, mecanismos, procedimentos e vocabulários por meios dos quais a autoridade é constituída (Dean, 2010, 42). A terceira dimensão constitui-se na “episteme do governo” e está relacionada com as formas de conhecimento que sustentam e informam a atividade de governar. Ela abrange os meios de cálculo, as teorias e conceitos que sustentam um dado regime de prática (Ibidem, 44). Por fim, a quarta e última dimensão alude às identidades, coletivas ou individuais, por meio das quais o governo opera e a que práticas e programas de governo tentam formar (Ibidem, 43). Essa dimensão abriga os questionamentos sobre qual o tipo de conduta que se espera moldar e quais os objetivos com essas modificações. Ramon Blanco adiciona uma quinta dimensão que deve ser considerada em uma analítica de governo, sobretudo no que tange as análises sobre os regimes de práticas internacionais, o papel de especialistas ou peritos (2013, 69). Para Blanco,





especialistas ou peritos ocupam posição privilegiada para guiar e orientar as condutas e, conseqüentemente, as práticas de governo na política internacional.

No decorrer dessa seção, é possível constatar que a governamentalidade envolve a observação da socialização do conhecimento sobre o governo e das práticas que são originadas por ele dentro do, ao longo de e além do Estado. Conseqüentemente, o estudo sobre a governamentalidade fortalece análises preocupadas com as intersecções existentes entre o local e o internacional; entre os atores domésticos e estrangeiros; entre a produção de expertise técnica interna e externa. Isso se dá porque a governamentalidade em Foucault estabelece o campo de ações possíveis dos atores, não se limitando à esfera formal do Estado ou às suas fronteiras nacionais. Pelo contrário, as mentalidades de governo circulam dentro e entre sociedades, estabelecendo modos compartilhados de pensar e agir no campo social e político. Nesse sentido, a próxima seção dedica-se a analisar como o quadro epistêmico formado pela preocupação com a noção de cidade falida pode possibilitar o surgimento de práticas internacionais de governo — como conduta da conduta — direcionadas às cidades.

Do Estado Falido à Cidade Falida: a formação de uma nova episteme de governo

No decorrer da seção anterior, foi possível observar como a noção de governamentalidade pode possibilitar uma problematização mais refinada acerca das práticas e das racionalidades políticas internacionais — desnaturalizando processos e dinâmicas que são, muitas vezes, percebidos como naturais. Isso ocorre porque a governamentalidade conduz a pesquisadora a questionar quais os quadros discursivos e normativos sustentam e orientam as práticas no âmbito da política internacional. Esses questionamentos são possíveis porque a definição foucaultiana para o governo como conduta da conduta, abarca a dimensão ideacional/racional como essencial para a compreensão da sua prática. Portanto, para que se possa observar e analisar o exercício do governo nesses termos, deve-se investigar quais são os elementos epistêmicos e conceituais que o sustentam. Isso é importante porque a governamentalidade opera, orienta e constrói significações e entendimentos a partir de centros de produção de conhecimento teórico, técnico e econômico sobre o espaço nacional e internacional.





No enquadramento desse trabalho, a dimensão de análise da governamentalidade, preocupada com o estudo sobre a conformação de uma “episteme do governo” no âmbito das cidades, é possível compreender, por exemplo, as noções de “falência” e “fragilidade”, aplicadas às cidades, como podendo informar, sustentar e dar espaço para a criação de dispositivos de governo específicos e direcionados a esses locais. Dessa forma, o conceito de cidades falidas ou de cidades frágeis compõem um quadro epistêmico e normativo que colabora com o surgimento de práticas de governo, direcionadas às cidades e a suas populações. A análise da violência nas cidades nas Relações Internacionais é possível porque elas constituem-se em espaços que envolvem dinâmicas que são, concomitantemente, localizadas e globalizadas. Isso quer dizer que os fenômenos cotidianos das cidades são, ao mesmo tempo, reflexos das características do local (cidade/país) e produto da interação desse local com a esfera internacional. Nesse contexto, as fronteiras entre o interno e o externo — ou entre a cidade e a esfera internacional — tornam-se cada vez mais flexíveis e mutáveis. Assim, a cidade, por um lado, engloba as particularidades e as necessidades de um contexto social e político específico e, por outro lado, está inserida em uma ordem de classificação e organização sociopolítica global (Magnusson, 2011). Por conseguinte, pensar sobre as cidades na atualidade demanda análise capaz de compreender as diferentes autoridades e mentalidades que emanam e repercutem, quase simultaneamente, nas escalas local e internacional.

A ideia de cidade falida não é um enquadramento exatamente novo nas relações internacionais, uma vez que esse tipo de leitura está intrinsecamente relacionado à concepção de Estado Falido (Helman e Ratner, 1992). Dentro de um entendimento mais dominante acerca da política internacional, os Estados falidos seriam uma entidade incapaz de exercer o monopólio do uso da força em seu território e, por esse motivo, passariam a ter a sua legitimidade política contestada, interna e internacionalmente. Como consequência disso, segundo tal raciocínio, é precisamente a condição de fragilidade institucional e securitária que tornaria esses Estados ameaças potenciais para a comunidade internacional, uma vez que poderiam exportar insegurança e criminalidade para outros Estados (Fukuyama, 2005).¹⁰ Esse entendimento ganhou destaque após os Ataques de 11 de Setembro de 2001. Esses Estados, desde então, passaram a ser frequentemente descritos como espaços não governados e como *safe havens* para grupos terroristas, grupos guerrilheiros e para a formação de milícias e organizações criminosas

10 Para mais acerca da discussão sobre Estados falidos, ver (Sorensen, 1999; Rotberg, 2002; Nasser, 2009).





(Grimm; Bacon, 2014). Essa perspectiva direciona-se a refletir sobre os Estados que: i) enfrentavam dificuldade para exercer controle e autoridade em seu próprio território; ii) tem o monopólio legítimo do uso da força amplamente contestado; iii) passam por um processo de erosão da sua legitimidade quanto ao processo de tomada de decisões coletivas; iv) não conseguem prover os serviços públicos necessários a sua população; v) não possuem reconhecimento pleno nas relações internacionais, de modo que as suas interações com outros Estados estão limitadas (Rotberg, 2002). Dessa forma, em última instância, a ideia de falência estatal se direciona a analisar como os problemas internos dos Estados se configuram em perturbação à segurança internacional (Helman e Ratner, 1992). Portanto, percebe-se que a concepção de Estado falido se converte em um quadro discursivo que produz efeitos práticos, uma vez que delinea os Estados passíveis de intervenções e influi nas práticas de reconstrução aplicadas a cenários pós-conflito. Dessa maneira, pode-se falar que o quadro discursivo do Estado falido informa e sustenta práticas internacionais específicas de governo, direcionadas a moldar e normalizar o comportamento dos Estados intervindos.

De forma análoga a essa discussão sobre o Estado, a ideia de cidade falida surge para permitir a compreensão dos efeitos da violência e das contestações sociopolíticas nas cidades, para a promoção da segurança nas escalas nacional e internacional (Muggah, 2014). De acordo com Robert Muggah (2012), os centros urbanos considerados frágeis são aqueles nos quais o contrato social estabelecido entre as autoridades do Estado e os cidadãos se encontra em crise ou deixou de existir. Consequentemente, esses lugares são marcados por altos índices de violência, pelo descumprimento dos direitos humanos em larga escala e pela crescente desconfiança com as instituições públicas (*Idem*). De acordo com Manoela Miklos (2015, 16), a literatura direcionada a apreender a fragilidade observada em centros urbanos pode ser compreendida a partir de três perspectivas analíticas distintas sobre a temática. A primeira é marcada pela preocupação com a fragilidade de centros urbanos em contextos de conflitos e pós-conflitos (Norton, 2003; Liotta e Miskell, 2004; Hoeckel, 2007; Esser, 2009). A segunda perspectiva analítica, por sua vez, problematiza a fragilidade observada em cidades localizadas em contextos de paz formal, alargando os estudos para se pensar em contextos como o latino-americano (Koonings e Kruijt, 2007; Rodgers, 2008; Kombe, 2010). A terceira tem como principal preocupação a sistematização e a definição do conceito de cidade falida (Jütersonke, Muggah e Rogers, 2009; Muggah e Savage, 2012; Nogueira, 2017; Miklos e Paoliello, 2017).





A preocupação com a fragilidade no âmbito das cidades e com seus efeitos para a segurança internacional surge inicialmente com a noção de “*feral cities*” (Norton, 2003). Para Richard J. Norton (2003, 98), pode ser classificada como “*feral citie*” qualquer metrópole, composta por mais de um milhão de habitantes, que integra um governo que, por um lado, perdeu a capacidade de manter a lei e a ordem no nível local e, por outro lado, ainda continua tendo a capacidade de atuar no nível internacional. Por consequência, nessas cidades os serviços públicos seriam virtualmente inexistentes e a vasta maioria da população não teria acesso a bens públicos básicos (Idem). Em muitos casos, essa situação não se materializaria a partir do completo caos, uma vez que organizações não-estatais, majoritariamente criminosas, poderiam passar a prover esses serviços (Ibidem, 99). Esse cenário levaria a ascensão de um quadro endêmico de corrupção e subversão da ordem pública e jurídica (Idem). A definição de “*feral cities*”, então, traz a temática da fragilidade e da falência urbana para os estudos sobre a segurança internacional e evidencia a importância da governança local para a estabilização de cenários pós-conflito. Norton estabelece, por exemplo, alguns indicadores para que se possa mensurar a estabilidade das cidades, a partir da análise de quatro esferas: governamental, econômica, securitária e de serviços. Elementos de cada uma dessas esferas deveriam ser considerados, de modo que as cidades pudessem ser classificadas em cidades “saudáveis” (verde), cidades marginais (amarelas) e cidades no limite (vermelhas) (Norton, 2003, 101). Nesse sentido, as cidades consideradas no limite seriam marcadas com a etiqueta vermelha, sinalizando que elas, além de se constituírem uma “*feral city*”, demandariam algum tipo de intervenção a fim de controlar a situação. O conceito de Norton não apenas introduz o debate sobre a fragilidade das cidades nos estudos sobre a segurança internacional, como também apresenta mecanismos teóricos e classificatórios que podem ser empregados para se mapear e intervir nas cidades ao redor do globo.

No entanto, o termo fragilidade ganha centralidade no debate sobre a importância das cidades para a segurança internacional em 2006, com a criação do programa de pesquisa *Cities and The Fragile States*, da *London School of Economics*. Esse foi o primeiro grupo de pesquisa da área de Relações Internacionais voltado, especificamente, para a questão das cidades frágeis. A criação desse programa foi importante, uma vez que a partir dele estabeleceram-se os primeiros esforços para a compreensão do nexos entre as cidades e a fragilidade das instituições políticas responsáveis por sua administração (Miklos, 2015). Nesse primeiro momento, a conexão entre cidade e fragilidade institucional era feita por meio da





problematização dos conflitos ocorridos no perímetro urbano e pela associação às situações de fragilidade do Estado ao qual a cidade pertence (Muggah e Savage, 2012). Portanto, o que estava sendo investigado naquele momento era, sobretudo, a relação entre a fragilidade estatal e a fragilidade urbana. Dessa maneira, as pesquisas e as conceitualizações desenvolvidas direcionavam-se a pensar em políticas e práticas que poderiam ser aplicadas às cidades de Estados considerados frágeis ou falidos. Isso se dava, principalmente, porque o programa de pesquisa *Cities and The Fragile States* era financiado pelo *Department for International Development*, do governo britânico, cujo objetivo era a formulação de “conceitos, categorias e hipóteses para amparar as ações de intervenção humanitária desenvolvidas e patrocinadas pelo governo britânico” (Miklos, 2015, 69).

Assim, a ascensão da noção de cidade falida, propriamente dita, denota uma nova configuração semântica, que possibilita que práticas e entendimentos de intervenção internacionais sejam transferidos e aplicados a uma nova esfera de atuação: a cidade (Miklos; Paoliello, 2017). A adição da concepção de falência, geralmente associada ao Estado, ao estudo sobre as cidades possibilita a análise sobre a possibilidade da operacionalização de uma governamentalidade no nível local. Essa governamentalidade incidiria sobre as cidades e suas populações, a fim de moldar os seus comportamentos de acordo com expertise e com racionalidade política próprias. Desse modo, não gera surpresa observar que os primeiros estudos de caso sobre as cidades falidas se concentravam em observar cidades localizadas em Estados com conflitos ativos. Isso porque, em sua maioria, essas análises pretendiam compreender como a dimensão urbana influenciava a estabilização de territórios em conflito ou em situação pós-conflito. Portanto, o papel da cidade era compreendido a partir da existência de uma condição de conflito ou pós-conflito, buscando refletir sobre a importância da violência urbana para a estabilidade administrativa dos seus Estados.

Gradualmente essa perspectiva que associa a falência urbana à falência estatal passa a conviver com uma nova abordagem, preocupada com os cenários de paz formal. Assim, o crescente número de casos de violência e de violação de Direitos Humanos, em cidades pertencentes a Estados onde não há conflitos formalmente reconhecidos, desperta o interesse dos especialistas sobre a temática. Nesse contexto, os estudos sobre a fragilidade das cidades começam a se direcionar para casos como: Dar es Salaam, na Tanzânia (Kombe, 2010) e Karachi, no Paquistão (Budhani et al, 2010). Em ambos os casos o que chama atenção dos pesquisadores são a violência e a insegurança crônicas em situações de não-guerra (Miklos, 2015).





É importante destacar que esses estudos ainda reconhecem a fragilidade estatal como fator determinante para a fragilidade urbana. Todavia, novos fenômenos passam a ser incorporados como condicionantes para a fragilidade do Estado, para além da ocorrência de conflito. Isso pode ser evidenciado pela listagem, feita por Budhani et al (2010), sobre as fontes de fragilidade do Estado do Paquistão. Nessa listagem são mencionados cinco fenômenos centrais: fragmentação política, desigualdade econômica, pressões demográficas, erosão da capacidade institucional do Estado e conflitos internacionais do entorno. Percebe-se que, em nenhum momento, a existência de um cenário de conflito ou pós-conflito é elencada como fonte de fragilidade estatal. A guerra, dentro desse enquadramento, perde a primazia para outros fatores importantes. Isso faz com que as análises sobre a fragilidade das cidades também incorporem outras variáveis explicativas para a compreensão do fenômeno, como o rápido crescimento das cidades e dos seus contingentes populacionais.

O alargamento dos estudos sobre as cidades frágeis, para além das zonas de ocorrência de conflitos formais, possibilitou que regiões, anteriormente ausentes ou menos frequentes nessa área de pesquisa, passassem a ser estudadas. Neste contexto, a América Latina ganha destaque, uma vez que está no centro do debate atual sobre cidades frágeis — mesmo possuindo em sua maioria cidades categorizadas como de “médio risco”, de acordo com o Instituto Igarapé¹¹. Isso ocorre porque a região abriga altos índices de violência urbana, mesmo não havendo conflitos armados ativos. As cidades latino-americanas padecem com a violência urbana e com a falta de estabilidade securitária. Podem ser citadas como exemplos que sempre aparecem nas listas de cidades mais violentas do mundo: Caracas na Venezuela, Rio de Janeiro no Brasil, San Pedro Sula em Honduras, San Salvador em San Salvador, Cali na Colômbia. Tendo em conta essa conjuntura, Keer Koonings e Dirk Kruijff (2007, 2) cunharam a expressão “cidades fraturadas” para se referir à duradoura “síndrome de pobreza, informalização do trabalho, desigualdade e exclusão social” observadas nos grandes centros urbanos latino-americanos. Tal síndrome amplia e reforça as tradicionais clivagens latino-

11 O Instituto Igarapé em conjunto com a Universidade das Nações Unidas, com o Fórum Econômico Mundial e com a iniciativa “100 Cidades Resilientes” desenvolveram uma plataforma de dados que mapeia a fragilidade das cidades ao redor do mundo. A plataforma inclui informações a respeito de cerca de 2.100 cidades com populações de 250.000 ou mais. As cidades foram classificadas a partir de onze variáveis e receberam uma pontuação entre 1 e 4, sendo 4 o nível concedido às cidades em situação mais críticas. As variáveis variam do crescimento populacional da cidade, desemprego e desigualdade à poluição, riscos climáticos, homicídios e exposição ao terrorismo (IGARAPÉ, 2020, s/p)





americanas, transformando a pobreza em um fenômeno urbano na região. Essa dinâmica tem como efeitos a fragmentação social e espacial das cidades latino-americanas. A pobreza e a violência acabam associadas a bairros ou distritos específicos. Estes últimos tornam-se estigmatizados como áreas proibidas, enquanto seus habitantes são, por sua vez, estigmatizados como ‘indesejáveis’ (Koonings e Krujit, 2007, 5). Em consequência, a maioria das aglomerações urbanas latino-americanas são, por um lado, estruturalmente excluídas dos circuitos de consumo urbano e, por outro lado, transformadas em alvos rotineiros das forças policiais.

Pode-se perceber que as cidades latino-americanas ganham centralidade nos estudos sobre a fragilidade das cidades. Nesse sentido destaca-se a contribuição de Dennis Rogers sobre a violência e instabilidade presentes em Managua na Nicarágua. Para Rogers (2004), a violência em Managua é consequência direta da estrutura política oligárquica do Estado da Nicarágua. Não obstante, essa constatação não significa que a fragilidade de Managua não contribua para as desigualdades e estruturas de dominação próprias ao Estado nicaraguense. Muito pelo contrário, a instabilidade e a violência em Managua são, ao mesmo tempo, sintoma e doença. Desse modo, por um lado, elas são reflexo das estruturas de dominação sócio-políticas da Nicarágua, e, por outro lado, contribuem para a reprodução das desigualdades e dos instrumentos de dominação. Em outro trabalho, Oliver Jütersonke, Robert Muggah e Dennis Rogers (2009, 3), que se concentraram em analisar a violência das cidades latino-americanas de forma sistêmica, identificando quem são os atores responsáveis por sua ocorrência — os atores violentos. Nesse contexto, os grupos ligados ao crime organizado, as gangues e, mais recentemente, as milícias passam a ser compreendidos como “novas urgências urbanas” (Ibidem, 4). Isso ocorre porque, de acordo com esse enquadramento, os atores violentos, ao atuar nas grandes cidades, constituem-se em ameaças a nível local, nacional, regional e transnacional. Essa escalada, nos níveis de percepção da ameaça representada por esses atores, acaba por suscitar políticas de enfrentamento à violência cada vez mais repressivas. Todavia, essas táticas repressivas empregadas com o objetivo de combate à criminalidade tendem a fomentar a sofisticação da atuação dos grupos violentos e, conseqüentemente, a aprofundar a fragilidade da cidade.

As cidades, consideradas falidas são compreendidas cada vez mais como áreas “ingovernáveis” e dominadas por atores violentos. Esse tipo de mentalidade está muito presente nos meios de comunicação e na ampla visibilidade concedida aos





efeitos da violência nos grandes centros urbanos. A representação delas nos meios de comunicação reforça a percepção dessas cidades falidas como preocupação compartilhada da sociedade e como necessidade urgente. Entende-se que a ação dos atores violentos não é pautada pela mesma racionalidade dos agentes públicos e que, segundo a abordagem, tende a utilizar mecanismos insurgentes ou criminosos para estabelecer o seu domínio (Muggah, 2013). Essa forma de atuação faz com que essas cidades sejam percebidas não mais apenas como ameaças locais ou problemas internos dos Estados, mas sim como ameaças em potencial para o meio internacional. Dessa forma, o interesse da comunidade internacional acaba sendo fortalecido. Esse enquadramento, então, abre espaço para que a cidade seja vista como uma “nova fronteira de ação internacional” (Nogueira, 2017, 2). Logo, a noção de fragilidade associada às cidades estabelece um novo campo para a incidência de práticas que objetivam diminuir e/ou reverter esses cenários de instabilidade (Muggah, 2014), por meio, principalmente, de práticas de governo direcionadas às instituições e à população.

Um exemplo muito claro da possibilidade de incidência de práticas de governos advindas do espaço internacional é a frequente intervenção humanitária internacional nas cidades consideradas frágeis (Nogueira, 2017; Miklos, 2017). Esse ponto pode ser evidenciado pela crescente atuação, de caráter humanitário, de agentes internacionais em centros urbanos diagnosticados como frágeis (Miklos, 2015, 123). Pode ser citada, como exemplo, a atuação do grupo *Urgence, Réhabilitation, Développement* (URD), explicitada no relatório “*Humanitarian aid in urban settings: Current practice, future challenges*”. Nesse documento o grupo parte da conceitualização de cidades frágeis e busca identificar as oportunidades de atuação dos organismos humanitários, agências estatais e da sociedade civil nesses contextos (Grünwald et al, 2011). Aqui é possível observar que o conceito de cidade falida é incorporado por grupos organizados com o objetivo de delimitar os atores passíveis de intervenção (cidade e população), identificar o espaço a ser modificado e fixar parâmetros de identificação quanto às formas de intervenção. Nesse seguimento, tal conceito tem uma aplicação prática e converte-se em fonte de conhecimento e informação para o governo, como conduta da conduta. Além disso, a crescente associação do conceito às práticas dos atores internacionais possibilita que ele seja incorporado por racionalidades de governo internacionais — como as práticas e técnicas de intervenção em Estados pós-conflito. A concepção de cidade falida provoca, assim, uma modificação nos quadros discursivos internacionais que compõem o governo, como conduta da conduta, e, a partir disso, fomenta a





criação de novas práticas ou desloca a esfera de atuação das práticas governativas já existentes.

Todavia, a partir da ótica da governamentalidade, a intervenção humanitária não é o único regime de práticas que se embasa em uma episteme sobre a fragilidade das cidades. Uma das consequências desse tipo de enquadramento a respeito das cidades, a partir da ideia da falência e da fragilização das suas instituições políticas e administrativas, é a crescente modificação no governo da segurança urbana no mundo, de acordo com o “novo urbanismo militar” (Graham, 2016, 26). Por conseguinte, é possível, cada vez mais, observar uma transição no modo como se dá o uso militar e civil da tecnologia, que passa cada vez mais a atuar “entre a vigilância e o controle da vida cotidiana nas cidades ocidentais, e as agressivas guerras de colonização” (Idem). Assim, as cidades cada vez mais são incorporadas às doutrinas militares como o centro de um amplo espectro de insurgências transnacionais que atuam sobre redes sociais, culturais, políticas e financeiras, convertendo-se em risco ao modo de vida das sociedades ocidentais (Graham, 2016, 73). Nesse contexto, os conceitos domésticos e internacionais de cidade tendem a convergir — entendendo as cidades como comunidades fechadas que devem ser asseguradas e protegidas do “outro” ameaçador (Chow, 2006, 42). Esses quadros normativos compõem a ideia de guerra como um exercício permanente, colocando operações militares e de alta tecnologia como resposta mais adequada aos atores não estatais, contestadores da ordem política e social (Graham, 2016, 80).

O “novo urbanismo militar”, portanto, dá origem a práticas específicas de governo — como conduta da conduta — das cidades em escala global, caracterizadas pela crescente militarização da vida no espaço urbano. Tal militarização da vida faz com que a diferenciação entre quem é “combatente” e quem é “alvo” da violência se torne nebulosa e, muitas vezes, irrealizável. O resultado, frequentemente, é a instauração de políticas de repressão e de segregação social do espaço urbano. O caso do Programa de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro é bastante ilustrativo quanto a isso. Desde a década de 1990, essa cidade tem sido cada vez mais percebida como um ambiente altamente violento, sobretudo em razão dos constantes confrontos entre organizações criminosas ligadas ao tráfico de drogas e as forças policiais cariocas (Machado da Silva e Leite, 2007). Por conseguinte, não é surpresa que a ideia do Rio de Janeiro como uma “cidade partida” (Ventura, 1994) tornou-se frequente para explicar os impactos das contradições sociais para a precarização da situação securitária da cidade.





A concepção do Rio de Janeiro como uma cidade partida retrata a suposta divisão entre a área nobre da cidade e as áreas pobres — as favelas (Ventura, 1994, 02). Percebe-se que essa ideia estabelece uma separação entre a população do asfalto e a população da favela, de modo a alocar o foco da violência nas favelas cariocas (Moraes; Mariano; Franco, 2015). Nesse sentido, as populações do “asfalto” são frequentemente apontadas como as vítimas da violência e da insegurança, enquanto as populações dos morros são tidas como responsáveis pela reprodução dessa violência. A noção de cidade partida constrói uma lógica de conflito entre as áreas do asfalto e das favelas, legitimando processos de intervenção nos espaços compreendidos como polos de violência. Por conseguinte, passa a ser possível a inclusão da cidade em uma lógica de “Estado Penal”, que se utiliza do discurso da insegurança social como discurso legitimador de políticas de repressão e controle dos pobres (Franco, 2014, 13). A pobreza e a criminalidade passam, então, a serem vistas como “anomalias” sociais, de modo que são imprescindíveis ações dos poderes públicos e da sociedade civil para modificar esses fenômenos. Logo, as intervenções aplicadas constituem-se, por um lado, por um caráter repressivo e disciplinador e, por outro lado, uma essência normalizadora, buscando adequar as condutas às normas sociais vigentes.

Essa preocupação se acentuou com a inserção da cidade no circuito internacional dos megaeventos esportivos, no início dos anos 2000 (Jogos Panamericanos, 2007; Copa do Mundo, 2014; Jogos Olímpicos, 2016). Dentre as inúmeras ações desenvolvidas com o objetivo de redução da violência e da insegurança destaca-se a elaboração do Programa de Unidade de Polícia Pacificadora (UPP), implantado no Rio de Janeiro em 2008. As UPPs são uma estratégia de ocupação das favelas por parte do Estado, para promover o combate ao domínio do tráfico de drogas nesses espaços e à violência endêmica observada. De acordo com dados do Instituto de Segurança Pública, até 2015 havia 38 UPPs instaladas, das quais 37 estavam localizadas na capital, “em 196 comunidades que reúnem cerca de 700 mil habitantes” (ISP, 2016, 3). Tais áreas contavam com um efetivo policial de aproximadamente nove mil Policiais Militares, correspondente a 19% do efetivo total da Polícia Militar do estado (Idem). Por um lado, os dados e os relatórios oficiais apontam para a diminuição no número de vítimas de letalidade violenta nas áreas de UPP após o início da Política de Pacificação (Idem). Todavia, por outro lado, análises mais críticas sobre os objetivos e os impactos das políticas de pacificação destacam questões como: i) o enquadramento (neo)liberal da





implantação das UPPs e a sua relação com os Jogos Olímpicos de 2016 (Guimarães, 2015; Miranda e Fortunato, 2016; Santos Junior e Novaes, 2018); ii) a crescente militarização da vida na cidade, sobretudo nas favelas cariocas (Leite, 2014; Rocha, 2018; Barros, 2018); iii) a produção das favelas como novos espaços de intervenção e normalização por meio da ideia de dispositivo de governo (Menezes, 2018; Freire, 2018; Leite e Farias, 2018). Dessa maneira, a operacionalização da política de pacificação no Rio de Janeiro concebe o Rio de Janeiro, ou pelo menos as favelas cariocas, como uma cidade falida. Esse entendimento fomentou a utilização do aparato militar como forma de responder à violência na cidade por meio de uma profunda intervenção, que não visava apenas a criminalidade na cidade, mas, sobretudo, o exercício do governo, como a conduta da conduta, e a normalização da cidade e dos indivíduos.

Dessa forma, tendo os exemplos acima como referência, pode-se observar que a conceitualização feita para as cidades falidas acabou por possibilitar novas práticas de intervenção internacional no âmbito das cidades. Assim, os conceitos de “fracasso” e “fragilidade” são problematizados nesse artigo e sujeitos a reinterpretações, de modo que as relações entre a produção do conhecimento e o exercício do poder possam ser visualizados. Entende-se que esse enquadramento, ao adicionar a concepção de fragilidade e falência geralmente associadas ao Estado, ao estudo sobre as cidades acaba por possibilitar a operacionalização de uma governamentalidade advinda do meio internacional no nível local. Essa governamentalidade incide sobre as cidades e suas populações, a fim de moldar os seus comportamentos. Essas práticas não são, necessariamente, inéditas. Muito pelo contrário, assim como o conceito de cidade falida dialoga com a noção de Estado falido, as práticas e instrumentos utilizados para responder a esses problemas passam a apresentar similaridades.

Conclusão

Tendo em conta a discussão apresentada nesse artigo, percebe-se que a problematização da política internacional a partir da noção de governamentalidade permite uma reflexão mais refinada acerca das dinâmicas políticas e ideacionais internacionais, uma vez que possibilita a visualização da operacionalização do poder por meios menos visíveis e mais indiretos, apesar desses meios não serem





menos invasivos e profundos. Assim, pode-se afirmar que a governamentalidade global possibilita o estudo de como o governo, como conduta da conduta, trabalha à distância, empregando novas técnicas de observação, de cálculos e de administração para regular a esfera internacional. Tal noção é fundamental para melhor compreender as práticas e racionalidades exercidas pelos agentes internacionais com o fim de moldar o campo de atuação de Estados e populações. A noção de governamentalidade, ao vincular as mentalidades com as práticas políticas, desnaturaliza a frequente associação entre as formas de governo existentes no espaço internacional e a conformação de uma racionalidade política dominante. Por conseguinte, os estudos sobre a governamentalidade possibilitam que se problematizem os modos como os regimes e as técnicas de governança atuais surgiram, se consolidaram e passaram a normatizar condutas dentro da política internacional.

No decorrer desse artigo, observou-se que o conceito de cidade falida constitui-se um quadro epistêmico que pode informar e dar origem a práticas de governo — como conduta da conduta — direcionadas às cidades e suas populações. Isso é possível porque a aplicação das noções de falência e de fragilidade ao estudo sobre a violência e a instabilidade securitária das cidades permite que elas sejam enquadradas como zonas instáveis, ou até mesmo ingovernáveis, por parte dos agentes públicos ou internacionais. Em decorrência desse fato, a ideia de cidade falida abre margem para a ingerência no espaço urbano, por meio do governo como conduta da conduta. Esse governo pode ser exemplificado, por um lado, pela crescente atuação humanitária de organismos internacionais em cidades consideradas frágeis e, por outro lado, pela ascensão de um “novo urbanismo militar”, destinado a conter atores violentos e disciplinar a população de zonas urbanas periféricas. Portanto, o referencial da falência das cidades não se restringe apenas ao campo ideacional, mas, acaba por construir a noção de que a cidade — categorizada como falida ou frágil — é uma necessidade urgente, dando origem a regimes de práticas criados especificamente para lidar com essa necessidade. A investigação sobre a episteme de governo, nesse sentido, permite que as formas de conhecimento que embasam e fornecem informações à atividade de governar sejam analisadas em profundidade. Por conseguinte, esse tipo de análise possibilita que as teorias, os conceitos e a *expertise* sejam vinculados ao *modus operandi* do governo enquanto conduta da conduta.





Referências

- Apraxine, et al (Org). (2012). “Urban violence and humanitarian challenges: Joint Report. EUISS-ICRC”. Colloquium Brussels, 2012. Acesso em 12/08/2019. Disponível em: < https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Urban_violence_and_humanitarian__challenges.pdf > .
- Barros, R. (2018). “Rio de Janeiro: o caleidoscópio da militarização urbana”. In Militarização no Rio de Janeiro: da pacificação à intervenção (Org. Farias, J. et al), 283-297. Rio de Janeiro: Mórula.
- Blanco, R. (2013). “Peace as government: The (Bio)Politics of State-Building”. 360 f. Tese. (Doutorado em Relações Internacionais). Faculdade de Economia — Centro para Estudos Sociais: Política Internacional e Resolução de Conflitos. Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal.
- Blanco, R. (2020). “Peace as Government: The Will to Normalize Timor-Leste”. London: Lexington Books.
- Budhani, A. A et al. (2010), “The Open City: social networks and violence in Karachi”. Crisis States Research Centre Working Paper. No. 70, LSE: London. Acesso em 18/10/2019. Disponível em: < <http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/crisisStates/download/wp/wpSeries2/WP702.pdf> > .
- Dean, M. (2010). “Governmentality: Power and Rule in Modern Society”. Londres: SAGE Publications.
- DESA. (2019). “World Urbanization Prospects: The 2018 Revision”. Department of Economic and Social Affairs: Population Division. United Nations. Acesso em 02/02/2020. Disponível em: < <https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-Report.pdf> > .
- Esser, D. (2009). “Who governs Kabul? Explaining urban politics in a post-war capital city”. Crisis States Research Centre Working Paper. N.43, LSE: London. Acesso em 23/10/2019. Disponível em: < <http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/crisisStates/download/wp/wpSeries2/WP43EsserR.pdf> \ > .
- Foucault, M. ([1974-1975] 2010). “Os Anormais: cursos do College de France”. São Paulo: Editora WMF.
- Foucault, M. ([1976] 2003). “Society Must Be Defended”. New York: Picador.
- Foucault, M. ([1977-1978] 2007). “Security, Territory, Population”. Basingstoke: Palgrave, Macmillan.
- Foucault, M. ([1978-1979] 2008). “The Birth of Biopolitics”. Basingstoke: Palgrave, Macmillan.
- Foucault, M. (1979). “Microfísica do poder”. Rio de Janeiro: Graal.





- Foucault, M. (1980). "Truth and power". In *Power/ Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972-1977* (Ed. Gordon, C.), 107-133. Brighton: Harvester.
- Franco, M. (2014). "UPP — Redução da favela a três letras: uma análise da política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro". Dissertação de mestrado (136). Universidade Federal Fluminense. Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Turismo. Mestrado em Administração. Rio de Janeiro.
- Freire, J. (2018). "“2009” na Cidade de Deus: os pontos de vista dos moradores sobre a UPP e o “problema favela”". In *Militarização no Rio de Janeiro: da pacificação à intervenção* (Org. Farias, J. et al), 111-128. Rio de Janeiro: Mórula.
- Fukuyama, F. (2005). "Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq". Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Gordon, C. (1991). "Governmental rationality: An introduction". In *The Foucault effect: Studies in governmentality* (Ed. Burchell, G; Gordon, C; Miller), 1-53. Chicago: University of Chicago Press.
- Graham, S. (2009) "The Urban Battlespace". *Theory, Culture & Society*, 26(7-8), 278–288. DOI: 10.1177/0263276409349280.
- Graham, S. (2016). "Cidades Sitiadas: o novo urbanismo militar". São Paulo: Boitempo.
- Grünwald, F. et al (2011). "Humanitarian aid in urban settings: current practice, future challenges". Plaisians: Groupe uRD, December.
- Guimarães, R. C. V. (2015). "Barra da Tijuca e o Projeto Olímpico: a cidade do capital". Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. UFRJ.
- Helman, G. B; Ratner, St. R. (1992). "Saving Failed States". *Saving Failed States. Foreign Policy*, (89), 3. DOI: 10.2307/1149070.
- Instituto Igarapé. (2020). "Fragile Cities". Data Visualization Platform. Instituto Igarapé. Acesso em 12/03/2020. Disponível em: < <http://fragilecities.igarape.org.br/> > .
- IS (2016). "Balanço de Indicadores da Política de Pacificação (2007-2015)". Org. COELHO, D; PROVENZA, M. Instituto de Segurança Pública. Rio de Janeiro. Acesso em 13/03/2020. Disponível em: < http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/Balanco deIndicadoresdaPoliciadePacificacao2015.pdf > .
- Joseph, J. (2009). "Governmentality of What? Populations, States and International Organisations". *Global Society*, 23(4), 413–427. DOI: 10.1080/136008209031986855.
- Joseph, J. (2010). "The limits of governmentality: Social theory and the international". *European Journal of International Relations*, 16(2), 223–246. DOI: 10.1177/1354066109346886.
- Jütersonke, O; Muggah, R; Rodgers, D. (2009). "Gangs, Urban Violence, and Security Interventions in Central America". *Security Dialogue*, 40(4-5), 373–397. doi: 10.1177/0967010609343298.





- Kelly, Mark G. E. (2009). "The Political Philosophy of Michel Foucault". New York: Routledge.
- Kombe, W. (2010). "Land Conflicts in Dar Es Salaam: Who Gains? Who Loses?". Crisis States Research Centre Working Paper. No.82, LSE: London.
- Koonings, K; Kruijt, D. (2007). "Fractured cities: Social exclusion, urban violence and contested spaces in Latin America". London: Zed Books.
- Larner, W; Walters, W. (2004). "Global Governmentality: Governing international spaces". London: Routledge.
- Leite, M. (2014). "Entre a Guerra e a Paz: Unidade de Polícia Pacificadora e gestão dos territórios de favela no Rio de Janeiro". Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, 7(4), 625-642.
- Leite, M. S. (2000). "Entre o individualismo e a solidariedade: dilemas da política e da cidadania no Rio de Janeiro". Revista Brasileira de Ciências Sociais, 15(44), 43-90. DOI: 10.1590/S0102-69092000000300004.
- Leite; M. P; Farias, J. (2018). "Militarização e Dispositivos governamentais para lidar com os "inimigos" do/no Rio", 240-261. In Militarização no Rio de Janeiro: da pacificação à intervenção (Org. Farias, J. et al), 283-297. Rio de Janeiro: Mórula.
- Lemke, T. (2002). Foucault, Governmentality, and Critique. Rethinking Marxism, 14(3), 49-64. DOI:10.1080/089356902101242288.
- Liotta, H; Miskel, J. F. (2004). "Redrawing the map of the future". World Policy Journal, 21 (1), 15-21.
- Machado Da Silva; L. A; Leite, M. da S. (2007). "Violência, crime e polícia: o que os favelados dizem quando falam desses temas?". Sociedade e Estado, Brasília, 22(3), 545-591. DOI: 10.1590/S0102-69922007000300004.
- Magnusson, W. (2011). "Politics of Urbanism: Seeing like a City". London: Routledge.
- Menezes, V. (2018). "Vivendo entre dois deuses": a fenomenologia do habitar em favelas "pacificadas". In Militarização no Rio de Janeiro: da pacificação à intervenção (Org. Farias, J. et al), 70-91. Rio de Janeiro: Mórula.
- Miklos, M; Paolileo, T. (2017). "Fragile Cities: a Critical Perspective on de Repertoire for New Urban Humanitarian Interventions". Contexto Internacional, 39(3), 545-568. DOI:10.1590/s0102-8529.2017390300005
- Miklos, M. S. (2015). "A dimensão urbana dos conflitos contemporâneos e as cidades frágeis: novas perspectivas e práticas". Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP).
- Miranda, I.; Fortunato, R. A. (2016). "O turismo sobe o morro Vidigal (Rio de Janeiro Brasil): uma análise exploratória". Turismo e Sociedade. 9(2), 1-20. DOI: 10.5380/tes.v9i2.47540.





- Moraes, J; Mariano, S. R. H; Franco, A. M. S. (2015). “Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro: uma história a partir das percepções e reflexões do gestor responsável por sua implantação”. *Revista de Administração Pública*, 49(2), 493–518. DOI: 10.1590/0034-7612121746.
- Muggah, R; Savage, K. (2012). “Urban Violence and Humanitarian Action: Engaging the Fragile City”. *The Journal of Humanitarian Assistance*. Acesso em 12/03/2020. Disponível em: < <https://sites.tufts.edu/jha/archives/1524> > .
- Muggah, R. (2014). “Deconstructing the fragile city: exploring insecurity, violence and resilience”. *Environment and Urbanization*, 26(2), 345–358. DOI: 10.1177/0956247814533627.
- Muggah, R. (2012). “Researching the Urban Dilemma: Urbanization, Poverty and Violence”. International Development Research Centre. Acesso em 12/10/2019. Disponível em: < <http://www.hasow.org/uploads/trabalhos/98/doc/1401774567.pdf>. >
- Nasser, R. M. (2009). “Estados Falidos: Ameaças e oportunidades”. In *Conflitos Internacionais em Múltiplas Dimensões* (Org. Nasser, R. M), 115-124. São Paulo: Edunesp/Fapes
- Neumann; I. B.; Sending, O. J. (2010). “Governing the Global Polity: Practice, Mentality, Rationality”. Michigan: University of Michigan Press.
- Nogueira, J. (2017). “From failed states to fragile cities: redefining spaces of humanitarian practice”. *Third World Quarterly*. 38 (7), 1437-1453. DOI: 10.1080/01436597.2017.1282814.
- Norton, Richard J. 2003. “Feral cities — The New Strategic Environment”. *Naval War College Review*, 56(4), 97–106.
- Rocha, L. M. (2018). *Democracia e Militarização no Rio de Janeiro: pacificação, intervenção e seus efeitos sobre o espaço público*. In *Militarização no Rio de Janeiro: da pacificação à intervenção* (Org. Farias, J. et al), 223-240. Rio de Janeiro: Mórula.
- Rodgers, D. (2004). “Disembedding” the city: crime, insecurity and spatial organization in Managua, Nicaragua”. *Environment and Urbanization*, 16(2), 113–124. DOI: 10.1177/095624780401600202.
- Rosenau, J. (2000). “Governança, ordem e mudança na política mundial”. In: *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial* (Org. Rosenau, J.; Czempiel, E. O.), 11-46. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.
- Rotberg, R. (2002). “The New Nature of Nation-State Failure”. *The Washington Quarterly*, 25(3), 83–96. DOI:10.1162/01636600260046253.
- Santos Junior, O. A. do; Novaes, R. (2018). *Impactos socioespaciais do experimento neoliberal da cidade do Rio de Janeiro no contexto dos Jogos Olímpicos de 2016*. In *Militarização no Rio de Janeiro: da pacificação à intervenção* (Org. Farias, J. et al), 17-38. Rio de Janeiro: Mórula.





- Sending, O. J; Neumann, I. B. (2006). "Governance to Governmentality: Analyzing NGOs, States, and Power". *International Studies Quarterly*. 50 (3), 651-672.
- Sorensen, G. (1999). "Failed States and International Security II: Sources of Prevention, Modes of Response, and Conditions of State Success and Renewal". Paper delivered at the conference on Failed States and International Security II: Sources of Prevention, Modes of Response, and Conditions of State Success and Renewal, *Pur- Fragile Cities: a Critical Perspective* vol. 39(3).
- Ventura, Z. (1994). "Cidade Partida". São Paulo: Companhia das Letras.
- Zanotti, L. (2013). "Governmentality, Ontology, Methodology: Re-thinking Political Agency in the Global". *Alternatives: Global, Local, Political*. X(XX), 1-14. DOI: 10.1177/0304375413512098.

