

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PUC-SP

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas

(UNESP, UNICAMP, PUC-SP)

Manoela Salem Miklos

**A dimensão urbana dos conflitos
contemporâneos e as cidades frágeis: novas
perspectivas e práticas**

DOUTORADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

São Paulo

2015

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PUC-SP

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas

(UNESP, UNICAMP, PUC-SP)

Manoela Salem Miklos

**A dimensão urbana dos conflitos
contemporâneos e as cidades frágeis: novas
perspectivas e práticas**

DOUTORADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais sob a orientação do Prof. Dr. Reginaldo Mattar Nasser.

São Paulo

2015

Banca Examinadora:

*Outrora, o seio materno,
Agora, o meio da rua, na lua, nas novas manhãs.*

*Outrora, o céu e o inferno,
Agora, o saber eterno do velho sonho dos titãs.*

Gilberto Gil

*Para o meu pai. Que é todo cuidado. E carinho.
Sempre ao seu lado, eu vou indo.*

*Para Felipe Salem. Esse trabalho foi produzido nas trincheiras. Eu fui à guerra
muitas vezes nos últimos anos. E perdi quase todas. Menos a que lutei ao lado dele.
Onde o Felipe for, eu vou.*

Agradecimentos

A concepção, o desenvolvimento e a conclusão deste trabalho não seriam possíveis sem o auxílio luxuoso de muitos:

Meu pai, Paulo. Minha vó Dulce. Minha família. Os meus.

Meus avós Ivone e José Miklos, que me abraçaram quando fui aprovada e virei doutoranda, mas não estão aqui hoje para me abraçar ao fim desse processo. Contudo, seguem comigo - no formato do meu nariz, nos meus gostos e desgostos. Em mim.

Meus amigos. Muitos e bons.

Eduardo Gromatzky; Sílvia Fagá; Carolina Arantes; Inácio Mariani; Felipe França; Flávia Torres; Matias Mariani; Julia Murat; Lina Mariani; Renata Lodi; Patrícia Fróes; Sharon e Roberto Simon; Mariano Marovatto; Vítor Paiva; Ana de Souza Dantas, Antônio Kosovski; Rossini Viana; Ana Carolina Evangelista; André Degenszajn, Lucia Nader; Carolina Harber e Joaquim Abramovay. Esse time de camisetas 10 que está ao meu lado a cada parto, a cada luto, a cada perda, a cada lucro.

Daniel Mariani, amigo, barmen, mago dos gráficos, meu mais-querido.

Mariana Patrício, que revisou essas linhas. E que me acolhe, nos melhores e piores dias. Não existe nada igual à Mariana.

Meus amores paulistanos de toda uma vida e meus novos amores cariocas, que me tecem comigo meus ontens, meu hoje e meus amanhãs.

Thereza e a família Farkas, desde sempre e pra sempre.

Tomaz Paoliello, partner in crime. Coisa linda nesse mundo é sair por um segundo e te encontrar por aí pra ficar sem compromisso, fazendo festa ou comício, com você perto de mim. On a haverst moon.

Pedro Abramovay, companheiro, chefe, aquele que me ensinou que bacuri não é um peixe e que existe sempre uma maneira gentil de comunicar uma ideia. Se ela não te ocorre, não comunique nada ainda e repense. Não preciso nem dizer tudo isso que eu lhe digo.

Os Titãs e os Garotas Suecas. Porque no roque tem tudo. Se não tem no roque, ainda não foi inventado.

A todos vocês, a melhor parte de mim, deixo aqui registrado todo o meu afeto. Sou só obrigadas.

Agradeço aos professores e colegas do curso de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

Meus mais sinceros agradecimentos ao corpo docente e aos colegas do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas. Eu e meu trabalho amadurecemos muito ao lado de vocês. Agradeço também a Giovana Vieira e Isabela Silvestre, tão eficientes e queridas.

Obrigada aos meu orientadores nessa trajetória que me trouxe aqui, Professores Cláudio Couto e Professor Tullo Vigevani, que me indicaram sempre os melhores caminhos.

Ao corpo docente dos cursos de Relações Internacionais da FMU, da Anhembi Morumbi e da PUC-SP, padrinhos e madrinhas desta tese, agradeço e agradeço. E agradeço mais uma vez. Pela ternura com que me receberam e pelas oportunidades que me ofereceram. Por tudo que construímos juntos.

Muitíssimo obrigada aos meus alunos. Dar aula é orgulho que se desdobra. Assistir as boas escolhas dos alunos pela vida afora é das melhores coisas que tem. Espero continuar sempre perto.

Agradeço especialmente à Professora Flávia de Campos Mello, referência para a minha trajetória acadêmica e pessoal.

Agradeço aos colegas Paulo Pereira, Claudia Alvarenga, Terra Budini, Carlos Gustavo Teixeira, Marília Carolina de Souza e Priscila Morrone. Se ser um internacionalista é ser um de vocês, eu o sou com orgulho.

Agradeço muitíssimo aos Professores que compuseram a banca de qualificação que avaliou este trabalho em seu estágio inicial: Professores Paulo Perreira e Rafael Villa. A leitura cuidadosa, o afeto e a generosidade de ambos me comoveu e inspirou. Suas contribuições foram decisivas para o desenvolvimento deste projeto.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo auxílio outorgado.

Agradeço aos colegas da Conectas Direitos Humanos, companheiros queridos que me ensinaram tanto. Seguimos juntos, brigando as boas brigas.

Muitíssimo obrigada aos colegas da Open Society Foundations e aos muitos amigos que a OSF me deu de presente. Thank you so much. Muchas gracias. Minha vida é hoje feliz e recheada de bons momentos porque a dividido com vocês.

Enfim, dois agradecimentos:

Ao Professor Reginaldo Nasser, mestre e amigo, que orientou meu trabalho e meus passos todos até aqui. Que me deu Cidinha e Marina. Sua produção e conduta seguirão orientando as minhas escolhas, sempre. Tudo de bom dito aqui tem o dedo dele. Os acertos são nossos. Os erros não. Esses são todos meus.

À minha mãe, meu Big Bang. Rachel Salem brigou por mim, sempre. Mesmo quando isso significou brigar comigo. Foi amor por mim da cabeça aos pés. Escrever essas palavras, cada uma delas, doeu. Foi como escrever novos capítulos da ausência. Tudo que eu fiz até o dia 23 de julho de 2013 foi com a miha mãe ao meu lado. Desde então, faço tudo sentindo a sua falta. Tudo nessa vida acaba. Menos mãe. Mãe é infinito.

MIKLOS, Manoela Salem. *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)

Resumo

Inseridos no debate a respeito das novas guerras, pesquisadores introduziram à disciplina das Relações Internacionais, ao final dos anos 1990, a discussão a respeito da dimensão urbana dos conflitos contemporâneos. Tal discussão inaugurou linhas de pesquisa que compartilham a percepção de que reconhecer a dimensão urbana dos conflitos contemporâneos é fundamental para a compreensão dos mesmos. A cidade é o espaço onde se materializam os fluxos transnacionais – legais e ilegais, formais e informais, materiais e imateriais, o espaço onde os desafios da governança global ganham concretude. Dentre as linhas de pesquisa que emergem nesse marco, está o debate a respeito da fragilidade das cidades. A presente tese busca, em primeiro lugar, sistematizar a literatura a respeito das cidades frágeis desde sua origem, vinculada à literatura a respeito dos Estados frágeis, até o presente. Em seguida, procura-se demonstrar através de evidências empíricas que as cidades frágeis constituem-se como novo *locus* do humanitarismo. A literatura sobre as cidades frágeis inaugura novas perspectivas. As instituições dedicadas à ajuda humanitária, uma vez que se apropriam de tal literatura, inauguram novas práticas.

Palavras-chave: Cidades Frágeis; Estados Frágeis; Ajuda Humanitária; Velhas e Novas Guerras; Novíssimas guerras

MIKLOS, Manoela Salem. *The urban dimension of contemporary conflicts and the fragile cities: new perspectives and practices*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP)

Abstract

At the end of the 1990's, researchers involved on the debate about the new wars introduced the discussion about the urban dimension of the contemporary conflicts to the International Relations discipline. Such discussion fostered new research lines, all of which share the perception that the urban dimension is critical to the understanding of the contemporary conflicts. The city is the place where transnational flows materialize – both legal and illegal, formal and informal, material and immaterial, the place where the challenges of global governance become concrete. The debate about the fragility of the cities is one of the many lines of inquiry that emerge within this framework. This thesis seeks, first, to systematize the literature on the fragile cities from its origins, when it was linked it to the literature on fragile states, to the present. Then, it will demonstrate that the fragile cities are constituted as a new *locus* of humanitarianism through empirical evidence. The literature on the fragile cities creates new perspectives. Humanitarian aid Institutions inaugurate new practices, appropriating the literature on fragile cities.

Keywords: Fragile cities; Fragile States; Humanitarian Aid; New and Old Wars; Newest Wars

Lista de Figuras

Figura 1 – A Saúde das Cidades: Cidades Saudáveis, Cidades Marginais, Cidades no Limite.....	64
Figura 2 – As 50 cidades mais violentas do mundo: Taxa de homicídios a cada 100 mil habitantes.....	80
Figura 3 – Taxa de homicídios por país e taxa de homicídio da cidade mais violenta do país: América Latina.....	83

Sumário

Apresentação	14
Capítulo 1: A dimensão urbana dos conflitos contemporâneos - <i>An Urban Battlespace</i>.....	18
1.1 As transformações nos conflitos contemporâneos e as Cidades	18
1.2 Uma nova relação de co-constituição entre guerra e cidade	25
1.3 A gênese dos estudos sobre o caráter urbano das guerras – temas, agendas de pesquisa e o estado da arte dos debates atuais.....	29
1.3.1 O urbicídio e o caráter antiurbano das novas guerras: uma tentativa pioneira	31
1.3.2 Entendendo o terrorismo contemporâneo: cidade como meio e meio.....	33
1.3.3 Crime Organizado Transnacional: novíssimas guerras e seu caráter urbano	36
1.3.4 Revoluções, revoltas, insurgências, manifestações: a rua global.....	38
1.3.5 Os impactos para os velhos atores: Transformações nas doutrinas de defesa e concepções de segurança	40
1.4 Considerações finais	52
Capítulo 2: As origens do debate sobre fragilidade urbana.....	54
2.1 Estados frágeis e cidades frágeis: o nascimento de uma linha de pesquisa.....	55
2.2 Os primeiros estudos sobre fragilidade urbana: a hipótese demográfica	63
2.2.1 <i>Feral cities</i>	63
2.2.2 O programa <i>Cities and Fragile States</i>	67
2.3 A segunda geração de estudos a respeito da fragilidade urbana: a fragilidade em contextos de paz e a hipótese da co-constituição das fragilidades	73
2.4 A segunda geração de estudos sobre a fragilidade urbana e a experiência latino-americana.....	79
2.5 Considerações finais	87
Capítulo 3: Cidades frágeis - novas perspectivas e práticas	90
3.1 A terceira geração de estudos sobre a fragilidade urbana e a formulação do conceito de cidade frágil.....	90
3.1.1 Jütersonke, Muggah e Rodgers: inaugurando uma nova geração	90
3.1.2 A cidade frágil	96

3.2 A terceira geração de estudos sobre fragilidade urbana e a reinterpretação das hipótese demográfica	102
3.2.1 A hipótese demográfica revista: os fluxos populacionais transnacionais	102
3.2.2 A hipótese demográfica revista: o urbanismo no marco da fragilidade ..	112
3.3 A fragilidade urbana: novas perspectivas informando novas práticas..	117
3.3.1 A terceira geração de autores e as práticas de ajuda humanitária.....	117
3.3.2 As cidades frágeis como novo terreno para o humanitarismo: evidências	123
3.3.3 As cidades frágeis como novo terreno para o humanitarismo: consequências	139
3.4 Considerações finais	146
Conclusões.....	149
Bibliografia	157

Apresentação

Nas cidades se materializam os fluxos transnacionais. Os centros urbanos são os espaços onde os desafios da governança global ganham concretude. Destarte, a cidade merece centralidade enquanto categoria de análise para a disciplina de Relações Internacionais. Tal noção ganha novos contornos quando falamos dos estudos acerca dos conflitos internacionais. A cidade e a guerra sempre estabeleceram relação de co-constituição. Contudo, a contemporaneidade confere novos contornos a tal relação. Os centros urbanos são o campo de batalha dos conflitos contemporâneos.

A presente tese parte de tais percepções e, considerando-as, pretende observar as origens, o desenvolvimento e os impactos de um dos debates que emergem a partir do reconhecimento da validade das afirmações acima: o debate a respeito das cidades frágeis. Procuraremos observar a relevância da noção de cidade frágil desenvolvendo esforços de pesquisa em duas frentes: buscaremos entender inicialmente como a literatura sobre as cidades frágeis ganha centralidade nos círculos acadêmicos. No momento seguinte, procuraremos demonstrar como tomadores de decisão e profissionais que se dedicam à ajuda humanitária se apropriam de tal literatura.

O ponto de partida deste esforço de pesquisa é, portanto, o estudo da gênese do debate sobre a fragilidade urbana. Tributários do repertório desenvolvido pela disciplina das Relações Internacionais a respeito dos Estados frágeis, tais estudos fazem eco da literatura sobre a fragilidade estatal ao admitir que a condição frágil das estruturas de autoridade, bem como suas complexas causas e consequências, são dinâmicas que têm centralidade na definição das expressões de segurança e insegurança nos níveis local, nacional, regional e global. Todavia, os autores que se dedicam ao estudo das cidades frágeis sustentam que a observação da fragilidade dos centros urbanos revelam dinâmicas relevantes para a compreensão das relações internacionais que o olhar estadocêntrico ocultam. A primeira etapa deste trabalho se traduzirá no estudo da genealogia do debate a respeito da fragilidade urbana. Buscaremos sistematizar a literatura a respeito das

idades frágeis desde sua origem, vinculada à literatura a respeito dos Estados frágeis, até o presente.

Em seguida, procuraremos demonstrar que as cidades frágeis constituem-se como novo *locus* do humanitarismo. Apresentaremos evidências empíricas de como o arcabouço teórico desenvolvido para explicar as fontes e expressões da fragilidade das cidades passa a informar o desenvolvimento de novas modalidades de ajuda humanitária.

Enfim, a hipótese aqui defendida é a de que o debate a respeito da fragilidade urbana é importante e demanda atenção daqueles filiados à disciplina das Relações Internacionais, uma vez que a noção de cidade frágil mobiliza um número cada vez maior de autores e é empregado por um número igualmente crescente de atores. A literatura sobre as cidades frágeis inaugura novas perspectivas. As instituições dedicadas à ajuda humanitária, uma vez que se apropriam de tal literatura, inauguram novas práticas.

Quanto à estrutura do texto que segue, este encontra-se dividido em três capítulos. O primeiro capítulo tem por objetivo traçar um panorama capaz de permitir ao leitor enxergar como nasce e se desenvolve o debate a respeito da dimensão urbana dos conflitos contemporâneos no âmbito da disciplina das Relações Internacionais. Tal panorama se faz necessário uma vez que é no bojo do desenvolvimento de tal debate que se dá o surgimento da literatura a respeito da fragilidade urbana.

O capítulo tem início com a apresentação da literatura acerca das chamadas novas guerras. Veremos que a construção deste referencial analítico permitiu à disciplina das Relações Internacionais, desde o final dos anos 1990, se abrir paulatinamente para a discussão a respeito da dimensão urbana dos conflitos contemporâneos. O desenvolvimento da agenda de pesquisa sobre as novas guerras estimula a discussão a respeito da relação de co-constituição que se verifica entre cidade e conflito. No bojo de tais discussões inauguram-se linhas de pesquisa que se dedicam ao estudo de processos diversos, dentre as quais estão o debate a respeito da fragilidade dos centros urbanos.

Enfim, procuramos analisar as linhas de pesquisa que surgem a partir do estudo do nexos entre cidade e conflito. O faremos para que seja possível adensar a compreensão do debate a respeito das cidades frágeis, objeto de estudos desta tese, avançando no entendimento de como ele se insere na disciplina das Relações Internacionais e com quais corpos teóricos dialoga.

Os capítulo dois e a primeira parte do capítulo três, por sua vez, terão como foco as origens e o amadurecimento do debate sobre a fragilidade urbana. Buscaremos, num primeiro momento, determinar a gênese do conceito cidade frágil, central para a presente pesquisa. A ideia de fragilidade urbana surge a partir da percepção de que o debate a respeito dos Estados frágeis tem potencial explicativo digno de nota. Contudo, o recorte espacial do Estado ocultaria dinâmicas que o recorte espacial da cidade permitiria revelar. Apresentaremos inicialmente como a agenda de pesquisa cujo objeto é a fragilidade das cidades nasce no seio das análises a respeito dos ditos Estados frágeis.

Em seguida, procuraremos sistematizar a literatura a respeito da fragilidade dos centros urbanos dividindo-a em três gerações. A primeira geração de estudos sobre a fragilidade das cidades teve sua produção marcada pela preocupação com a fragilidade urbana em contextos de conflito ou pós-conflito. A segunda geração, veremos, inovou ao se dedicar ao estudo da fragilidade de cidades inseridas em contextos nacionais de paz formal. Tal renovação da agenda de pesquisa permitiu, tal qual será apresentado, aos autores de tal segunda geração formular novas hipóteses para explicar a fragilidade urbana, bem como conferir à América Latina status de privilegiado. Enfim, temos uma terceira geração de estudos a respeito da fragilidade urbana. Tal geração deu continuidade à agenda de pesquisa inaugurada pelas gerações que a precederam, e sua principal contribuição reside na definição do conceito que sintetiza o repertório desenvolvido pelas gerações anteriores, qual seja o conceito de cidade frágil.

Na segunda parte do terceiro capítulo, enfim, apresentaremos uma lista de evidências empíricas cujo objetivo é comprovar que os estudos a respeito da fragilidade urbana, em especial aqueles produzidos pela terceira geração

supracitada, informam o desenvolvimento de novas práticas de ajuda humanitária. Tal fenômeno, como poderemos observar, impõe, afinal, desafios tanto para a academia quanto para os profissionais envolvidos em temas relacionados à ajuda humanitária.

O novo viés urbano do humanitarismo tem implicações incertas que pedem análises cuidadosas. Em especial quando as agências humanitárias atuam em cidades frágeis em contextos de paz formal, não localizadas em zonas de guerra. Ao identificar a cidade frágil como palco de crises humanitárias e ameaça regional e global, as instituições humanitárias passam a atuar no que pode ser entendido como um vácuo normativo, e a comunidade internacional se vê imersa em dilemas análogos ao que enfrenta quando diagnostica um Estado como frágil e decide intervir em tal território. Questões delicadas relacionadas à legalidade e legitimidade emanam de tais novas práticas de ajuda humanitária. O aumento do número de operações humanitárias em terrenos urbanos diagnosticados como cidades frágeis, em especial aquelas fora das zonas de guerra, exige atenção de pesquisadores envolvidos com a agenda de pesquisa a respeito da fragilidade das cidades, bem como da área de Relações Internacionais como um todo.

Capítulo 1: A dimensão urbana dos conflitos contemporâneos - *An Urban Battlespace*

O debate a respeito das novas guerras, veremos, permitiu à disciplina das Relações Internacionais, desde o final dos anos 1990, se abrir paulatinamente para a discussão a respeito da dimensão urbana dos conflitos contemporâneos. Tal discussão inaugura linhas de pesquisa que se dedicam ao estudo de processos diversos. São agendas de pesquisa que compartilham a percepção de que o reconhecimento da dimensão urbana dos conflitos contemporâneos é fundamental para a compreensão dos mesmos.

Dentre as linhas de pesquisa que emergem nesse marco, está o debate a respeito da fragilidade das cidades, objeto privilegiado de estudos desta pesquisa. Os capítulos que seguem tratarão em detalhe de tal debate a respeito das cidades frágeis. Para dar sentido a este esforço, buscaremos, neste capítulo, analisar a trajetória que permitiu o reconhecimento da cidade enquanto categoria de análise relevante para a disciplina das Relações Internacionais.

1.1 As transformações nos conflitos contemporâneos e as Cidades

A globalização, ou o conjunto de fenômenos que definem o mundo contemporâneo, imprimiram novas dinâmicas às relações internacionais. Movimentos dialéticos acentuam-se desde o fim da Guerra Fria e determinam, simultaneamente, a integração e a fragmentação do sistema internacional (ROSENAU, 1997). Paralelamente, todas as regiões do mundo urbanizam-se em escala sem precedentes (CASTELLS, 1997; 1998; SASSEN, 2001; 2009; 2010a). No bojo de tais processos, novas realidades impõem novos desafios às categorias de pensamento e conceitos que serviram, até então, de alicerce para o mundo westfaliano. O fim do conflito

bipolar e a aceleração de fenômenos de transnacionalização representaram, de fato, transformações substanciais de estruturas de autoridade. Tais transformações vêm conferindo crescente complexidade às relações internacionais, impondo novas práticas e demandando a recomposição dos termos e temas do debate teórico assim como a construção de novos paradigmas.

Em meio a este contexto, modalidades de violência organizada, supostamente distintas das que definem as guerras Clausewitzianas entre Estados modernos, pareciam conferir novos contornos aos conflitos locais e internacionais. Tais modalidades pareciam mostrar-se substancialmente distintas daquelas que caracterizaram as guerras modernas. A partir do final da década de 1980, autores compartilhavam a percepção de que os conflitos definidos pela dificuldade no estabelecimento de uma distinção eficiente entre guerra, crime organizado e violações de direitos humanos em larga escala se intensificavam (KALDOR, 2006; MÜNKLER, 2005).

Conflitos violentos como os que se desenvolviam na Somália, Sri Lanka, Libéria, Serra Leoa, República Democrática do Congo, Angola e Ruanda, à época, pareciam obedecer tal padrão e eram reiteradamente citados por tais autores como exemplos destas modalidades de violência organizada. Dentre tais conflitos, é certo que as guerras balcânicas da década de 1990 atraíram atenção especial da academia ocidental, ganhando status privilegiado na agenda da área de conhecimento das Relações Internacionais (KALDOR, 1999).

As chamadas novas guerras, definidas por supostas novas modalidades de violência organizada, diferenciavam-se das modalidades de violência organizada que definem as guerras modernas, de acordo com tal literatura, por seu caráter transnacional, cuja resultante seria a dificuldade em diferenciar dimensões outrora claramente dicotômicas: interno e externo; local e global; formal e informal; privado e público; estatal e não-estatal; amigo e inimigo; e, no limite, guerra e paz. *“La diferencia entre las nuevas guerras y la paz es una cuestión de grados más que de circunstancias absolutas u opostas”* (DUFFIELD, 2004, p. 239)

Seguiram debates epistemológicos que se estendem até a atualidade e exigem perspectivas interdisciplinares e abrangentes. Investigadores filiados a diferentes linhas de pesquisa adotaram as dinâmicas dos conflitos transnacionais contemporâneos como objeto. Análises que reconheçam novos padrões de conflito e propunham novos conceitos para o estudo deste fenômeno se opunham às análises clausewitzianas que entendiam que tais novos padrões não representavam transformações substanciais na natureza das guerras (GRAY, 1997; HOLSTI, 1996, 1997; KALDOR, 1999; VAN CREVELD; 1991; RICE, 1988).

Tais debates, ainda em curso, provocaram alterações significativas nas referências de análise dos padrões de conflitos, das modalidades de violência organizada e, enfim, da guerra. Em conclusão, as ditas novas modalidades de violência organizada representam, até o presente, um importante desafio imposto à área de conhecimento das Relações Internacionais: faz-se necessário desenvolver novas abordagens capazes de compreender as novas dinâmicas dos conflitos, bem como as dimensões social e econômica da guerra e a intrínseca relação entre desenvolvimento e segurança. No limite, trata-se de um desafio ao próprio potencial explicativo das teses que compõem o *mainstream* da área de conhecimento das Relações Internacionais (JUNG, 2003).

O debate a respeito das modalidades de violência organizada identificadas como novas guerras oferece contribuição relevante à área de conhecimento das Relações Internacionais ao avançar no desenvolvimento de instrumentos de análise para a interpretação de uma nova realidade: desde o final dos anos 1980, percebe-se a multiplicação de conflitos transnacionais, marcados pelas chamadas novas modalidades de violência organizada. Simultaneamente, vê-se o declínio no número de guerras nos moldes clássicos: um conflito simétrico, centralizado, travado entre Estados. Somados, tais processos determinam um novo cenário internacional que exige, em conclusão, o desenvolvimento de novas ferramentas de interpretação.

Few wars are between states; they often seem to be concerned with controlling economic resources and expelling “other” ethnicities rather than destroying other power centers; and they rarely seem to be resolved by the decisive violent moments, or battles, that were central to the traditional model.
(SHAW, 2009)

Soma-se a essa percepção, uma associação bastante importante entre as dinâmicas da violência contemporânea e as dinâmicas do processo de globalização.

War was recognizably the same phenomenon: a construction of the centralized, ‘rationalized’, hierarchically ordered, territorialized modern state. As the centralized, territorialized modern state give way to new types of polity emerging out of new global processes, so war, as we presently conceive it, is becoming an anachronism. (KALDOR, 2006, p. 17)

A noção de que a guerra na contemporaneidade é essencialmente diversa da guerra moderna é, enfim, bastante difundida e o debate a esse respeito tem ganhado força nas últimas décadas. Os conceitos desenvolvidos para nomear e compreender tal processo se multiplicam igualmente: “*wars among the people*”, “*wars of the third kind*”, “*hybrid wars*”, “*privatized wars*” e “*post-modern wars*” são alguns dos termos criados em meio a este debate. Contudo, o termo novas guerras parece ter mobilizado mais autores - sejam eles autores que adotam o termo ou autores que rejeitam tal formulação: “*it is the term ‘new’ that seems to have stuck and become the main butt of the critics*” (KALDOR, 2013).

Trata-se de um arcabouço teórico que apresenta limitações significativas, mas constitui o marco inicial de um debate relevante e oferece instrumentos importantes para a investigação e compreensão das dimensões que distinguem o que convencionou-se chamar de novas guerras das guerras disputadas até os anos 1980. Contudo, este referencial analítico, é certo, não constitui uma definição definitiva do fenômeno ou uma relação exaustiva das complexas e mutáveis dimensões das modalidades de violência organizada.

O debate a respeito das chamadas novas modalidades de violência organizada avançou significativamente desde a introdução do conceito de *nova guerra*, concebido por Kaldor (1999). A própria autora destaca o que considera as limitações de sua construção conceitual

The most common criticism of the 'new wars' argument is that new wars are not new. It is argued that the Cold War clouded our ability to analyze 'small wars' or 'low-intensity wars', that many of the characteristics of new wars associated with weak states can be found in the early modern period and that phenomena like banditry, mass rape, forced population displacement, or atrocities against civilians all have a long history. Of course this is true. Many of the features of new wars can be found in earlier wars. Of course the dominance of the East-West conflict obscured other types of conflict. (...) Some writers argue that contemporary violence is mainly privatised and/or criminal and cannot therefore be properly described as war. (...) There is a lot of sense in this line of argument. (KALDOR, 2013, p. 1)

Não é de interesse primordial no presente texto avançar exaustivamente no debate sobre as chamadas novas guerras, mas sim destacar uma de suas consequências ou desdobramentos. O debate a respeito das chamadas novas modalidades de violência organizada avançou significativamente desde a introdução do conceito de nova guerra, concebido por Kaldor (1999). Consideramos um dos movimentos mais relevantes neste sentido aquele que consiste no estudo da relação entre as novas guerras e as cidades – desenvolvidos por autores que concordam com a perspectiva de que há diferenças essenciais entre a expressiva maioria dos conflitos contemporâneos e os conflitos tradicionais, as velhas guerras. Entretanto, introduzem novo elemento à análise: consideram que a nova guerra tem caráter urbano. E defendem que o entendimento desta dimensão é determinante para o entendimento dos conflitos contemporâneos, suas origens, contornos e resultados.

Inseridos no debate a respeito das novas guerras, pesquisadores dedicados ao tema das chamadas novas modalidades de violência organizada introduziram à área de conhecimento das Relações Internacionais, ao final dos anos 1990, a discussão emergente a respeito da dimensão urbana dos conflitos contemporâneos. É, portanto, recente o ingresso do tema na agenda científica das Relações Internacionais. O interesse crescente que se traduz na multiplicação de estudos publicados indica a consolidação do *status* de objeto de estudos do caráter urbano dos conflitos contemporâneos. Trata-se, enfim, de uma linha de pesquisa emergente ainda desenvolvida de modo incipiente no país. Nas palavras de Sassen

The subject is emerging globally, with an as yet small, but growing number of researchers working on it. It intersects with a field of study we might call "The New Wars", which includes researchers on the wars of the last twenty years and on contemporary terrorism and kindred warfare. (SASSEN, 2009, p. 1)

Os autores engajados nessa discussão entendem que reconhecer a dimensão urbana dos conflitos contemporâneos, das novas guerras, é fundamental para a compreensão dos mesmos. Tratam-se de pesquisadores cuja preocupação é observar o nexo entre cidade e guerra na contemporaneidade. Partem da noção de que é no espaço urbano que o conflito ganha rostos, nomes, personifica-se. Noutras palavras, a intensificação dos fenômenos de globalização definem, para tais autores, um contexto no qual as cidades emergem como espaço onde os desafios da governança global ganham concretude. Nas cidades se revelam as novas centralidades e marginalidades contemporâneas e inauguram-se uma infinidade de novas potencialidades de conflito (SASSEN, 2009).

A leitura da literatura produzida no âmbito desta linha de pesquisa permite observar que os analistas engajados neste debate compartilham duas conclusões principais. A primeira pode ser, em síntese, assim formulada: o caráter urbano é elemento constituinte das chamadas novas modalidades de violência organizada. Trata-se do reconhecimento de que os padrões pós-

modernos de conflito - assimétricos, descentralizados, informais e transnacionais – urbanizam a guerra, inaugurando “*a global urban war space*” (SASSEN, 2009, p. 1), ou o que Graham (2009, p. 278) define como “*an urban battlespace*”.

Contudo, os investigadores que se dedicam ao caráter urbano das novas guerras compartilham, ainda, uma segunda conclusão relevante: as cidades, além de constituírem palco privilegiado das novas modalidades de violência organizada, são também *tecnologia de guerra* à serviço de tais práticas (GRAHAM, 2009; SAVITCH, 2008).

Ou seja, as novas guerras, essencialmente assimétricas, transformam a cidade em tecnologia de guerra nas mãos de combatentes não-convencionais. Simultaneamente, devido à sua constituição física e à sua densidade humana, as cidades impõem obstáculos e limitações à ação de práticas de enfrentamento convencional, tais quais as empreendidas por exércitos nacionais. Consequentemente, práticas que definem as novas modalidades de violência organizada, tributárias das práticas de guerrilha e contra-insurgência, encontram na cidade mais que o palco ideal. No limite, trata-se da afirmação de que “*The city is not just the site, but the very medium of warfare*” (WEIZMAN, 2006, p. 53). Sassen ecoa essa percepção ao escrever

Under these conditions the city becomes both a technology for containing conventional military powers and a technology of resistance for armed insurgencies. The physical and human features of the city are an obstacle for conventional armies - an obstacle wired into urban space itself. (SASSEN, 2010a, p. 39)

Portanto, é possível identificar duas conclusões principais compartilhadas pelos investigadores que compõem a emergente linha de pesquisa a respeito das cidades e as novas guerras: 1) as novas guerras tem caráter urbano e deliberadamente antiurbano (SHAW, 2004); 2) as cidades, no que se refere às chamadas novas modalidades de violência organizada, transcendem sua

condição de meio físico onde se dá a guerra e se convertem em tecnologia de guerra à serviço de combatentes não-convencionais, informais e, simultaneamente, impõem obstáculos e limitações à ação do poder militar convencional.

For foreign invaders, 'taking the capital' or other major cities has seemed a sure route to a decisive victory, but increasingly populations without equivalence in military technology have taken to urban resistance and unpredictable violent combat. (BEALL, GOODFELLOW e RODGERS, 2011, p. 8).

Do ponto de vista dos tomadores de decisão, tais conclusões implicarão, como veremos, na revisão das doutrinas de segurança e de ajuda humanitária. Quanto às comunidades epistêmicas, tais conclusões transcendem as definições paradigmáticas das novas guerras, contribuem para o avanço do entendimento das novas modalidades de violência organizada, para a renovação das agendas de pesquisa que lidam com os processos de globalização e a segurança internacional e, enfim, para o desenvolvimento da área de conhecimento de Relações internacionais (SASSEN, 2009; 2010a; GRAHAM, 2004a; 2004b; 2009).

1.2 Uma nova relação de co-constituição entre guerra e cidade

É bem verdade que as cidades e a violência organizada sempre guardaram relação de co-constituição, definindo-se mutuamente ao longo da história. Nas palavras de Beall, Goodfellow e Rodgers (2011):

Cities have long been connected with processes of bureaucratisation and state building, as they have been to conflict and war. In bringing these two associations together Charles Tilly (1992) provided a useful analytical linchpin by famously highlighting the interaction between cities and war making as a critical factor in state making. He showed how in early modern Europe urban merchants struck bargains with medieval power brokers when agreeing to help fund wars

aimed at extending or consolidating sovereignty. The intersection of cities, states and violent conflict remains significant today, although it manifests in different and more complex ways (...). (BEALL, GOODFELLOW e RODGERS, 2011, p. 1)

No entanto, as modalidades de violência organizada que constituem os conflitos contemporâneos conferem, de acordo com esta literatura, novos contornos a essa relação: os conflitos contemporâneos atingiriam sistemática e deliberadamente os espaços e comunidades urbanos, bem como a própria urbanidade.

In our post-Cold War and post 9/11 world, both the informal and the formal violence, war and terror that are engulfing our planet are actually constituted by the systematic and planned targeting of cities and urban places (GRAHAM, 2004a, p. 172).

A avaliação aqui desenvolvida é, logo, a de que é necessário o reconhecimento da noção de nova guerra enquanto referencial teórico de grande valor para o entendimento do que significa segurança e insegurança na contemporaneidade. Contudo, é preciso considerar a ausência, no âmbito das definições paradigmáticas de nova guerra, do espaço urbano como categoria de análise relevante – incontornável, até - para o entendimento dos conflitos contemporâneos. Neste momento nos é fundamental, portanto, observar tal ausência e indicar seu prejuízo para o entendimento dos conflitos contemporâneos - e da própria noção de nova guerra, uma vez que, tal qual afirma reiteradamente Beall, “*violent conflict has become increasingly urban*” (BEALL, 2007 apud BEALL, GOODFELLOW e RODGERS, 2011, p. 3)

Exemplo da reflexão que tem por objeto a nova relação de co-constituição entre guerra e cidade na contemporaneidade, Beall, Goodfellow e Rodgers (2011) desenvolvem tipologia inovadora que é digna de nota. Distinguem, em relatório de pesquisa recente, os conflitos contemporâneos da seguinte maneira: há, na contemporaneidade, conflitos por soberania ou “*sovereign conflicts*”, conflitos civis ou “*civil conflict*” e, por fim, conflitos cívicos ou

“*contemporary civic conflicts*”. Não nos interessa desenvolver estudo detalhado dessa tipologia, contestada por muitos outros autores preocupados com os conflitos contemporâneos. É nosso interesse apenas ressaltar que os autores, ao desenvolver tal tipologia, procuram demonstrar que todos os tipos de conflito por eles estudados guardam relação com o espaço urbano, atingindo sistemática e deliberadamente as cidades.

Os chamados “*sovereign conflicts*”, para Beall, Goodfellow e Rodgers (2011), se referem às situações nas quais atores internacionais se encontram envolvidos direta e explicitamente no esforço de guerra. Tal envolvimento se dá, comumente, através da disputa territorial e do monopólio legítimo do uso da força em um território por parte de grupos organizados estrangeiros. Tais conflitos são marcados pelo desafio à soberania instituída. Cidades são, para os autores, profundamente afetadas por conflitos desse tipo, uma vez que estes invariavelmente envolvem esforços de captura e controle das principais cidades da região em disputa.

A respeito das cidades, tendo em conta os conflitos acima designados, os autores afirmam:

Cities are important containers of sovereignty. (...) The control of capital cities can obviate the need to seize the whole territory because they are generally seats of executive authority, sites of economic wealth and centres of political power (BEALL, GOODFELLOW e RODGERS, 2011, p. 6).

Quanto às guerras civis, ou “*civil conflicts*”, ainda de acordo com Beall, Goodfellow e Rodgers (2011), estes consistem em disputas entre dois ou mais grupos relativamente organizados cuja origem e atuação se dão dentro dos limites territoriais de um Estado. Um ou mais destes grupos, enfim, representam – ou afirmam representar – parte da população que de modo supostamente legítimo luta pelo controle do Estado ou de parte dele. Vale ressaltar, ainda, que, embora tais conflitos sejam disputados por grupos que nascem e atuam dentro das fronteiras de um Estado, mantêm, evidentemente, vínculos com grupos internacionais e transnacionais.

Em meio a tais conflitos civis:

A party in revolt must exercise some de facto authority over a part of the national territory and its population. In other words, in civil war the monopoly of violence formerly held by the state is already partially taken over by rebels, local warlords, organised criminal groups or private militias. Lastly, the weaker party must be able to mount effective resistance to the stronger party over a sustained period. (BEALL, GOODFELLOW e RODGERS, 2011, p. 6).

Beall, Goodfellow e Rodgers (2011) enfatizam que, tanto em meio ao que chamam de conflitos por soberania quanto em meio ao que chamam de conflitos civis, a cidade desempenha papel de vital importância: tratam-se de espaços material e imaterialmente singulares que podem definir os rumos dos conflitos.

Isso significa que cidades podem ser, simultaneamente: 1) o campo de batalha privilegiado da violência e 2) um espaço de relativa segurança durante o conflito, destino de inúmeros refugiados. Enfim, a relação complexa entre as diferentes modalidades de conflito e as cidades se traduz na possibilidade desta última se tornar, ou ambiente relativamente seguro ou espaço de alta insegurança em meio a um combate. Em ambos os casos a cidade guarda relação de co-constituição particular com a guerra na contemporaneidade.

Enfim, Beall, Goodfellow e Rodgers (2011) entendem que existem conflitos cívicos, ou “*contemporary civic conflicts*”. Tais conflitos podem ter resultados positivos se protagonizados por indivíduos que demandam mais direitos, acesso a mais e melhores serviços públicos, mais participação, mais transparência. Contudo, conflitos cívicos podem ser violentos e destrutivos quando são marcados pela expressão violenta de uma querela – de caráter indentitário, social, econômico ou político - e resultam na violência cíclica e persistente entre grupos que podem ser ligados ao Crime Organizado Transnacional, gangues, grupos políticos radicais, grupos religiosos fundamentalistas, grupos sectários, grupos ligados ao Estado etc.

Mais uma vez, nesse caso, os conflitos ocorrem nos espaços urbanos, onde encontram infraestrutura física e constituição simbólica característicos que auxiliam na mobilização significativa de esforços e recursos por parte de todos os lados em combate. “*Civic conflict is fundamentally urban in nature and is often associated with urban qualities such as density, diversity and compressed inequality*” (BEALL, GOODFELLOW e RODGERS, 2011, p. 6).

A tipologia desenvolvida por Beall, Goodfellow e Rodgers (2011) não constitui estudo exaustivos das questões que levanta. Mas contribui para o presente esforço de pesquisa uma vez que tipifica os conflitos contemporâneos, vai adiante no esforço de compreensão de tal fenômeno e, principalmente, confere à cidade status de categoria de análise relevante para o entendimento das chamadas novas modalidades de violência organizada.

Nos interessa dar destaque às reflexões destes autores uma vez que são exemplo das noções que nos preocupam: o nexo entre cidade e guerra na contemporaneidade. Cidades são identificadas como “*significant territory*” ou “*critical locations in different forms of conflict*” (BEALL, GOODFELLOW e RODGERS, 2011, p. 6). Enfim, trata-se de uma reflexão que exemplifica a tese inicial neste capítulo apresentada: a relação entre o espaço urbano e o conflito sempre existiu, mas vem ganhando importância e complexidade. O trabalho de Beall, Goodfellow e Rodgers (2011), reunidos dentro do grupo “*Cities and Fragile States*”, é parte fundamental do esforço de pesquisa que busca compreender os processos de fragilidade urbana, e será apresentado com mais profundidade nos capítulos 2 e 3.

1.3 A gênese dos estudos sobre o caráter urbano das guerras – temas, agendas de pesquisa e o estado da arte dos debates atuais

Os argumentos de Beall, Goodfellow e Rodgers (2011), apresentados acima, são, enfim, exemplo de uma agenda de pesquisa que, ainda de modo incipiente, busca compreender a conexão entre conflito e espaço urbano na contemporaneidade. Falamos de autores cuja produção é resultado da

tentativa de compreender o caráter urbano dos conflitos contemporâneos. A seguir, buscaremos nos aprofundar na gênese desta literatura, bem como em seu desenvolvimento, buscando tecer breves considerações sobre o estudo da dimensão urbana dos conflitos contemporâneos.

Na tentativa de sistematizar a literatura que trata da relação de co-constituição particular que se estabelece entre as cidades e os conflitos contemporâneos é possível identificar seis grandes eixos de questões principais, ou famílias de temas correlatos, que mobilizam investigadores preocupados com os conflitos transnacionais contemporâneos e seu nexos com o espaço urbano. Os cinco primeiros eixos serão discutidos na presente seção do texto. O sexto eixo, a discussão sobre *cidades frágeis*, tema central do presente esforço de pesquisa, será explorado com profundidade nos capítulos dois e três. Identificamos, portanto, os seguintes eixos de pesquisa:

- 1) o debate sobre o *urbicídio* e a dimensão anti-urbana das novas modalidades de violência organizada;
- 2) o debate sobre o *terrorismo* enquanto repertório utilizado reiteradamente no contexto das chamadas novas guerras e a relação dessa prática com o espaço urbano;
- 3) o debate sobre *criminalidade transnacional*, as novas modalidades de violência organizada e o espaço urbano;
- 4) o debate sobre *revoluções, revoltas e primaveras*, seu nexos com as novas guerras e a questão urbana;
- 5) o debate sobre os desafios que a urbanização da guerra impõe às *políticas de defesa* e às *concepções de segurança*; e
- 6) o debate sobre as *cidades frágeis*.

Cada um desses eixos será, a seguir, investigado e apresentado como um conjunto de questões que mobilizam autores. Além disso, se observadas de maneira agregada, partes de um todo, permitem a identificação de uma linha

de pesquisa incipiente porém altamente relevante sobre as cidades e os conflitos contemporâneos, ou a natureza urbana das chamadas novas modalidades de violência organizada.

Como já mencionado, o debate sobre cidades frágeis tem centralidade e é objeto de estudo privilegiado desta pesquisa. Destarte, exige reflexão profunda e detalhada a seu respeito. Para tanto, dedicaremos os capítulos dois e três à sistematização da literatura a respeito da fragilidade urbana, bem como do uso de tal literatura com o intuito de informar práticas e políticas.

1.3.1 O urbicídio e o caráter antiurbano das novas guerras: uma tentativa pioneira

O primeiro autor a tratar da dimensão urbana das chamadas novas modalidades de violência organizada foi Martin Shaw (2001; 2003; 2004). Tratou-se de uma iniciativa pioneira de reflexão a respeito da dimensão urbana dos conflitos contemporâneos.

Preocupado com o genocídio, objeto privilegiado de sua agenda de pesquisa, Shaw (2001; 2003; 2004) afirma que um dos processos que definem o genocídio no contexto das novas guerras é o urbicídio, ou a violência direcionada à cidade, às comunidades urbanas e à urbanidade.

Os autores que tratam do tema emprestam o termo de ativistas, que nos anos 1960 e 1970, se referiam a grandes projetos de reestruturação urbana em Nova York, no bairro do Bronx, como urbicídios. (GRAHAM, 2002a) A partir de Shaw o termo urbicídio é reinterpretado para se referir a situações de conflito armado, casos nos quais a violência é dirigida à cidade e às populações urbanas. Tal violência seria, para Shaw, comumente perpetrada em nome de políticas identitárias excludentes “*the deliberate denial or killing of the city – the systematic destruction of the modern urban home.*” (GRAHAM, 2002a)

Preocupado com o genocídio, objeto privilegiado de sua agenda de pesquisa, Shaw afirma que um dos processos que definem o genocídio no contexto dos conflitos contemporâneos é o *urbicídio*, ou a violência direcionada à cidade, às comunidades urbanas e à urbanidade. Tal violência seria, para Shaw, comumente perpetrada em nome de políticas identitárias excludentes - elemento constitutivo dos conflitos contemporâneos. “*Since urbanity is constituted by heterogeneity, uricide comprises the destruction of the conditions of possibility of heterogeneity*” (SHAW, 2001, p. 7).

Shaw (2001; 2003; 2004) afirma que ataques a centros urbanos sempre estiveram presentes ao longo da história da guerra e da violência organizada. Contudo, os conflitos contemporâneos se distinguiriam por seu caráter deliberadamente antiurbano e por mobilizar forças contra a urbanidade e suas representações: “*New forms of violence within and against the city have made it the focus of the ‘new wars’ of the 1990s*” (SHAW, 2004, p. 144).

Trata-se, por fim, da primeira tentativa de tratar do o caráter urbano, ou antiurbano, das novas guerras. Para o autor, principalmente focado no caso da Guerra da Bósnia, a atividade dos grupos genocidas percebia a cidade e as populações urbanas como um alvo particular de sua violência.

The two sides to the genocide came together as the ‘ethnic cleansers’ saw the educated urban elite within the enemy communities as their first target in each town and village they conquered (SHAW, 2001, p. 1).

Desde o trabalho introdutório de Shaw (2001), a relação entre os conflitos contemporâneos, o genocídio e o *urbicídio* seguiu sendo analisada e há, atualmente, considerável produção sobre o tema (GRAHAM, 2002a; 2002b; 2004a; 2004b; COWARD, 2004; WEIZMAN, 2004). Em geral o foco se mantém na interpretação da destruição urbana como objetivo de atingir grupos e populações que sejam identificadas com essas cidades.

As guerras balcânicas e a incursão israelense na Palestina em 2002, sob o comando de Ariel Sharon, são estudos de caso frequentemente

desenvolvidos por tal literatura. O urbidício e a relação que este fenômeno guarda com o genocídio e as demais práticas que distinguem as chamadas novas guerras foi, portanto, a primeira questão a mobilizar investigadores preocupados com o caráter urbano das novas modalidades de violência organizada. Veremos que é possível identificar os desenvolvimentos dentro dessa linha de pesquisa com os demais temas que serão tratados adiante.

1.3.2 Entendendo o terrorismo contemporâneo: cidade como meio e meio

Às reflexões iniciais de Shaw (2001), seguiram os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, cujo impacto na literatura a respeito das novas guerras foi substancial (KALDOR, 2006; MÜNKLER, 2005). Ataques terroristas como os de Madri, Londres, Casablanca, Bali e Mumbai - cada trazendo consigo especificidades, evidentemente – também contribuíram para a mobilização dos investigadores envolvidos no debate em torno das novas guerras.

Foi, portanto, no bojo dos primeiros esforços teóricos de lidar com tais acontecimentos empreendidos pelos pesquisadores engajados no debate das novas guerras que a discussão sobre a dimensão urbana das novas guerras emergiu como objeto de pesquisa na agenda da área de conhecimento das Relações Internacionais. Autores como Sassen (2008a; 2008b; 2009; 2010a); Graham (2004a; 2004b; 2009; 2010); Hills (2004); Luke (2004); Sethi (2009); Misselwitz e Weizman (2003); Marcuse (2002; 2004); Coaffe (2003a 2003b; 2004); Lyon (2001; 2003; 2004); Beall (2006; 2007), dentre outros, produziram reflexões teóricas importantes e reuniram indícios empíricos contundentes de que “*warefare, like everything else is being urbanized*” (GRAHAM, 2004b, p. 4). Segundo Graham

In the ‘new’ wars of the post-Cold War era – wich increasingly straddle the ‘technology gaps’ separating advanced industrial nations from informal fighters – cities are key sites. (...) Both cities and organized violence are ‘rescaling’ together as they are remade through transnational connections technologies, diasporas, and flows, which tend to transcend and undermine

the (always fleeting and violently enforced) stabilities of Cold War blocs or modern nation-states. (GRAHAM, 2004b, p. 5)

O terrorismo contemporâneo transnacional enquanto estratégia que compõe a gramática das novas guerras e sua dimensão urbana se desdobra, logo, num segundo conjunto de questões que mobilizam pesquisadores que se debruçam sobre o caráter urbano das novas guerras.

Os autores aqui citados podem nos interessar não por oferecerem definições de terrorismo que encerrem as questões sobre o tema. O interesse na literatura acima citada se dá pela contribuição que oferece ao entendimento da relação entre as novas formas de violência organizada e as cidades.

Nesse sentido, além de corroborarem a percepção de que as novas guerras tem caráter urbano, tais autores inovam ao indicar que as cidades, no que se referem ao terrorismo contemporâneo, transcendem sua condição de meio físico onde se dá a guerra e se convertem em tecnologia de guerra à serviço de combatentes não-convencionais, informais e, simultaneamente, impõem obstáculos e limitações à ação do poder militar convencional.

Trata-se de uma consideração de fundamental importância para o entendimento do nexo entre guerra e cidade na contemporaneidade. Tal avaliação permite que entendamos que a afirmação de que a cidade é o meio das novas guerras tenha duplo significado: a cidade é o meio físico onde transcorre a violência, o cenário do conflito, e – simultaneamente – pode ser tecnologia de guerra, meio para um fim nas mãos de combatentes. Especialmente, a cidade – dadas sua constituição física, sua densidade demográfica e sua condição simbólica - pode ser convertida em meio para ampliar o impacto de atos de violência, servindo, por exemplo, àqueles que empregam a tática do terror.

Sassen (2009, p. 2), engajada nesse debate, afirma que o terrorismo contemporâneo “*has made cities a strategic technology for war*”. De acordo com a autora:

This holds whether the cities are in enemy terrain or not – small interventions can produce a global urban war space. The new urban map of terror is expansive: it goes far beyond the actual nations involved. The bombings in Madrid, London, Casablanca, Bali, Mumbai, and more, are all part of this expansive map. Each of these bombings has its own specifics and can be explained in terms of particular grievances. These are localized actions by local armed groups, acting independently from each other. Yet they are also clearly part of a new kind of multi-sited war – a distributed and variable set of actions that gain larger meaning from a particular conflict with global projection. (SASSEN, 2009, p. 2)

O terrorismo em grandes centros urbanos é central para estratégias de grupos insurgentes, já que tais centros reúnem algumas características específicas significativas. Nas palavras do autor, as cidade “não causam o terrorismo - mas se tornam um alvo diferenciado”. (SAVITCH, 2008, p. 18) Algumas características se destacam. Em primeiro lugar, as cidades são “locais de culto a símbolos”, alvos atraentes ao terrorismo urbano. Esse alvos adquirem maior relevância principalmente por uma segunda característica das cidades: a “população urbana como audiência”. (SAVITCH, 2008, p. 19) As grandes cidades fornecem sua própria audiência, seus grandes contingentes populacionais. Ademais, os grandes centros urbanos são também as plataformas de transmissão de redes de notícias, que amplificam o impacto e a audiência dos atos de terror em ambientes urbanos. Um atentado numa cidade tende a reverberar rapidamente para outras grandes cidades conectadas às mídias de alcance global.

A grande aglomeração de pessoas significa não apenas uma audiência, mas também uma quantidade grande de vítimas para os atentados em larga escala. As grandes cidades oferecem diversos locais onde grandes quantidades de pessoas podem se concentrar num pequeno espaço. Ademais, a grande pluralidade de pessoas vivendo em cidades agrava a sensação de desamparo advinda da aleatoriedade, gerada por ataques nessas localidades. (SAVITCH, 2008, p. 20) Por último, o autor destaca que

atacar os centros urbanos é atacar os centros das sinapses da globalização. A complexidade, a interdependência e a fragilidade das cidades colaboram para que não apenas as populações sejam alvos de atentados. Além das populações, são alvos a infraestrutura urbana, seus símbolos, e as redes transnacionais das quais a cidade faz parte.

1.3.3 Crime Organizado Transnacional: novíssimas guerras e seu caráter urbano

Recentemente, uma terceira questão mobiliza um pequeno mas relevante grupo de autores: a escalada da violência urbana ligada ao crime organizado transnacional, muitas vezes dentro de um contexto nacional de paz institucionalizada e formal.

Os altos níveis de violência urbana em territórios que não passam por conflitos armados chama cada vez mais atenção de analistas das Relações Internacionais. A atuação do crime organizado em cidades mexicanas e colombianas, bem como em São Paulo e no Rio de Janeiro, são comumente citadas como exemplo de tal fenômeno (MOURA, 2005; SASSEN, 2008a; 2008b; 2009; 2010a).

Moura (2005) chama tais conflitos de novíssimas guerras e percebe que neste novo tipo de conflitualidade se cruzam duas dinâmicas de sentido oposto: de um lado, uma dinâmica “descendente” traduzida numa “descida” da violência armada organizada cada vez mais ao terreno do doméstico; do outro, uma dinâmica “ascendente” que se concretiza na intensificação de formas ditas “tradicionais” de violência suburbana. Não são, enfim, conflitos territoriais ou por recursos que opõem grupos beligerantes que disputam ao Estado ou o monopólio do uso legítimo da força mas sim de concentrações de grande intensidade de violência em zonas urbanas dentro de um contexto nacional de paz aparente.

Vale ainda ressaltar duas características essenciais destes conflitos. Primeiramente, têm necessariamente alguma vocação de poder, ainda que de um poder paralelo, que não pretende fundamentalmente substituir o poder

estatal. Em segundo lugar, este tipo de conflitualidade distingue-se da simples criminalidade interna de larga escala. A fronteira cada vez menos nítida entre a esfera interna e internacional em cenários de novíssimas guerras faz com que a definição ou caracterização desta nova conflitualidade dependa das “lentes” ou dos filtros com que analisamos estes contextos (MOURA, 2005).

Sassen, faz considerações que corroboram esta percepção ao se referir ao contexto mexicano:

For instance, Ciudad Juarez and Tijuana have seen forms of gang and police violence in the last few years that point to a much larger breakdown than the typically invoked fact of inadequate policing. (SASSEN, 2011, p. 35)

Noutras palavras, trata-se do esforço de compreender que tais conflitos não podem ser exclusivamente explicados por narrativas de cunho local, nacional, regional ou global. É preciso articular tais níveis de análise dando centralidade ao espaço urbano e entendendo-o como elemento constitutivo de tais contextos violentos. A ideia é privilegiar o contexto urbano particular, levando em conta dinâmicas que se manifestam também em outras cidades a nível nacional, regional e global.

Conflitos desde tipo devem, para tais investigadores, ser analisados no contexto dos processos de globalização e das novas guerras. Políticas de enfrentamento destes fenômenos devem, igualmente, ser desenvolvidas no âmbito da governança global sob pena de contribuir para a escalada da violência (SASSEN, 2010a). Norton a esse respeito, afirma: *“traditionally, problems of urban decay and associated issues, such as crime, have been seen as domestic issues best dealt with by internal security or police forces. That will no longer be an option”* (NORTON, 2003, p. 99),

Moura (2005) tece comentários semelhantes:

Se nos centrarmos única e exclusivamente na dimensão interna, pouco mais veremos do que um cenário de

criminalidade hiper-concentrada, sem objectivos políticos. Mas se compreendermos os impactos destes fenómenos locais no contexto internacional, veremos que estamos perante a emergência de conflitos de tipo novo, disseminados à escala global. (MOURA, 2005, p. 6)

O entendimento de que o crescimento da violência urbana se manifesta como uma questão de ameaça internacional é uma das preocupações centrais do presente texto. Essa questão será explorada com mais cuidado nos capítulos 2 e 3, quando tratarmos da literatura dedicada ao estudo da fragilidade urbana.

1.3.4 Revoluções, revoltas, insurgências, manifestações: a rua global

O quarto eixo de questões que podemos identificar como componente de uma emergente linha de pesquisa a respeito da natureza urbana das novas guerras é o eixo das questões a respeito das revoltas contemporâneas, das insurgências, de movimentos muitas vezes chamados de revoluções.

Em 2011, durante meses, os levantes no mundo árabe mobilizaram a atenção do mundo. Em seguida, jovens que questionavam o regime político e econômico vigentes em seu país acamparam nas praças de Madri; as ruas de Atenas tornaram-se cenários de manifestações contra medidas de austeridade fiscal tomadas pelo Estado grego que terminaram em confronto violento com a polícia. Pouco tempo depois, Santiago (Chile) foi palco de marchas de estudantes insatisfeitos com reformas nas políticas educacionais. Finalmente, as ruas de Londres e cidades próximas foram tomadas por manifestantes.

Posteriormente, manifestantes tomaram as ruas brasileiras e turcas e as forças policiais de ambos os países combateram duramente as manifestações, adotando táticas repressivas com elevado grau de violência.

Os acontecimentos mais recentes que ainda repercutem esse tema são os levantes nas principais cidades da Ucrânia e na Venezuela. As praças

viraram “praças de guerra”. Novamente, os centros urbanos se convertem em espaços de violência, de confronto, o campo de batalha contemporâneo.

Os processos citados acima conformam, evidentemente, fenômenos que guardam especificidades cuja compreensão é essencial. Há também um debate conceitual de suma importância a respeito do que se chama de revolução, revolta, insurgência e manifestação. Entretanto, aqui nos interessa especialmente uma característica que une tais processos: de maneira semelhante, ainda que em diversos contextos, percebemos a centralidade do espaço urbano.

Muito embora tais processos correspondam à luta por demandas distintas inserida em contextos diversos, a grande maioria apareceu sob a forma de fenômenos urbanos. Essa observação obriga-nos a repensar a cidade na contemporaneidade e sua relação com o conflito, entendendo-a como o espaço onde se materializam os mais diversos fluxos transnacionais – legais e ilegais, formais e informais, materiais e imateriais. Tratam-se, por exemplo, de fluxos financeiros, dos fluxos do tráfico internacional de drogas, armas e pessoas, bem como dos fluxos de ideias e ideologias que transcendem as fronteiras dos Estados nacionais e, nas cidades, se manifestam concretamente.

Este cenário torna-se ainda mais complexo uma vez que a cidade - por seus atributos físicos, demográficos e simbólicos - confere poder ao vulnerável, ao desprovido de poder. Já nos referimos a este potencial do espaço urbano quando tratamos, anteriormente, do tema do terrorismo. A centralidade do espaço urbano como polo de concentração dos fluxos transnacionais também já foi discutida sob a chave das novíssimas guerras. Enfim, mobilizações em grandes centros urbanos representam desafios ao poder do Estado e suas tradicionais práticas coercitivas.

A esse respeito, afirmam Beall, Goodfellow e Rodgers (2013):

From Colombia to Cairo, Brazil to Baghdad and Kenya to Kandahar, each month brings new manifestations of what

Arjun Appadurai (in)famously termed the 'implosion of global and national politics into the urban world'. Although riots, gang crime, and terrorist attacks have afflicted cities for hundreds, if not thousands, of years, the increasing ubiquity of such events – even if not 'wars' in any conventional sense - suggest that the hallmark of the contemporary period is one of rising 'urban conflict' rather than 'peace'. (BEALL, GOODFELLOW e RODGERS, 2013, p. 1)

Tais considerações corroboram a noção de que o estudo das revoltas contemporâneas se traduz numa agenda de pesquisa que contribui para o entendimento da violência na contemporaneidade e de sua dimensão urbana.

1.3.5 Os impactos para os velhos atores: Transformações nas doutrinas de defesa e concepções de segurança

O quinto eixo de questões a mobilizar autores preocupados com a natureza urbana dos conflitos transnacionais contemporâneos é, em boa medida, um desdobramento dos quatro eixos de questões anteriormente apresentados: quais as implicações do caráter urbano das novas guerras no que tange à revisão de estratégias militares, doutrinas de defesa e concepções de segurança (HILLS, 2004; SCALES, 2005; GRAHAM, 2009).

Trata-se de uma questão altamente relevante que preocupa, em especial, autores que se dedicam ao estudo das estratégias militares, doutrinas de defesa e concepções de segurança desenvolvidas pelas forças militares norte-americanas.

O Major General do exército norte-americano Robert H. Scales em artigo de 2005 para a *Military Review*, afirma:

recent experience suggests urban warfare will challenge the American military for many decades to come. (...) A city is the greatest challenge to any tactical force. In cities the red zone - the space separating friendly from enemy forces - compresses. (SCALES, 2005, p. 9)

Trata-se de declaração que demonstra, como outras que apresentaremos a seguir, como o debate sobre o caráter urbano dos conflitos contemporâneos no âmbito das forças armadas norte-americanas é objeto cujo estudo é importante e revelador.

O caráter urbano dos conflitos contemporâneos vem gradativamente influenciado a concepção de doutrinas de defesa e concepções de segurança. Vimos anteriormente que este é um dado de suma importância que mobiliza autores interessados no nexo entre guerra e cidade na contemporaneidade. Como poderemos ver mais adiante, os autores preocupados com a questão da fragilidade urbana destacam que os primeiros autores a se preocuparem com a questão da fragilidade em ambiente urbano foram os formuladores de doutrinas militares. (MUGGAH e SAVAGE, 2012)

Nosso objetivo aqui não é formular uma análise exaustiva dessa literatura, mas sim destacá-la como parte relevante dos estudos contemporâneos sobre a interface entre conflitos e as cidades. Como poderemos observar, o diagnóstico de que as cidades sejam centrais para a compreensão dos conflitos contemporâneos aparece principalmente no âmbito do aparato de segurança dos Estados Unidos. Acreditamos que a breve análise desse conteúdo permite explicitar que os conflitos contemporâneos têm caráter urbano e que há evidências de que as forças armadas norte-americanas compartilham desse diagnóstico.

Graham afirma que:

Western military theorists and researchers are increasingly preoccupied with how the geographies of cities and processes of global south urbanisation influence both the geopolitics and the technoscience of post-Cold War political violence. Indeed, almost unnoticed within «civil» urban geography and social science, a vast «shadow» system of military urban research is quickly being established. Funded by Western military research budgets, this is quickly elaborating how such effects are allegedly already becoming manifest, and how the global intensification of processes of

urbanisation will deepen them in the future. (GRAHAM, 2010, p. 19)

E, a esse respeito, Graham já havia concluído em um texto anterior ao de 2010 que:

Fuelled by the growing realisation that the scale and significance of contemporary processes of urbanisation across the world might significantly reshape the geopolitics, doctrine and realities of post-Cold War Western military strategy, such research fuels a crucial set of technomilitary discourses. Within and through these, attempts are currently being made to reconstitute dramatically the structure, orientation and technoscience of Western military power to directly reflect the alleged implications of such urbanisation. (GRAHAM, 2007, p. 3)

Vale ressaltar que não partimos da assunção de que as forças armadas norte-americanas são um ator unitário. Trata-se, evidentemente, de um complexo institucional composto por grupos cujos interesses e percepções são significativamente distintos e por vezes conflitantes. Contudo, declarações e documentos assinados por militares norte-americanos filiados à diferentes grupos corroboram as afirmações de Graham (2007; 2010). A publicação de artigos que discutem o caráter urbano dos conflitos contemporâneos e das chamadas novas modalidades de violência organizada em periódicos de peso, tais como o *Small Wars Journal*, o *Military Review* e o *Naval War College Review*, dentre outros, comprovam, igualmente, que o debate a respeito da relação entre as novas guerras e as cidades mobiliza os diversos grupos de poder e interesses que compõem as forças armadas norte-americanas.

As primeiras evidências da configuração do que Graham (2007; 2010) chamou de um *shadow system of military urban research* datam da década de 1990. Não por acaso, a gênese do debate a respeito da natureza urbana dos conflitos contemporâneos se dá no mesmo momento em que a linha de pesquisa a respeito das chamadas novas guerras emerge no âmbito da área

de conhecimento das Relações Internacionais. É também, como destacaremos adiante, o período em que emerge, com mais relevância, o debate sobre Estados frágeis. A produção dos autores que compõem tal debate está, em sua expressiva maioria, ligada ao movimento conhecido como *Revolution in Military Affairs* (RMA), que se traduziu no investimento em avanços tecnológicos, operacionais e organizacionais no âmbito das forças armadas norte-americanas com o objetivo de “*project, sustain and deepen US geopolitical power in the post Cold War period*” (GRAHAM, 2007, p. 5).

A revolution in military affairs is a dramatic improvement in military effectiveness that consequently alters the character of future military operations, usually instigated by technological innovation. (...) The fundamental goal of the RMA is to achieve and maintain perfect knowledge of the battlespace using improvements in information technology, namely a systemic interaction of sensors, computers, communications and weapons, to collect, interpret, distribute and act on information. (HARRIS, 2003, p. 3)

É no bojo deste processo que surgem as primeiras referências à necessidade do estudo do caráter urbano das novas guerras por parte das forças armadas norte-americanas. Uma dos primeiros resultados do reconhecimento de tal necessidade é a recuperação do conceito de *military operations in urban terrain* (MOUT).

The catastrophic experiences in Berlin and Saigon, coupled with observations of Russian operations in Grozny, have made all-out war in cities anathema to US forces, unless vital to the national interest. (HARRIS, 2003, p. 11).

À percepção de que os conflitos em ambientes urbanos tenham sido parte constituinte da história norte-americana, soma-se a percepção de que esse dado tenderá a se agravar com o tempo.

Despite ambivalence about military operations on urban terrain (MOUT) among some senior military officers and high-level civilian policymakers, there is a growing recognition that urban operations will be an important mission for the U.S. military in the future. (...) Other articles in military professional journals such as Parameters and Military Review have cited the need for more realistic training and planning for urban warfare, pointing to the experience of the Russian army in Chechnya and Task Force Ranger's fight in Somalia. (DESCH, 2000, p. 1)

O diagnóstico da *Defense Intelligence Agency* (DIA), registrado em documento de 1997, corrobora a tese de que os anos 1990 foram marcados pela construção, no âmbito das forças armadas norte-americanas, da percepção da necessidade de avançar no entendimento da relação entre os conflitos contemporâneos e as cidades: *“modern urban combat operations will become one of the primary challenges of the 21st century”* (DIRC, 1997, p. 11).

Autores filiados à diversas escolas militares norte-americanas, à época, faziam considerações semelhantes. O Tenente-Coronel do exército norte-americano Ralph Peters (1997, p. 4) previa: *“enemies will be forced into cities and other complex terrain, such as industrial developments and inter-city sprawl”*. O Tenente-Coronel Lester W. Grau, escrevendo ao lado do diretor do Foreign Military Studies Office (FMSO) de Fort Leavenworth, Jacob Kipp, concordava:

Urban combat is increasingly likely, since high-precision weapons threaten operational and tactical manoeuvre in open terrain. Commanders who lack sufficient high-precision weapons will find cities appealing terrain (...), provided they know the city better than their opponent does and can mobilize the city's resources and population to their purposes. (GRAU e KIPP, 1999, p. 4)

A década de 2000 e a Guerra ao Terror implicaram na renovação dos termos do debate a respeito da RMA, bem como na intensificação do interesse na discussão do caráter urbano das novas guerras no âmbito das forças armadas norte-americanas. À época, o Coronel Norvell B. DeAtkine ressaltava a importância de um entendimento mais fino da relação entre as novas guerras e as cidades:

despite the fact that we have, in recent years, experienced combat in Third World cities, much of our doctrine and many of our lessons learned are still based on European state-centered models. (DEATKINE, 2001, p. 20)

Por sua vez, o Tenente-Coronel R. Leonhard afirmava:

Urban areas should become our preferred medium for fighting. We should optimize our force structure for it, rather than relegating it to Appendix Q in our fighting doctrine, treating it as the exception rather than the norm (...).(LEONHARD 2003, p. 40)

O desafio de avançar na compreensão do caráter urbano dos conflitos contemporâneos se justifica, tal qual afirma a Major Kelly Houlgate (2004, p. 1), uma vez que, dentre os 26 conflitos nos quais as forças armadas norte-americanas se envolveram entre 1984 e 2004, “21 have involved urban areas, and 10 have been exclusively urban”. Tais estatísticas sustentavam as previsões de Keith Dickson (2002), que serviu o exército norte-americano por mais de duas décadas e é atualmente professor de estudos militares da escola militar *Joint Forces Staff College*. O autor afirmava à época:

For Western military forces, asymmetric warfare in urban areas will be the greatest challenge of this century. (...) The city will be the strategic high ground - whoever controls it will dictate the course of future events in the world. (DICKSON, 2002 apud GRAHAM, 2010, p. 19)

A preocupação expressada por tais autores confirma o diagnóstico compartilhado pelos analistas que se dedicam ao estudo da relação entre os conflitos contemporâneos e as cidades, assim sintetizada por Weizman:

Indeed, as far as the military is concerned, urban warfare is the ultimate postmodern form of warfare. Belief in a logically structured and single-track battle plan is lost in the face of the complexity and ambiguity of the urban reality. (WEIZMAN, 2006, p. 67)

Eventos como o simpósio “*Military Operations in an Urban Environment*”, realizado em 2000, confirmam a existências de iniciativas relevantes, no âmbito das forças armadas norte-americanas, com o objetivo de avançar na compreensão da relação entre os conflitos contemporâneos e as cidades, bem como na concepção de políticas de defesa capazes de lidar com o caráter urbano dos conflitos contemporâneos.

The Patterson School of Diplomacy and International Commerce - in conjunction with the Kentucky Commission on Military Affairs, the U.S. Army War College, and the Association of the U.S. Army - organized a national symposium on “Military Operations in an Urban Environment.” The symposium was held at Fort Knox, Kentucky, during the period September 14-17, 2000, in the heralded Patton Museum of Armor. The rationale for this symposium was that military operations in cities and other urban concentrations have become one of the hot issues for the American military in the next century. Already, the U.S. Army (at Fort Benning and Fort Knox), the U.S. Marine Corps, the Joint Staff, and the National Guard Bureau are working to formulate doctrines for how to operate in cities and other densely populated and built-up areas. (...) Much of this doctrinal thinking is still in progress and will benefit from historical comparisons and discussion of current thoughts by experts not only in the military but also in other civilian agencies of government, academia, think tanks, and the defense industry. (DESCH, 2001, p. 12)

No centro do debate estabelecido no âmbito das forças armadas norte-americanas, a respeito do caráter urbano dos conflitos contemporâneos e das chamadas novas modalidades de violência organizada está a preocupação com as limitações impostas pelo espaço urbano à atuação do exército norte-americano. Nas palavras do Major General William G. Boykin (2001):

Operations conducted among city walls and in city streets do not permit the relatively clear-cut battle lines and the decisive maneuver of open battlefields. Urban warfare is often asymmetric, and in some cases, the superiority of U.S. technology and sophisticated weaponry will offer no advantages. (BOYKIN, 2001, p. 1):

Nota-se a grande importância atribuída à necessidade de adaptar o moderno armamento das forças armadas norte-americanas para os novos palcos de conflito. Essa preocupação central é a mesa encontrada em outros autores. O Coronel Joseph D. Celeski (2001) faz considerações semelhantes:

Urban warfare is the most resource-intensive form of warfare, and it is also the most difficult to supply and support. Urban warfare is personal: Direct-fire weapons are preferred over indirect-fire weapons because of the need for precision and because of the need to limit collateral damage. (...) Its low-tech requirements negate the high-tech strength of modern conventional armies, making urban combat attractive to anyone who intends to fight U.S. and allied conventional forces. (CELESKI, 2001, p. 5)

No entanto, as respostas aos desafios impostos pela natureza urbana dos conflitos transnacionais contemporâneos sugeridas pelas forças armadas norte-americanas parecem ter caráter excessivamente técnico (HARRIS, 2003; LEONHARD, 2003; GRAHAM, 2007; HILLS, 2002). Uma análise inicial permite observar que as forças armadas norte-americanas, no que diz respeito ao caráter urbano dos conflitos e aos entraves impostos à atuação das forças armadas norte-americanas, entende que a cidade, enquanto meio físico, limita a eficiência dos instrumentos tecnológicos desenvolvidos no

âmbito da RMA. Daí surge a percepção da necessidade do desenvolvimento de novas soluções tecnológicas e operacionais a fim de garantir o sucesso de operações em espaços urbanos.

Urban operations represent a black hole in the current RMA pantheon of technological advantage. The technologies of precision intelligence and strike capabilities that afforded the US military so decisive an advantage in Desert Storm have few applications in the future urban war. With MOUT [military operations in urban terrain] likely to become more prevalent in future, this absence of dominance in so crucial a capability, places the generalized RMA hypothesis on a somewhat dubious grounding. (HARRIS, 2003, p. 39)

Uma compreensão limitada da cidade, tomando-a apenas como mais um meio físico onde se dá o conflito e ignorando sua complexidade e significados, resulta, aparentemente, em respostas de natureza tecnológica e operacional aos desafios impostos pela urbanização dos conflitos: “*key actors within the US military-industrial complex are suggesting deeply technophilic ‘solutions’ to this purported erosion of US geo-strategic power*” (GRAHAM, 2007, p. 5). Em seu artigo de 2003, sob o título “Urban Warfare in the Informational Age”, o Tenente-Coronel R. Leonhard (2003, p. 43), conclui: “*Robotics seem to offer much potential for future urban warfare*”. Trata-se de um exemplo da análise de caráter técnico que parece pautar as respostas das forças armadas norte-americanas aos desafios impostos pelo caráter urbano das novas guerras.

O Major Lee Grubbs (2003), em artigo para o Small Wars Journal, ao rejeitar tais “*technophilic solutions*”, questiona a tendência de considerar a cidade apenas como espaço físico, uma variação do meio onde a batalha se dá.

If the urban area is only another environment, it is an environment that requires a deep understanding of its human dimension and an adaptation of current doctrinal approaches to offensive operations. The focus on humanness of the urban environment is a change from planning the defense of

Western Europe against a symmetrical superpower.
(GRUBBS, 2003, p. 8)

Graham (2007) faz considerações semelhantes:

To put it mildly, dreams of clinically identifying and surgically killing only 'fighters' within cities, through the use of 'autonomous' computer algorithms and fantasies of 'brain scans', are both dangerously deluded and deeply disturbing. It seems very probable that deploying such systems would result in the death and injury of many civilians. (GRAHAM, 2007, p. 19)

Em artigo para o New York Times, Stier (2004) sugere que a busca por soluções unicamente tecnológicas para lidar com a natureza urbana das chamadas novas modalidades de violência organizada não tem obtido resultados positivos. Diferentemente, as forças armadas americanas têm enfrentado grande dificuldade em suas mais recentes operações em espaços urbanos. À época, Stier afirmou:

This year, the American military was forced to relearn painful lessons in urban warfare. Insurgents in Falluja and Najaf were able to neutralize much of America's technological superiority and inflict costly casualties. (STIER, 2004)

Destarte, as posições que compõem o debate, no âmbito das forças armadas norte-americanas, a respeito da urbanização da guerra, bem como as políticas de defesa orientadas por tais posições, parecem corresponder a uma percepção limitada do caráter urbano das novas guerras uma vez que partem do entendimento de que a cidade é apenas o meio físico onde se dá a batalha. Ao fazê-lo, as forças armadas norte-americanas parecem ignorar as duas principais dimensões da relação entre as novas guerras e as cidades, identificadas pela literatura que se dedica ao tema da natureza urbana dos conflitos contemporâneos: 1) as novas guerras tem caráter urbano e deliberadamente antiurbano; 2) as cidades, no que se referem às chamadas novas modalidades de violência organizada, transcendem sua condição de

meio físico onde se dá a guerra e se convertem em tecnologia de guerra à serviço de combatentes não-convencionais, informais e, simultaneamente, impõem obstáculos e limitações à ação do poder militar convencional.

Ao ignorar tais aspectos da relação entre as novas guerras e as cidades, as forças armadas norte-americanas parecem desenvolver, enfim, respostas insuficientes para os desafios impostos pela urbanização dos conflitos. Tal hipótese justificaria, enfim, o paradoxo que se estabelece: por um lado, tal qual aponta Graham

the military forces of the United States provide the most interesting and important example of how discursive constructions of 'urban terrain' are being used to justify attempts at the 'transformation' of the technologies, tactics and strategies of national military intervention more broadly.
(GRAHAM, 2007, p. 4)

No entanto, tais avanços tecnológicos não parecem garantir o êxito das operações das forças armadas norte-americanas em terreno urbano.

Trata-se, por fim, da afirmação de que a uma análise crítica dos termos em que se dá o debate, no âmbito das forças armadas norte-americanas, a respeito da relação entre as cidades e os conflitos contemporâneos permite afirmar que as posições que compõem tal debate prescindem de uma visão abrangente e compreensiva do caráter urbano dos conflitos transnacionais contemporâneos e das chamadas novas modalidades de violência organizada. Tal visão permitiria o entendimento do contexto no qual se dá a urbanização da guerra. Sassen (2010a) define tal contexto:

The urbanizing of war and its consequences is part of a larger disassembling of traditional all-encompassing formats of our early modernity, notably the nation-state and the interstate system. (...) The ascendance of cities as a strategic frontline space for major global governance challenges is a very complex instance of this dis- and re-assembling. It seems to me that cities which become part of the larger map of urban

war contribute in particularly sharp ways to this disassembling of larger more encompassing organizational formats. (SASSEN, 2010a, p. 45).

A compreensão de tais processos permitiria, afinal, a construção de políticas de defesa mais eficientes.

The highly trained US forces operating in Mogadishu in 1993 never really understood how the city worked. (...) they consistently under-estimated the sensitivities of Somali culture, the military capabilities of the factions opposing them, the effectiveness of the low-technology used against them, the extent to which non-combatants were involved in the conflict, and the strategic impact of their actions. Similar considerations would, no doubt, have applied had Western forces been involved in fighting in Kabul in 2002. (...) Military analysts naturally focus on the physical challenges of operating in cities. The effects of densely-packed buildings on communications equipment, the inability of tanks to deal with snipers in third-floor rooms, and the constant need for improved situational awareness are well documented. (...) But concentrating on the tactical issues runs the risk of becoming blinkered. It neglects the fact that most conflict termination requires political rather than military solutions. It ignores the reality that the current contests of globalization, cultural diversification, liberalization, and ecological change are reflected in cities. A coherent and comprehensive politico-military policy (that is, policy at the strategic level) demands that a greater understanding of the significance and structure of cities should balance narrowly technical perspectives. (HILLS, 2002, p. 99)

Em outras palavras, as posições que compõem o debate, no âmbito das forças armadas norte-americanas, a respeito da urbanização da guerra, bem como as políticas de defesa concebidas a partir de tais posições, correspondem a uma percepção limitada do caráter urbano das novas guerras uma vez que partem do entendimento de que a cidade é apenas uma

variação do meio físico onde se dá a batalha. Ao fazê-lo, as forças armadas norte-americanas ignoram uma das dimensões centrais da relação entre as novas guerras e as cidades, identificadas pela literatura apresentada no primeiro capítulo da presente pesquisa: as cidades transcendem a condição de meio físico onde se dá a nova guerra e se convertem, frequentemente, em tecnologia de guerra à serviço de combatentes não-convencionais, informais. Tais características impõem obstáculos decisivos à ação do poder militar convencional e desafiam Estratégias militares, doutrinas de defesa e concepções de segurança.

Contudo, em conclusão, pode-se dizer que o debate apresentado acima, ainda que apresente limitações, é exemplo de um esforço significativo – no âmbito das forças armadas norte-americanas - para o entendimento de que o caráter urbano é elemento constitutivo dos conflitos contemporâneos. As forças armadas norte-americanas têm, enfim, desde os anos 1990, debatido o nexos entre as cidades e os conflitos. Tal debate representa a adesão à compreensão da relação de co-constituição entre guerra e cidade na contemporaneidade, ainda que apresente limitações relevantes no que diz respeito ao entendimento da complexidade de tal relação. Tais limitações se traduzem, finalmente, em respostas insuficientes aos desafios impostos pela natureza urbana das novas guerras à atuação das forças armadas norte-americanas em operações em espaços urbanos.

1.4 Considerações finais

Dedicamos o presente capítulo ao estudo de como a cidade se constitui enquanto categoria de análise relevante para a disciplina das Relações Internacionais, em especial para os estudos da segurança e da insegurança na contemporaneidade. Procuramos analisar as origens da noção de que a compreensão da dimensão urbana dos conflitos contemporâneos é fundamental para o entendimento dos mesmos. O fizemos para que fosse possível compreender como o debate a respeito das cidades frágeis, objeto de estudos desta tese, se insere na disciplina e com quais repertórios dialoga.

Procuramos, enfim, demonstrar que:

1. É no bojo do debate a respeito das novas guerras que nascem as linhas de pesquisa emergentes que compartilham a percepção de que há relação de co-constituição particular que se estabelece entre as cidades e os conflitos contemporâneos.
2. É possível identificar seis grandes eixos de questões principais, ou famílias de temas correlatos, que mobilizam investigadores preocupados com os conflitos transnacionais contemporâneos e seu nexos com o espaço urbano: 1) o debate sobre o *urbicídio*; 2) o debate sobre o *terrorismo* enquanto repertório utilizado reiteradamente no contexto das chamadas novas guerras e a relação dessa prática com o espaço urbano; 3) o debate sobre *criminalidade transnacional*, as novas modalidades de violência organizada e o espaço urbano; 4) o debate sobre *revoluções, revoltas e primaveras*, seu nexos com as novas guerras e a questão urbana; 5) o debate sobre os desafios que a urbanização da guerra impõe às *políticas de defesa* e às *concepções de segurança*; e 6) o debate sobre as *cidades frágeis*.

Os cinco primeiros eixos mencionados acima foram apresentados e discutidos neste capítulo. Por sua vez, o debate a respeito da fragilidade dos centros urbanos, o sexto eixo mencionado – que nos é especialmente interessante - será objeto dos capítulos que seguem.

Capítulo 2: As origens do debate sobre fragilidade urbana

Conforme apresentado no capítulo anterior, um número cada vez maior de autores dedicados ao estudo das diferentes faces da segurança e da insegurança na atualidade reconhecem o caráter determinante dos espaços urbanos para a compreensão da violência organizada e dos conflitos contemporâneos. No presente capítulo, buscaremos avançar na compreensão de uma das vias de pesquisa que o debate a respeito das cidades enquanto *locus* privilegiado das práticas de violência organizada inaugura: a noção de cidade frágil.

Os centros urbanos considerados frágeis são aqueles nos quais o contrato social entre a estrutura de autoridade e os cidadãos se encontra em crise. Nesses espaços é possível notar a evidente crise de confiança nas instituições públicas, bem como a iminência da ruptura do pacto entre governantes e governados. Tal cenário, enfim, resulta na insegurança traduzida em altos índices de violência e violações de direitos humanos em larga escala (MUGGAH, 2015a).

A respeito das cidades frágeis os autores Muggah e Savage, afirmam que tais cidades:

(...) experience a failure of localized social contracts binding governments and citizens and a declining ability to regulate and monopolize legitimate violence across their territories.
(MUGGAH e SAVAGE, 2012, p.1)

Enfim, trata-se de situação análoga àquela que a literatura designa como fragilidade do Estado percebida no nível local. O conceito de cidade frágil apresenta, primordialmente, uma definição análoga às definições formuladas para descrever os Estados frágeis.

O presente capítulo tem por objetivo apresentar as origens do debate a respeito da fragilidade dos centros urbanos. Inicialmente, nos dedicaremos ao estudo da constituição da noção de cidade frágil, às primeiras gerações de autores que tratam do tema e suas principais formulações teóricas, e às etapas iniciais da trajetória que levou uma parte importante da comunidade epistêmica, que se dedica ao estudo da violência nas Relações Internacionais, a adotar o termo. Em outras palavras, o esforço de pesquisa aqui registrado se traduzirá na observação da genealogia do termo cidade frágil. Procuraremos sistematizar a literatura a respeito da fragilidade dos centros urbanos dividindo-a em três gerações. Neste capítulo, nos ateremos às duas primeiras gerações, às principais hipóteses por elas formuladas e suas implicações.

2.1 Estados frágeis e cidades frágeis: o nascimento de uma linha de pesquisa

A literatura sobre a fragilidade dos Estados tem raízes no debate a respeito da falência dos Estados. Tal debate se desenvolveu, em grande medida, no pós-Guerra Fria. Tradicionalmente, identifica-se a publicação do artigo “*Saving Failed States*”, de Helman e Ratner na revista norte-americana *Foreign Policy* (1992) como um marco na inauguração do debate a respeito da falência do Estado (MONTEIRO, 2006).

O monitoramento dos territórios considerados Estados falidos se tornou ainda mais relevante após os eventos de 11 de setembro de 2001, uma vez que disseminou-se a percepção de que haveria uma conexão entre o fortalecimento de organizações terroristas e a ausência de estruturas de autoridade institucionais fortes. Os chamados espaços não-governados, que a literatura define frequentemente como *safe havens* para grupos não-estatais como grupos terroristas, milícias e o grupos dedicados ao crime organizado, se encontram com frequência dentro de Estados reconhecidos como Estados frágeis (NASSER, 2009).

O crescente interesse de pesquisadores e tomadores de decisão no debate a respeito da falência dos Estados é acompanhado do desenvolvimento de

inúmeras novas nomenclaturas para designar estados a) que enfrentam dificuldade em exercer controle sobre seus territórios, b) têm o seu monopólio legítimo do uso da força em xeque, c) sofrem da erosão de sua autoridade legítima para a tomada de decisões coletivas, d) encontram graves dificuldades em prover serviços públicos e e) encontram, em boa medida, grandes desafios em interagir com os demais Estados e participar de modo pleno da comunidade internacional (FFP, 2015). Dentre os termos que surgem no bojo de tal processo estão Estados fracos, Estados em colapso, Estados em vias de fracasso, bem como a categoria que nos é especialmente interessante: a noção de Estado frágil (BILGIN e MORTON, 2002).

Sorensen (1999, apud PUREZA et al, 2005) define o Estado frágil como aquele território cujas instituições, bem como os processos econômicos e políticos que delas emanam, encontram-se enfraquecidas.

A range of concepts have emerged to describe states that do not live up to common understandings of how states should work, ranging from collapsed, failed and failing states, to fragile, crisis, rogue and poorly performing states, difficult partnerships, and low-income countries under stress. These concepts have often been used indiscriminately. While the terms 'collapsed' and 'failed states' are usually reserved for cases where central state institutions and authority have ceased to function, 'fragile states' is increasingly being recognized – in the donor community at least – as a common descriptor of states that represent persistent challenges for the donor community by not living up to Weberian expectations and by foreshadowing the risk of collapse in the future. (STEPPUTAT e ENGBERG-PEDERSEN, 2008, p. 21)

Ainda sobre a agenda de pesquisa a respeito da fragilidade estatal, Stepputat e Engberg-Pedersen afirmam:

The fragile state agenda has been generated by events such as widespread internal war, cases of the collapse of central

state authority, fear of what might happen in territories beyond government control, and donor governments' frustrations with their working relations with certain states. (STEPPUTAT e ENGBERG-PEDERSEN, op. cit)

O debate sobre o conceito de Estado frágil, enfim, pode ser entendido como um desdobramento do debate a respeito da falência dos Estados. Trata-se de uma nova nomenclatura desenvolvida com o intuito de aprimorar o entendimento das crises associadas ao termo Estado falido, uma vez que um número significativo de autores reconhece que o termo falência apresentaria ao menos duas deficiências importantes.

A primeira deficiência a ser destacada diz respeito ao fato da noção de falência do Estado ser eficiente para descrever situações limite. Para autores que defendem as vantagens do emprego do termo Estado frágil, Estados falidos seriam aqueles em meio a crises de tamanha intensidade que estariam diante da impossibilidade de sobreviver enquanto estrutura de autoridade detentora do monopólio do uso legítimo da violência. Ou seja, Estados falidos seriam Estados *“that can no longer reproduce the conditions for its own existence”* (CSRC, 2006).

Autores que compartilham dessa percepção entendem, portanto, que a noção de fragilidade seria interessante uma vez que seria capaz de descrever uma gama maior de fenômenos. Dessa forma, surgem teses que defendem a existência de um contínuo no qual em um dos pólos estariam os Estados fortes, estáveis, ao passo que no outro pólo estariam os Estados falidos. Entre os dois pólos teríamos, assim, um contínuo de fragilidade. Distribuídos ao longo deste contínuo se encontrariam a expressiva maioria dos Estados incapazes ou parcialmente capazes de cumprir as funções a eles atribuídas.

A segunda deficiência identificada pelos autores que manifestam preferência pelo emprego da noção de fragilidade em detrimento do uso da noção de falência guarda relação com a suposta conexão excessivamente acentuada da categoria de Estado falido com as concepções clássicas de conflito e guerra – as velhas guerras - e com questões relacionadas à segurança. A

noção de falência do Estado não seria capaz, de acordo com tal literatura, de refletir de modo adequado a miríade de explicações para as deficiências de um Estado no exercício de suas funções.

Nas palavras de Carment, Prest e Samy:

Both theory and policy on state fragility are poised to move beyond post-Cold War “first generation” perspectives which tended to equate failure with armed conflict and institutional breakdown resulting from war and intrastate struggle. These “first generation” approaches focused on mono-causal explanations of state performance by giving credence to claims that failure and collapse were a function of political discord, open conflict between groups, and the failure of state, and in some cases international, institutions to regulate armed conflict. (CARMENT, PREST e SAMY, 2007, p. 13)

A intenção da substituição dos termos corresponde, enfim, à intenção de atualizar o debate a respeito dos Estados incapazes ou parcialmente capazes de exercer suas funções e transcender as explicações monocausais exclusivamente calcadas nas questões relativas à segurança para tal incapacidade ou capacidade parcial. Carment, Prest e Samy são precisos na descrição das motivações que inspiram a literatura que pretende superar as explicações monocausais acima referidas:

First, when properly channeled, non-violent conflict is a normal facet of political and social life in all states. Organized large scale violence on the other hand is a symptom rather than a cause of fragility. While it may be present in many failed and fragile states, not all of them experience large scale violence. In fact, violent conflict is too narrow a lens through which to understand why states become fragile and why some fail. Finally, when violence does occur it is usually too late to respond effectively except through costly operational responses such as military intervention. (CARMENT, PREST e SAMY, 2007, p. 14)

A adesão de muitos autores – e, vale ressaltar, também de atores políticos – à noção de fragilidade estatal em detrimento do uso do termo Estado falido reflete, portanto, a busca por um arcabouço teórico capaz de interpretar de maneira adequada deficiências no exercício do que consideram-se as funções do Estado permitindo a compreensão de um amplo leque de dinâmicas que explicariam tais deficiências.

Estados frágeis, tais como os Estados falidos, são comumente descritos como incapazes ou apenas parcialmente capazes de exercer controle sobre seus territórios, o monopólio legítimo do uso da força em xeque, autoridade legítima para a tomada de decisões coletivas, seu papel de provedor de serviços públicos, além de enfrentar desafios em interagir com os demais Estados e participar de modo pleno da comunidade internacional (FFP, 2015). Contudo, Estados frágeis são também aqueles Estados incapazes de prover oportunidades econômicas e garantia de direitos. Trata-se, enfim, de uma categoria mais abrangente que admite que, embora a fragilidade e a falência tenham resultados bastante semelhantes, a noção de falência não seria capaz de dar conta de dimensões fundamentais da incapacidade ou capacidade parcial de um Estado de exercer as funções dele esperadas.

São muitos os autores e instituições que aderiram, desde então, ao uso do termo frágil e passaram a utilizar o termo falido com menos frequência. De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Estados frágeis são aqueles Estados *“unable to meet population’s expectations or manage changes in expectations and capacity through the political process”* (OECD, 2008). Por sua vez, o *Department for International Development* (DFID), principal órgão de ajuda internacional do governo britânico, considera que os Estados frágeis são *“those where the government cannot or will not deliver core functions to the majority of its people, including the poor”* (DFID, 2005). O emprego do termo frágil, vale nota, tem por objetivo, de acordo com os próprios organismos de ajuda, *“tornar o conceito operacional para as políticas de desenvolvimento”* (STEWART e BROWN, 2009, p. 6).

No ano de 2014, o *think tank* norte-americano *Fund for Peace* (FFP), associado à revista *Foreign Policy*, deixou de publicar o tradicional índice de Estados falidos, publicado regularmente anualmente desde 2005, passando a publicar anualmente, desde então, o índice de Estados frágeis (FFP, 2015). Trata-se de mais um marco relevante que nos permite compreender o impacto da literatura a respeito da fragilidade estatal.

O uso da nomenclatura Estado frágil pelas organizações, tais quais aquelas acima mencionadas, permite, em primeiro lugar, reconhecer a relevância da nova categoria. Ademais, as definições acima evidenciam as distinções entre as noções de falência e fragilidade anteriormente pontuadas. Como podemos ver, o termo Estado frágil é empregado com o objetivo de designar territórios marcados pela ausência ou a provisão substancialmente precária de serviços públicos em escopo amplo, para além dos serviços relacionados à segurança. Noutras palavras, a segurança deixa de ser ponto focal, principal causa das dificuldades enfrentadas por um Estado no exercício de suas funções. A definição desenvolvida pelo DFID, ao fazer referência explícita às populações pobres, é paradigmática e nos permite observar com clareza como a noção de fragilidade se pretende capaz de compreender, para além das dinâmicas ligadas à segurança, dinâmicas ligadas às desigualdade econômica e às violações de direitos.

O renomado centro de pesquisa *Crisis States Research Centre* (CSRC), vinculado ao departamento de Desenvolvimento Internacional da *London School of Economics* (LSE), define como Estado frágil aqueles estados significativamente suscetíveis à crises em um ou mais de seus subsistemas, um território vulnerável ao que tais pesquisadores chamam de choques internos e externos, bem como à conflitos domésticos e internacionais (CSRC, 2006). A definição desenvolvida e utilizada pelo CSRC confirma a percepção de que a noção de fragilidade transcende a definição de falência dos Estados ao considerar como indícios de fragilidade dinâmicas relacionadas ao crescimento econômico, em especial à exclusão e à desigualdade, e à garantia de direitos.

A “fragile state” is a state significantly susceptible to crisis in one or more of its subsystems. (It is a state that is particularly vulnerable to internal and external shocks and domestic and international conflicts). In a fragile state, institutional arrangements embody and perhaps preserve the conditions of crisis: in economic terms, this could be institutions (importantly, property rights) that reinforce stagnation or low growth rates, or embody extreme inequality (in wealth, in access to land, in access to the means to make a living); in social terms institutions may embody extreme inequality or lack of access altogether to health or education; in political terms, institutions may entrench exclusionary coalitions in power (in ethnic, religious, or perhaps regional terms), or extreme factionalism or significantly fragmented security organisations. (...) The opposite of a “fragile state” is a “stable state” – one where dominant or statutory institutional arrangements appear able to withstand internal and external shocks and contestation remains within the boundaries of reigning institutional arrangements. (...) We define a “failed state” as a condition of “state collapse” – eg, a state that can no longer perform its basic security, and development functions and that has no effective control over its territory and borders. (...) The opposite of a “failed state” is an “enduring state” and the absolute dividing line between these two conditions is difficult to ascertain at the margins. (CSRC, 2006, p. 1)

Em meio ao debate a respeito da fragilidade dos Estados, surgem os primeiros estudos a respeito das cidades frágeis. Autores das Relações Internacionais preocupados com os Estados frágeis, as fontes de fragilidade e os resultados locais, nacionais, regionais e transnacionais de tal condição passam a se perguntar como a fragilidade se manifesta nos centros urbanos.

Ao identificar as lacunas no debate sobre o que chamam de EFFC – Estados frágeis, falidos e em colapso – autores como Pureza propõem que falta maior conhecimento das realidades locais (PUREZA et al, 2005). Seria necessário

avançar no entendimento das instituições locais, bem como das formas de organização e das causas dos conflitos e como tais processos se manifestam no nível local. Em boa medida, os autores preocupados com a fragilidade dos centros urbanos e seu nexos com a fragilidade do Estado buscam superar tal insuficiência e preencher tal lacuna.

Tratam-se de autores que partilham a percepção de que as cidades inseridas em contexto de fragilidade estatal apresentam, igualmente, condições próprias de fragilidade que merecem estudo. Inaugura-se, assim, uma nova linha de pesquisa a respeito das cidades frágeis e a produção dos pesquisadores que se inserem em tal debate oferece contribuição de grande importância para a compreensão da dimensão urbana dos conflitos contemporâneos e das Relações Internacionais.

Os autores que se dedicam a tal agenda de pesquisa entendem que o conceito de cidade frágil é uma lente interessante. Uma vez utilizada para compreender segurança e insegurança na contemporaneidade, revela dinâmicas que se estabelecem no território antes ocultas em função das limitações decorrentes do caráter estadocêntrico dos debates tradicionais das Relações Internacionais. A cidade é o *locus* da violência contemporânea e é nela que se fazem visíveis as suas consequências humanas. É na cidade que ganham concretude as fontes das dinâmicas violentas da sociedade e seus resultados perversos.

A seguir, nos dedicaremos à sistematização de tal literatura. Procuraremos demonstrar que há três gerações de estudos a respeito da fragilidade dos centros urbanos filiados à disciplina das Relações Internacionais. No presente capítulo, trataremos das duas primeiras gerações e das principais hipóteses por elas formuladas. A terceira onda de estudos sobre o tema será objeto do capítulo que segue.

2.2 Os primeiros estudos sobre fragilidade urbana: a hipótese demográfica

2.2.1 *Feral cities*

No ano de 2003, o comandante aposentado da marinha norte-americana Richard J. Norton, vinculado ao *Naval War College* publicou no periódico *Naval War College Review* o artigo intitulado “*Feral Cities*”. *Feral cities* seriam metrópoles com mais de um milhão de habitantes inseridas em contextos nacionais específicos – seriam cidades localizadas em Estados cujo governo teria perdido a capacidade de manter o estado de direito dentro dos limites do centro urbano, ainda que permaneça um ator funcional no âmbito do sistema internacional. De acordo com Norton:

The putative “feral city” is (or would be) a metropolis with a population of more than a million people in a state the government of which has lost the ability to maintain the rule of law within the city’s boundaries yet remains a functioning actor in the greater international system. (NORTON, 2003, p. 98)

Nas *feral cities*, define o autor, serviços públicos seriam virtualmente inexistentes e a vasta maioria da população não teria acesso à educação ou saúde. Não haveria seguridade social, o governo seria incapaz de garantir a segurança dos habitantes e o controle do território seria exercido, muitas vezes, por atores não-estatais – dedicados ou não a atividades ilícitas.

(...) a feral city does not descend into complete, random chaos. Some elements, be they criminals, armed resistance groups, clans, tribes, or neighborhood associations, exert various degrees of control over portions of the city. Intercity, city-state, and even international commercial transactions occur, but corruption, avarice, and violence are their hallmarks. (NORTON, op. cit.)

Norton é claro ao afirmar: o estudo das *feral cities* será tema privilegiado das agendas de pesquisa da disciplina de Relações Internacionais. Para o autor, igualmente, do ponto de vista dos que formulam e executam políticas públicas e política externa, o tema das *feral cities* merecerá atenção crescente. Tradicionalmente, aponta, “*problems of urban decay and associated issues, such as crime, have been seen as domestic issues best dealt with by internal security or police forces. That will no longer be an option*”. (NORTON, 2003, p. 100)

Nesse seu artigo pioneiro, Norton formula uma taxonomia das *feral cities* e sugere maneiras de mensurar a saúde das cidades. O autor propõe observar dinâmicas relacionadas à política, economia, provisão de serviços públicos e segurança para medir se uma cidade “*is going feral*”. Analisadas tais dinâmicas, o autor classifica as cidades como cidades saudáveis (verdes), cidades marginais (amarelas) e cidades no limite (vermelhas). Nova York seria exemplo de uma cidade verde, saudável. A Cidade do México seria uma cidade amarela, classificada como marginal. Por sua vez, Joanesburgo seria uma cidade vermelha, uma *feral city*. A tabela abaixo nos permite observar a classificação proposta pelo autor (NORTON, 2003).

	Governo	Economia	Serviços	Segurança
Cidades Saudáveis (verde)	Promulga legislação vigente, direciona recursos, controla os eventos em todas as partes da cidade o tempo todo. Não é corrupto.	Robusta. Investimento externo significativo. Fornece produtos e serviços. Possui uma base tributária estável e adequada.	Gama completa de serviços, incluindo serviços culturais e educacionais, disponíveis para todos os cidadãos.	Bem regulada por forças policiais éticas e profissionais. Respostas rápidas para um amplo espectro de demandas.

Cidades Marginais (amarelo)	Executa apenas controle paliativo. Altos níveis de corrupção.	Investimento externo limitado ou ausente. Indústria subsidiada ou decadente. Déficits crescentes.	Administra níveis mínimos de saúde pública, acesso a hospitais, água potável e coleta de lixo.	Pouco respeito pela legalidade/direitos humanos. A polícia muitas vezes se combina ou é frustrada por “pares” criminosos.
Cidades no limite - Feral City (vermelho)	No melhor das hipóteses negociou zonas de controle. Na pior das hipóteses é inexistente.	Indústria de subsistência local ou indústria baseada no comércio ilegal.	Fornecimento de água e energia intermitente ou ausente. Serviços acessíveis apenas no mercado privado.	Inexistente. A segurança é obtida através de meios privados ou através de proteção paga.

Figura 1 – A Saúde das Cidades: Cidades Saudáveis, Cidades Marginais, Cidades no Limite

FONTE: (NORTON, 2003, p. 101). Tradução do autor.

O artigo de Norton pode ser entendido como um marco que introduz o debate a respeito da fragilidade dos centros urbanos. Como mencionamos, tal debate é tributário da discussão a respeito da fragilidade do Estado.

Over the past decade or so a great deal of scholarly attention has been paid to the phenomenon of failing states. Nor has this pursuit been undertaken solely by the academic community. Government leaders and military commanders as well as directors of nongovernmental organizations and intergovernmental bodies have attempted to deal with faltering, failing, and failed states. Involvement by the United States in such matters has run the gamut from expressions of concern to cautious humanitarian assistance to full-fledged military intervention. In contrast, however, there has been a

significant lack of concern for the potential emergence of failed cities. (NORTON, 2003, pp. 97-98)

Dada a sua formação, Richard J. Norton, em seu texto, preocupa-se especialmente com os desafios que as *feral cities* representam para as doutrinas de defesa e concepções de segurança. Notadamente, Norton tem interesse em pensar como as forças armadas norte-americanas podem atuar em terrenos com tais especificidades. Destarte, seria possível identificar, nas teses desse autor, uma produção que se insere no debate a respeito da dimensão urbana dos conflitos contemporâneos tal como apresentado no quinto eixo temático do capítulo anterior.

Feral cities, as and if they emerge, will be something new on the international landscape. Cities have descended into savagery in the past, usually as a result of war or civil conflict, and armed resistance groups have operated out of urban centers before. But feral cities, as such, will be a new phenomenon and will pose security threats on a scale hitherto not encountered.¹⁸ It is questionable whether the tools, resources, and strategies that would be required to deal with these threats exist at present. But given the indications of the imminent emergence of feral cities, it is time to begin creating the means. (NORTON, 2003, p. 105)

Esse artigo de Norton para o *Naval War College Review* teve repercussão digna de nota. No ano seguinte, na primavera de 2004, o periódico *World Policy Journal*, do *think-tank* norte-americano *World Policy Institute*, publicou o artigo de Peter Liotta e James Miskel intitulado “*Redrawing the Map of the Future*”. O artigo de Liotta e Miskel (2004, p.15) reitera a tese de Norton (2003) ao listar “*disturbing trends and effects that if left unchecked, will likely come to haunt us in the coming decades*”, reconhecendo que

These developments, broadly considered here, are: the changing demographics of cities, particularly in what we call the Lagos-Cairo-Karachi-Jakarta arc; the increased possibility of failing regions within functioning but troubled states; and

the rise of the “feral city” in states and regions inextricably linked to the process of globalization. (LIOTTA e MISKEL, 2004, p. 15)

Outra evidência do impacto das precursoras formulações de Norton (2003) está na publicação do artigo “*Feral Cities*”, assinado pelo jornalista norte-americano Ken Stier e publicado no jornal *The New York Times* em dezembro de 2004. Stier inicia seu texto lamentando:

This year, the American military was forced to relearn painful lessons in urban warfare. Insurgents in Falluja and Najaf were able to neutralize much of America's technological superiority and inflict costly casualties. It remains to be seen whether the retaking of those Iraqi cities proves to be a Pyrrhic victory. (STIER, 2004, p. 1)

Enfim, Stier arremata seu artigo com a seguinte previsão:

As cities around the world descend into disorder, the United States may have to step up training local militaries to undertake armed interventions. (STIER, op. cit.)

2.2.2 O programa *Cities and Fragile States*

Em 2006, foi criado na *London School of Economics* (LSE) o programa de pesquisa nomeado *Cities and Fragile States* (BEALL, GOODFELLOW e RODGERS, 2011). O programa é vinculado ao Departamento de Desenvolvimento Internacional (DFID), tal qual o *Crisis States Research Centre* (CSRC). Trata-se do primeiro grupo de pesquisadores inseridos na disciplina de Relações Internacionais dedicado ao estudo da fragilidade das cidades. A respeito dos objetivos do programa, sabe-se que:

This component of the programme, directed by Prof Jo Beall, involved a comparative study of the relationship between cities and states, whilst also locating cities within regional and global contexts. There is a close historical relationship between cities and state making and the research sought to

demonstrate how cities in fragile states - as social, economic, political and spatial entities - can promote or prevent the unravelling of the state. Over the past two decades, many cities around the world have become characterised by rising forms of violence, insecurity and illegality. Our research considers these characteristics to be constitutive of state fragility. We have carried out research in the following cities and urban centres. (CITIES AND FRAGILE STATES, 2015, p. 1)

Foi no âmbito de tal programa que se formularam os primeiros esforços orientados para a observação do nexo entre as cidades e a fragilidade das estruturas de autoridade. Tal nexo esteve presente, é fato, em esforços de pesquisa anteriores, principalmente naqueles centrados nas revisões de doutrinas militares preocupadas com o combate em perímetro urbano – apresentados no capítulo anterior (MUGGAH, SAVAGE, 2012). Contudo, foi no âmbito de tal programa, coordenado pela pesquisadora Jo Beall, que foram produzidos os primeiros estudos inteiramente dedicados à relação entre fragilidade estatal e fragilidade urbana.

O resultado das pesquisas mencionadas são uma série de documentos assinados por um corpo multidisciplinar de pesquisadores preocupados com a dimensão urbana e sua centralidade para políticas de desenvolvimento de territórios identificados como Estados frágeis.

Vale nota que os estudos do sociólogo norte-americano Charles Tilly são citados nos diversos documentos produzidos pelos pesquisadores filiados ao programa coordenado por Beall como referência fundamental para o estudo da importância das cidades para o desenvolvimento dos modernos Estados-nacionais.

Cities have long been connected with processes of bureaucratisation and state building, as they have been to conflict and war. In bringing these two associations together Charles Tilly (1992) provided a useful analytical linchpin by famously highlighting the interaction between cities and war

making as a critical factor in state making. (BEALL, GOODFELLOW e RODGERS, 2011, p. 2)

Partindo das formulações iniciais de Tilly, os pesquisadores filiados ao programa *Cities and Fragile States* desenvolvem desde 2006 estudos de caso cujo objetivo é compreender em que medida a violência percebida nos centros urbanos de Estados considerados frágeis é consequência da fragilidade observada em nível nacional. A ideia forte que permeia tais estudos é a noção de que a fragilidade dos espaços urbanos guarda relação de co-constituição com a fragilidade nacional. Igualmente, políticas de desenvolvimento para as cidades seriam parte essencial de qualquer estratégia desenhada visando o desenvolvimento dos Estados em questão e a superação da condição de fragilidade.

O programa *Cities and Fragile States* é financiado pelo *Department for International Development* (DFID), órgão do governo britânico responsável pelos programas de ajuda internacional. Portanto, é imperativo notar que a percepção do nexos entre cidade e guerra presente marcadamente nas obras de Tilly às quais os pesquisadores coordenados por Beall fazem referência, é recuperada no âmbito do programa em função de interesse bastante específico: produzir conhecimento que confira bases teóricas sólidas para a operação de determinados atores em áreas de fragilidade estatal. Tais operações têm, enfim, por objetivo a implementação de políticas de desenvolvimento e o fortalecimento de instituições estatais em tais terrenos.

Ademais, o programa faz parte de um esforço mais amplo de cooperação da LSE junto ao DFID – que financia também o *Crisis States Research Centre* (CSRC), cujo objetivo é a formulação de conceitos, categorias e hipóteses para amparar as ações de intervenção humanitária desenvolvidas e patrocinadas pelo governo britânico (PUTZEL e JOHN, 2012). Tais informações a respeito das fontes de financiamento desses esforços de pesquisa permitem concluir que a construção conceitual formulada pela academia que busca sistematizar a relação entre cidades e Estados frágeis se desenvolve concomitantemente a uma mudança de postura dos

organismos envolvidos na ajuda humanitária. Adiante, no próximo capítulo, avançaremos na investigação de tal processo.

A princípio, as cidades consideradas pelos estudos de caso produzidos no âmbito do programa *Cities and Fragile States* encontravam-se em Estados considerados frágeis com características específicas: tratavam-se de territórios imersos ou recém emersos de conflitos deflagrados e internacionalmente reconhecidos ¹. Destacavam-se, dentre os casos observados, cidades africanas como Maputo em Moçambique (SUMICH, 2010), e Kinshasa na República Democrática do Congo (KAPAGAMA, WATERHOUSE, 2009). Cidades do Oriente Médio, como Beirute, no Líbano (HOECKEL, 2007), e Cabul, no Afeganistão (ESSER, 2009), também foram objeto de estudo de pesquisadores da equipe da LSE.

Cabe observar que os estudos acima referidos, ao olhar para o papel das cidades em contextos de fragilidade estatal relacionada à condição de conflito ou pós-conflito, dão especial atenção para os fluxos de pessoas. Tais fluxos seriam chave para compreender a violência urbana nos contextos observados. O corpo de pesquisadores do programa da LSE busca verificar a hipótese de que há, nos Estados em questão, altos índices de violência no campo, distante dos centros urbanos. Grupos dedicados à violência organizada como grupos guerrilheiros teriam origem em tais áreas. O resultado deste fenômeno seria uma modalidade de êxodo rural de

¹ Utilizaremos a definição de Collier (2007) para designar o que entende-se nesta tese por período de pós-conflito. De acordo com o autor, é adequado definir como período pós-conflito o equivalente a uma década. O autor chegou a esta definição após a realização uma série de estudos de casos cujo foco eram Estados que estiveram em conflitos. Collier considera as chances de um Estado recair em guerra civil e observa que as chances de reincidência são quatro vezes maiores na década que sucede o fim do conflito. De acordo com o autor, “*The typical developing country that has been at peace for a long period has a risk of descending into large-scale violence of around 9% over the period of a decade (...) By contrast, based on an analysis of 66 post-conflict experiences, Collier, Hoeffler and Soderbom estimate the risk facing the typical post-conflict society during its first decade of peace at 40%*” (COLLIER, 2007, p. 3). Ainda de acordo com Collier, numero significativo de organismos internacionais que fornecem ajuda para Estados em reconstrução e condição entendida como pós-conflito consideram períodos ainda menores do que dez anos: “*For example, the World Bank phases post-conflict allocations to zero over a period of seven years from the end of the conflict*” (COLLIER, 2007, p. 17). Com isso, acreditamos que o período de dez anos, tal qual admitido por Collier, seja adequado para a presente análise.

populações ameaçadas, ou o fluxo populacional do campo para a cidade daqueles que se sentem inseguros em tais regiões. Trata-se da hipótese, enfim, de que a violência tem origem fora da cidade, força a transição de grande número de pessoas para os centros urbanos e faz destes repositórios de refugiados e deslocados. Tais repositórios, uma vez que não teriam condição de receber e acomodar este grande contingente, se tornam espaços marcados também pela insegurança (FAY e OPAL, 2000; VLASSENROOT e BÜSCHER, 2009; FOX, 2011;).

Uma das hipóteses primordiais para tal literatura é, portanto, o fenômeno da urbanização sem crescimento, que seria frequente em países africanos que passaram por conflitos civis. Trata-se de uma hipótese de caráter demográfico. A esse respeito, Fox (2011), ao buscar compreender casos de fragilidade urbana na África Subsaariana, afirma:

The process of urbanization has traditionally been understood as a by-product of economic development. However, this theoretical perspective does not provide an adequate explanation for the striking universality of the process, the differential timing of urbanization across countries and regions, the phenomenon of 'urbanization without growth' observed in Africa in the 1980s and 1990s, nor the historically unprecedented rates of urban population growth seen in the region throughout the post-war era. (FOX, 2011, p. 2)

Nesses casos, as populações teriam migrado para as cidades menos atraídas por oportunidades de ganho material, explicação normalmente associada aos casos de rápida urbanização, e mais repelidas pelas ameaças armadas do campo. Daí se criariam também as condições para a violência urbana, associada a urbanização recente e altos níveis de desocupação. Ao fugir da violência rural, um número significativo de indivíduos seria responsável por um fenômeno cujo resultado seria um ambiente marcado pela violência em níveis iguais ou piores (FOX, 2011).

Vale ressaltar que os fluxos migratórios acima indicados não são compostos apenas por aqueles que fogem da violência organizada de matriz rural. O

deslocamento de populações inclui igualmente o deslocamento dos próprios agentes responsáveis pela violência organizada que ameaçava o campo (RALEIGH, 2015). A esse respeito, Raleigh (2015), com o intuito de observar os padrões de violência urbana em Estados africanos, conclui:

One of the dominant explanations for modern political instability is that conflict patterns follow population changes: as populations move into cities in greater numbers, conflict agents will follow for logistical, strategic, and ideological reasons. (RALEIGH, 2015, p. 93)

A descrição que Vlassenroot e Büscher (2009) fazem da cidade de Goma, na República Democrática do Congo, é paradigmática e oferece exemplo da literatura acima mencionada:

Most new settlers are faced with the harsh living conditions of Goma's popular districts, where high levels of violence and poor or non-existent infrastructure condition daily life. The urban expansion seen during the Congolese war has a double face. On the one hand, there is the current city centre and some nearby residential districts, which make up the economic heart of the city where all the important economic enterprises, markets, administration, banks, hotels and donor agencies are concentrated. On the other hand, there are the fast growing popular districts, where infrastructure is lacking, running water, electricity and health services are absent and where inhabitants' search for success usually ends in survival strategies (VLASSENROOT e BÜSCHER, 2009, p. 10)

Enfim, entendemos que há evidências para sustentar a conclusão de que os primeiros estudos produzidos no marco do programa *Cities and Fragile States* desde a sua fundação, em 2006, até aproximadamente 2008 compõem uma primeira geração de investigações a respeito da fragilidade urbana. Os autores envolvidos em tal iniciativa observavam a ruptura do contrato social entre governantes e governados em determinados contextos

urbanos, nomeadamente contextos de fragilidade estatal em Estados em conflito declarado ou em situação de pós-conflito.

À época, cabe reiterar, a hipótese da urbanização sem crescimento era central para tais investigadores, preocupados com as cidades enquanto repositórios de refugiados que ao fugir da violência organizada no campo contribuíam para a criação de ambientes urbanos frequentemente ainda mais violentos.

Cabe, por fim, salientar que o conceito de cidade frágil ainda não era empregado pelos autores que assinaram tal primeira geração de projetos de pesquisa – embora fale-se de fragilidade urbana e identifique-se a presença dos mesmos elementos que, adiante, serão considerados requisitos para que um centro urbano seja reconhecido como cidade frágil.

2.3 A segunda geração de estudos a respeito da fragilidade urbana: a fragilidade em contextos de paz e a hipótese da co-constituição das fragilidades

Gradualmente, os estudos sobre centros urbanos considerados frágeis inseridos em contextos de fragilidade estatal decorrente de situações de conflito ou pós-conflito passam a conviver com uma nova geração de projetos de pesquisa sobre a fragilidade urbana. É possível afirmar que tal segunda geração difere-se da geração mencionada anteriormente por ter como objeto de estudo cidades em que se verificam condições de fragilidade que não encontram-se imersas em ambientes de guerra ou em contextos de pós-conflito.

A partir de 2008, multiplicam-se pesquisas sobre violência e violações de direitos humanos em cidades localizadas em Estados que frequentam o topo das listas de Estados frágeis, tal como a divulgada pelo instituto norte-americano *Fund for Peace*, cuja fragilidade não decorre de situações de conflito reconhecido ou de pós-conflito. Estudos a respeito de casos como os de Dar es Salaam, na Tanzânia (KOMBE, 2010) e de Karachi, no Paquistão. (BUDHANI et al., 2010), são exemplos de tal nova geração de estudos. Em

ambos os casos, não se verificam situações de guerra ou pós-guerra, mas a insegurança substantiva chama a atenção dos pesquisadores.

O artigo de Budhani et al (2010) “*The Open City: Social Networks and Violence in Karachi*”, produzido no âmbito do programa *Cities and Fragile States*, pode ser considerado um marco que determina o amadurecimento de tal segunda geração de estudos a respeito da fragilidade urbana. No trecho a seguir, Budhani et al trata da fragilidade do Estado paquistanês:

The very features of Pakistani society that are represented so prominently in Karachi are the ones that are often thought to challenge the coherence and stability of the nation state. Foremost, of course, are ethnic and religious sectarian heterogeneity. But there is also political fragmentation, economic disparity, demographic pressures, steady erosion of the state's institutional capacity and the heavy footprint of international conflict. (BUDHANI et al., 2010, p. 1)

Ao enumerar as fontes da fragilidade do Estado do Paquistão, os autores mencionam cinco fenômenos: a fragmentação política, a disparidade econômica, as pressões demográficas, a erosão paulatina da capacidade institucional do Estado e os reflexos dos conflitos internacionais que circundam o território paquistanês. Nota-se que não consta da lista de fontes de fragilidade a imersão ou recente emergência de uma situação de guerra. O trecho permite dedução importante sobre a literatura que o artigo citado inaugura: em primeiro lugar, percebe-se que tal literatura reconhece fontes de fragilidade estatal para além da guerra.

Em outras palavras, os autores preocupados com a fragilidade urbana passam a reconhecer que outros fenômenos e processos podem determinar a fragilidade de uma cidade para além do conflito declarado. Ao fazê-lo, a segunda geração de estudos sobre a fragilidade urbana cria condições para que seja legítimo eleger como objeto de estudo casos de cidades que não estão inseridas em contexto de conflito ou pós-conflito. Admite-se, enfim, o estudo da fragilidade de cidades anteriormente ignoradas pela primeira

geração de autores dedicados à investigação das causas, configurações e resultados da fragilidade urbana.

Três considerações relevantes podem ser feitas a respeito da literatura que compõe a segunda geração de estudos sobre fragilidade urbana: os estudos produzidos no período 1) seguem admitindo a hipótese da urbanização sem crescimentos como uma das condições para a fragilidade urbana, embora seja possível perceber que tal hipótese ganha novos contornos, 2) questionam a relação causal entre fragilidade urbana e fragilidade estatal sustentada nos estudos que compõem a primeira geração de investigações a respeito da fragilidade urbana, e 3) passam a olhar para a região latino-americana.

Quanto ao primeiro ponto acima mencionado, percebe-se que a segunda geração de estudos sobre a fragilidade urbana segue admitindo a hipótese da urbanização sem crescimento como fonte de fragilidade. Se mantém a noção de que a cidade é um repositório de grande contingente de pessoas que não encontram na cidade condições adequadas de vida. Ao contrário, encontram um ambiente ainda mais frágil do que aquele que deixaram para trás – e contribuem para a manutenção dessa fragilidade.

Contudo, a noção de urbanização sem crescimento articulada nos estudos de tal período não corresponde mais exclusivamente ao processo de migração decorrente da necessidade de fuga diante da violência organizada no campo. Tais autores passam a reconhecer que o contingente populacional que migra para as cidades não o faz unicamente para fugir de grupos armados inseridos em disputas políticas que ameaçam os mundo rural. Uma vez que os autores em questão não estão mais olhando preferencialmente para Estados em conflito ou em situação de pós-conflito, a violência organizada deixa de ser a única explicação para o êxodo rural. A busca por melhores condições materiais passa a figurar como explicação mais frequente para tal movimento.

No caso de Dar es Salaam, por exemplo, aqueles que se deslocam para a cidade em função de desapropriações de terrenos para uso do Estado são

comparadas à situação de refugiados (KOMBE, 2010). Kombe (2010, p.19), ao entrevistar um morador de Dar es Salaam que migrou do cinturão verde para o centro urbano em decorrência de remoções forçadas, escutou de sua fonte: *“How can somebody ignore one’s right so easily? We are citizens of this country, but somebody wants to kick us out as if we are refugees”*.

Vale ressaltar que não se trata de afirmar que as cidades de Estados que não se encontram em conflito ou em situação de pós-conflito não são destino de refugiados e deslocados. Muitos são os casos, por exemplo, de cidades que recebem refugiados provenientes de países vizinhos em conflito ou situação de pós-conflito. Nesse sentido, o caso de Karachi é simbólico:

Sovereign and civil conflict in the region was once again the source of international migration to Karachi in the 1970s and 1980s. Following the secession of East Pakistan in 1971 there was a flow of ethnic Bihari refugees who claimed to be ‘stranded Pakistanis’ facing discrimination in the newly liberated Bangladesh. Muslim migrants from Burma sought refuge on the grounds of religious repression at the hands of the military government there (Gazdar et al. 2005). The war in Afghanistan was the source of another major wave of migration in the 1980s (Gizewski and Homer-Dixon 1995). (BUDHANI et al., 2010, p. 12)

Enfim, guardadas as devidas diferenças com relação às motivações que justificam o fluxo de populações do campo para a cidade, os autores das chamadas primeira e segunda geração de estudos a respeito da fragilidade urbana seguem admitindo que há uma hipótese de caráter demográfico para explicar tal fragilidade: um grande contingente de pessoas – refugiados, deslocados ou indivíduos que buscam oportunidades econômicas nos centros urbanos – depara-se com condições de vida precárias ao chegar do campo nos centros urbanos. Independente das razões que explicariam os fluxos migratórios em questão, o resultado seria o mesmo: a cidade recebe grandes contingentes e não consegue acomodá-los adequadamente, sendo

essa uma das hipóteses centrais para compreender a fragilidade urbana. Daí processo adviria a fragilidade de tais centros.

Com respeito à segunda consideração relevante a ser feita sobre os paralelos entre a primeira e a segunda geração de estudos sobre a fragilidade das cidades, temos que tal segunda geração de autores questionam o entendimento de que a relação causal entre fragilidade urbana e fragilidade estatal seria aquela que pode assim ser enunciada: a fragilidade urbana decorre da fragilidade do Estado. Tais autores se perguntam se, para alguns casos, a relação causal pode ser inversa. E um número ainda mais expressivo de artigos passa a considerar a hipótese de que as fragilidades urbana e estatal se co-constituem.

Faz-se relevante notar que tal hipótese de co-constituição é a contribuição mais relevante da segunda onda de estudos sobre a fragilidade urbana. No mais, tal hipótese se articula coma hipótese demográfica acima apresentada, a hipótese da urbanização sem crescimento. A relação de co-constituição das fragilidades urbana e estatal seria a chave explicativa determinante para compreender as razões da migração de um número significativo de indivíduos do campo ou de centros urbanos menores para as grandes cidades.

Budhani et al (2010), ao observar o caso de Karachi, oferecem, mais uma vez, exemplo digno de nota da relação causal entre fragilidade urbana e fragilidade estatal que permeiam os estudos das chamadas primeira geração de autores das Relações Internacionais preocupados com a fragilidade das cidades:

In fact, the city's exceptionalism since the mid-1980s could be seen as part of a wider process of political disarticulation in Pakistan: a disarticulation that at times threatens the basic makeup of the state. (...) A closer look at the city and its own 'experiments' with the limits of institutional elasticity holds lessons for an understanding of the precarious resilience that

has characterized the nation state itself in Pakistan.
(BUDHANI et al, 2010, p. 1)

A segunda geração de autores aqui apresentada abandona, em boa medida, a noção de que a relação causal entre a fragilidade urbana e a fragilidade estatal pode ser definida unicamente da maneira acima apresentada – a fragilidade das cidades decorre da fragilidade do Estado. A segunda onda de estudos sobre o tema admite que há uma relação de co-constituição entre as fragilidades urbana e estatal. Surgem autores, portanto, que reconhecem que crises urbanas podem ser causa de crises a nível nacional e a fragilidade pode emanar da cidade e ter implicações amplas de nível estatal e regional. Trata-se, noutra palavras, da hipótese de que pode haver o transbordamento da fragilidade do nível local para os níveis nacional e regional.

A mudança de leitura que permite entender que a cidade pode ser força motriz da fragilidade do Estado permite duas novas formulações cujos impactos são relevantes: a consideração da fragilidade urbana, e não apenas da fragilidade estatal, como a principal chave para compreender as dinâmicas das crises humanitárias; e o reconhecimento da fragilidade urbana como ameaça internacional, uma vez que tal fragilidade dos centros urbanos teriam impacto profundo na capacidade dos Estados de garantir estabilidade. Voltaremos a tais novas interpretações e seus resultados no capítulo que segue.

A terceira consideração a ser feita a respeito da segunda geração de estudos a respeito da fragilidade urbana, produzidos ainda no âmbito do programa *Cities and Fragile States* ou por autores das Relações Internacionais que dialogam com os documentos produzidos para a LSE, pode ser assim sintetizada: ao ampliar o leque de estudos de caso e observar cidades consideradas frágeis que não estão inseridas em contextos de conflito ou pós-conflito, inaugura-se a possibilidade de tratar das cidades latino-americanas. Tal processo nos é especialmente interessante e pede um olhar cuidadoso.

2.4 A segunda geração de estudos sobre a fragilidade urbana e a experiência latino-americana

Conforme mencionado acima, a adoção de critérios menos rigorosos na escolha dos casos de fragilidade urbana adotados pela segunda geração de estudos a respeito das cidades consideradas frágeis trouxe consigo a possibilidade de tratar de regiões antes ausentes de estudos que compunham tal linha de pesquisa, dentre as quais destaca-se a América Latina. A esse respeito, Muggah tece as seguintes considerações:

The implication, then, is that fragility is not confined to conflict- or post-conflict affected countries, and in fact often emerges outside of war zones. More than three-quarters of the most violent countries in the world are not affected by conventional warfare. Likewise, 46 of the top 50 most violent cities in the world in 2013 were not experiencing armed conflicts and virtually all of them were in the Americas. (MUGGAH, 2014, p. 4)

Aproximadamente 33% dos homicídios do mundo ocorrem na América Latina e Caribe, embora a região comporte apenas 8% da população mundial. Mais de 130 cidades latino-americanas com população superior a 250 mil habitantes registram o que se considera índices altos de homicídio – mais de 25 assassinatos a cada 100 mil habitantes ao ano. Algumas cidades apresentam índices de homicídio próximos à 175 assassinatos a cada 100 mil habitantes ao ano, como o caso de San Pedro Sula, cidade hondurenha (ESCAMILLA, 2015, INSTITUTO IGARAPÉ, 2015).

A organização não-governamental mexicana *Seguridad, Justicia y Paz* publica, anualmente, a lista das 50 cidades mais violentas do mundo (SEGURIDAD, JUSTICIA Y PAZ, 2014). Os dados, respresentados no gráfico abaixo, permitem concluir que 43 das 50 cidades mais violentas do mundo, tomados os índices de homicídio como indicador de violência, encontram-se na região latino-americana. Apesar do que nos informa o senso comum, portanto, as cidades mais violentas do mundo não se encontram nos palcos

das mais evidentes guerras atuais, como o Oriente Médio e demais localidades onde ocorrem conflitos. Tampouco dominam a lista cidades situadas em contextos nacionais de pós-conflito. Pelo contrário, a grande maioria das cidades mais violentas do mundo encontram-se na América Latina, região em grande medida livre de guerras e conflitos civis e considerada formalmente pacífica.

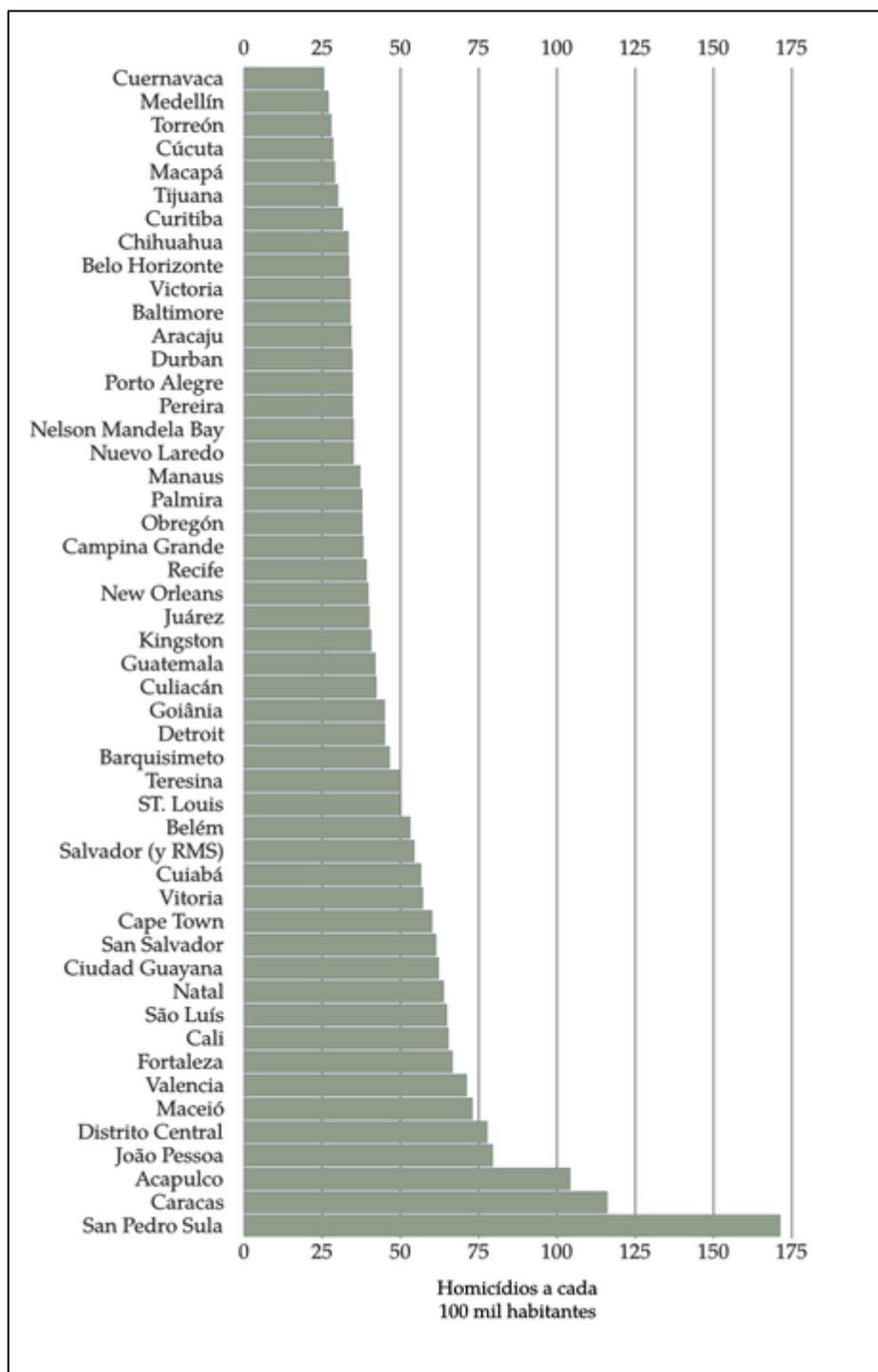


Figura 2 – As 50 cidades mais violentas do mundo: Taxa de homicídios a cada 100 mil habitantes

Fonte: (SEGURIDAD, JUSTICIA Y PAZ, 2014). Elaboração do autor.

Enfim, a América Latina pode ser definida como uma região majoritariamente livre de conflitos armados nos moldes tradicionais, ou velhas guerras. Mesmo novas guerras, tal qual definido no capítulo anterior, são dificilmente percebidas na região – embora os casos do Haiti e Colômbia mereçam, evidentemente, debate mais aprofundado. Ademais, a região conta com instituições públicas que, de maneira geral, não poderiam ser equiparadas à ideia de fragilidade estatal observada em partes da África ou da Ásia, por exemplo. Mas é sim possível perceber em muitas de tais cidades as condições que permitem identificar a fragilidade de um centro urbano: a crise de confiança entre governados e governantes e a instabilidade das estruturas de autoridade que abalam o contrato social e colocam em xeque a coesão do tecido social – condição que se tornaria visível através dos altos índices de violência percebido no território (MUGGAH, 2014). Considerados os dados acima apresentados, percebe-se a fragilidade das cidades latino-americanas sempre mereceu status de objeto de estudo privilegiado e sua ausência nas agendas de pesquisa era falha que pedia atenção.

As produções de Koonings e Kruijt (2007) e de Rodgers (2008a, 2008b) podem ser considerados marcos no que diz respeito à utilização do arcabouço teórico desenvolvido para o estudo da fragilidade urbana em contextos de conflito ou em situações de pós-conflito para os casos latino-americanos.

Em 2007, os pesquisadores Kees Koonings e Dirk Kruijt, da Universidade de Utrecht, publicaram o livro *“Fractured cities: social exclusion, urban violence and contested spaces in Latin America”*. O volume é dedicado à compreensão de quais são as dinâmicas que poderiam explicar a violência nas grandes cidades latino-americanas. Os autores identificam um fenômeno que consideram relevante: os grandes centros urbanos latino-americanos exibem índices de violência muito mais elevados que a média dos Estados

que integram. Seria um fenômeno regional. De acordo com Koonings e Kruijt, seria necessário formular hipóteses que explicassem a violência urbana em nível regional, buscando reconhecer processos e estruturas a incidir igualmente sobre todas as diferentes localidades. Para formular tais hipóteses, os autores se dispõem, portanto, se afastar de processos particulares, especificidades. (KOONINGS e KRUIJT, 2007)

Primeiramente, os autores destacam o papel diferenciado da cidade enquanto *locus* privilegiado onde se concentra a violência na América Latina. De acordo com os autores:

Poverty has become an urban phenomenon in the region. The urban middle classes, once seen as the harbingers of modernity and social advancement, now live under siege. Local administrations are overwhelmed by the task of governing conflicting interests and providing basic public services. The growing perception of this urban crisis is therefore clearly not limited to the poor, who in most large conurbations have become the majority of urban-ites. It affects the totality of urban social formations in Latin America. The fragmentation and deterioration of the urban space or 'cityscape' through inequality, insecurity and fear affect the lives of the elites and the middle class as much as they do the poor. Latin American cities in fact constitute a coexistence of contradictory social and spatial elements within the same social-geographical space. (KOONINGS e KRUIJT, 2007, p. 1)

Se observarmos os índices de homicídios das grandes cidades latino-americanas e compararmos com os índices de homicídio a nível nacional, é evidente a enorme disparidade. De fato, os centros urbanos apresentam índices muito acima daqueles correspondentes aos Estados dos quais fazem parte. O gráfico abaixo permite verificar tais índices elevados.

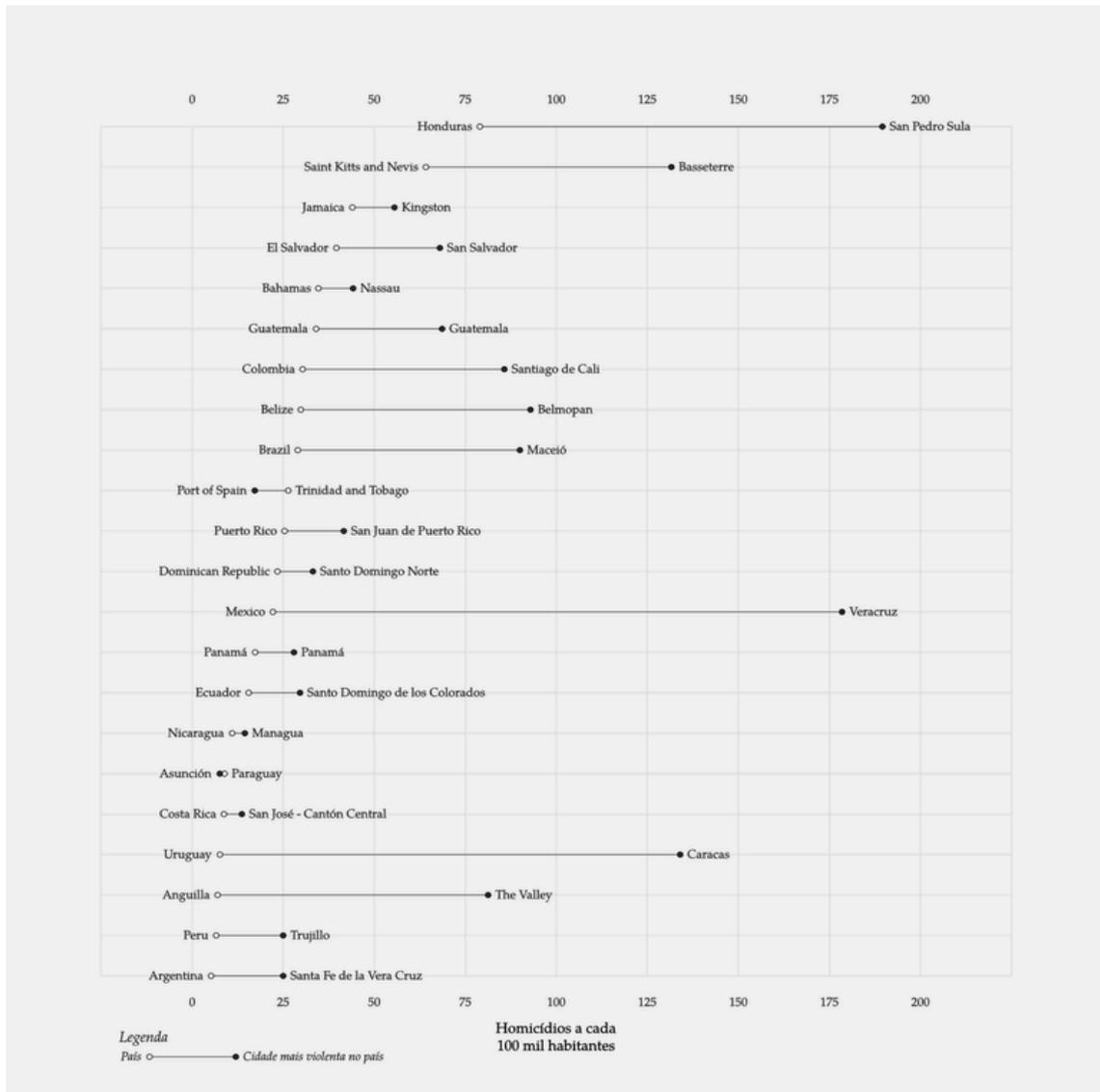


Figura 3 –Taxa de homicídios por país e taxa de homicídio da cidade mais violenta do país: América Latina

FONTE: (UNODC HOMICIDE STATISTICS, 2013). Elaboração do autor.

Para explicar os altos índices de violência nos grandes centros urbanos latino-americanos, Koonings e Kruijt (2007) sugerem hipóteses que poderiam explicar o fenômeno que supõem ser regional, para além dos casos de estudo específicos. As características das grandes cidades latino-americanas destacadas seriam a combinação de uma série de fatores, qual sejam desigualdade, exclusão, informalidade, políticas urbanas e administração pública ineficientes, o Estado de direito (ou sua ausência), e a presença de atores violentos nas grandes cidades da região.

(...) *the interaction between inequality and exclusion, informalization, urban politics and public administration, the (un)rule of law, and the role of armed actors and violence brokers in the Latin American cityscape.* (KONINGS e KRUIJT, 2007, p. 1)

Koonings e Kruijt (2007) não utilizam o termo fragilidade, nem para se referir às cidades nem aos Estados nos quais inseridas. No entanto, a opção por investigar a violência nas grandes cidades da América Latina, assim como as hipóteses formuladas para explicar a violência nesses centros urbanos, podem ser considerados um esforço de pesquisa precursor do que chamaremos de terceira geração de autores que estudarem a fragilidade urbana. Os autores que compõem tal terceira geração se referem com frequência ao estudo dos autores holandeses. Ademais, em boa medida, as duas hipóteses formuladas pela primeira pela segunda geração de pesquisadores preocupados com a fragilidade urbana – e reinterpretadas, tal qual veremos a seguir, pela terceira geração – estão presentes no estudo de Koonings e Kruijt.

O pesquisador Dennis Rodgers pode ser considerado pioneiro no que diz respeito à virada regional e temática no âmbito do grupo *Cities and Fragile States*. Tal virada teve impacto também para além do referido programa da LSE e influenciou demais autores das Relações Internacionais que compartilhavam da mesma agenda e integravam tal linha de pesquisa. Rodgers concentrou, desde 2008, seus esforços de pesquisa no caso de Manágua, capital da Nicarágua, cidade que apresenta relativos altos índices de violência (RODGERS, 2008a).

O autor dedicou-se, em dois artigos distintos, ao esforço de verificação da hipótese de que a fragilidade da cidade de Manágua pudesse ser considerada uma fonte determinante para a condição de fragilidade do Estado da Nicarágua. A metáfora adotada por Rodgers (2008a, 2008b) era a da doença e do sintoma. Seu problema de pesquisa, à época, era: a fragilidade de Manágua é a doença que tem como sintoma a fragilidade da Nicarágua? Ou, ao contrário, a doença é a fragilidade estatal da Nicarágua e

a condição frágil de Manágua é sintoma de uma trajetória de desenvolvimento desigual.

É digno de nota que o problema de pesquisa de Rodgers denota sua filiação à chamada segunda geração de autores das Relações Internacionais interessados no tema da fragilidade das cidades. Isso se deve ao fato do autor considerar válida a questão a respeito da causalidade que se estabelece entre a condição frágil em nível local e nacional. Como vimos, a primeira geração de autores que compunham tal linha de pesquisa entendiam que a fragilidade emanava do Estado para a cidade necessariamente. Apenas a partir de 2008, com uma segunda onda de estudos, a noção de que é possível reconhecer uma relação de co-constituição entre as fragilidades urbana e estatal passa a ser corrente.

Rodgers publica, em 2008, no periódico *New Left Review*, um primeiro artigo sobre a cidade de Manágua intitulado “*A Symptom Called Managua*”. Em suas conclusões, Rodgers se alinha à percepção dominante dentre os autores da primeira onda de trabalhos sobre o tema em questão: o pesquisador afirma que a fragilidade urbana da cidade de Manágua seria reflexo de dinâmicas estruturais da Nicarágua que se manifestariam de maneira particular e com grande impacto e visibilidade nos grandes centros urbanos. Em outras palavras, para Rodgers, à ocasião, a violência em Manágua era sintoma, e não doença.

Em um segundo artigo do mesmo ano, publicado pelo programa *Cities and Fragile States*, Rodgers avança em seus estudos e parece encontrar uma nova resposta para seu problema de pesquisa. No texto que ganhou o título sugestivo de “*An Illness Called Managua*”, Rodgers (2008b) passa a considerar a ideia da relação de co-constituição como a melhor resposta para a questão que se faz. O autor afirma, nesta obra, que:

What emerges starkly from this threefold panorama is that while the particular urban development of Managua can clearly be seen as a reflection, or ‘symptom’, of the persistent oligarchic structure of Nicaraguan society, it is also a major

pathological factor – an ‘illness’, one might say – that contributes to the perpetuation of this oligarchic configuration, albeit in a renewed form. (RODGERS, 2008b, p. 2)

Além de Koonings e Kruijt e Rodgers, outros autores inseridos nessa linha de pesquisa também passam, a partir de 2008, a olhar para a região latino-americana. Os estudos a respeito de cidades colombianas desenvolvidos por Vargas (2009) e Gutierrez-Sanin (2009) são exemplos interessantes. Os pesquisadores que desenvolvem tais investigações, contudo, procuram afirmar que olhar para a experiência colombiana não constitui ruptura com a primeira geração de estudos sobre fragilidade urbana e fragilidade estatal uma vez que a Colômbia seria, à época, um país envolvido, sim, em um conflito armado, de acordo com tais autores (GUTIERREZ-SANIN et al, 2009). Tais estudos, portanto, ainda observavam o critério que exigia a escolha de estudos de casos nos quais a fragilidade urbana decorria de sua inserção em contextos nacionais de conflito ou pós-conflito.

O estudo das cidades da região colombiana de Bolívar Sul, desenvolvido por Vargas (2009), por exemplo, procurava compreender de que maneira as FARC, um grupo supostamente guerrilheiro majoritariamente rural, expandiu suas atividades para as zonas urbanas de tal região colombiana. A pesquisa de Vargas constitui um exemplo claro das hipóteses que definem os estudos de tal primeira geração de autores: estão presentes a hipótese demográfica que confere centralidade aos fluxos populacionais e a visão de que a fragilidade estatal determina a fragilidade da cidade.

Os estudos a respeito das cidades colombianas nos permitem duas considerações importantes no que tange a divisão das gerações de autores aqui proposta. Em primeiro lugar, vale ressaltar que uma geração não substitui a geração anterior de modo absoluto, desconsiderando todas as hipóteses por ela formuladas. Ao contrário, as gerações convivem. E desse convívio, do diálogo entre autores que podem ser identificados com uma ou outra onda, nasce o debate que é objeto do presente esforço de pesquisa.

Em segundo lugar, é possível perceber com clareza que ambas as gerações aqui apresentadas compartilham premissa importante, qual seja a noção de que há relação importante entre a fragilidade urbana e a fragilidade estatal. Tal premissa exige estudo e reflexão.

A formulação do conceito de cidade frágil tem origem, enfim, no debate sobre Estados frágeis. Destarte compartilham das mesmas potencialidades e vantagens quanto às capacidades analíticas que detém. São categorias que representam chave interpretativa interessante para a compreensão de uma infinidade de fenômenos. No entanto, carregam consigo também as mesmas limitações. Noutras palavras, a literatura existente sobre os Estados frágeis antecipa vantagens e desvantagens analíticas que podem ser identificadas no incipiente debate sobre cidades frágeis.

A seguir, nos dedicaremos à continuidade da sistematização da literatura a respeito da fragilidade urbana, avançando no entendimento das contribuições oferecidas pela terceira geração de autores inseridos em tal linha de pesquisa. Ao final, nos ateremos aos paralelos entre as literaturas a respeito da fragilidade do Estado e a fragilidade da cidade.

2.5 Considerações finais

No presente capítulo, procuramos demonstrar que:

1. A formulação do conceito de cidade frágil tem origem no debate sobre Estados frágeis. Destarte compartilham das mesmas potencialidades e vantagens quanto às capacidades analíticas que detém. São categorias que representam chave interpretativa interessante para a compreensão de uma infinidade de fenômenos relevantes, qual sejam as crises das estruturas de autoridade locais e nacionais e suas consequências. Em outras palavras, buscamos expor como se deu o nascimento da linha de pesquisa sobre cidades frágeis e a relação que tal literatura guarda com o debate a respeito da fragilidade do Estado. A literatura existente sobre os Estados frágeis antecipa, em boa

medida, as vantagens analíticas que podem ser identificadas no ainda incipiente debate sobre cidades frágeis.

2. A adoção do conceito de cidade frágil permite novas reflexões que mobilizam autores cuja produção acadêmica a respeito da violência e da insegurança nas Relações Internacionais oferece novas possibilidades de análise dos conflitos contemporâneos que pedem reconhecimento. Buscamos mostrar como o termo *feral cities* representa um marco zero na literatura a respeito da fragilidade das cidades.
3. A literatura a respeito da fragilidade dos centros urbanos pode ser sistematizada dividindo-a em três gerações. As duas primeiras gerações de autores envolvidos com tal agenda de pesquisa foram objeto deste capítulo. A fim de analisar as contribuições de tais gerações, identificamos as hipóteses centrais formuladas por ambos os grupos de autores a respeito da fragilidade das cidades.
4. As duas primeiras ondas de estudos produzidos sobre o tema em questão contribuem para o debate sobre a cidade frágil com a elaboração de hipóteses relevantes a respeito da fragilidade urbana. A primeira onda de autores é responsável pela elaboração e verificação da hipótese demográfica, que chamaremos de hipótese 1 (H1). A segunda onda de autores se dedicou à formulação e verificação da hipótese da co-constituição das fragilidades urbana e estatal, que chamaremos de hipótese 2 (H2).
 - a. A H1 pode ser de tal maneira definida: a fragilidade urbana teria explicação nos fluxos populacionais. Grandes contingentes migrariam para as cidades, por uma vasta gama de motivações. Ao chegar nas cidades, tais contingentes encontrariam um espaço repleto de vulnerabilidades. Tais vulnerabilidades se acentuariam uma vez que a cidade se torna repositório de um número significativo de pessoas. Nesse contexto, se daria um processo de urbanização sem crescimento. As cidades repositório, enfim, se tornariam espaços marcados pela fragilidade expressa na insegurança e nos altos índices de violência.

- b. A H2 pode ser de tal maneira definida: a fragilidade das cidades é, simultaneamente, causa e consequência da fragilidade do Estado. Ambas se co-constituem.
5. A segunda geração de estudos a respeito da fragilidade urbana é responsável por fazer da América-latina objeto de estudo privilegiado. Veremos que a terceira geração de pesquisadores dedicados a tal agenda de pesquisa seguirão olhando para a América Latina.

No capítulo que segue, apresentaremos a terceira geração de autores que se dedicam ao estudo das cidades frágeis. Veremos como o debate ganha novos contornos. Enfim, procuraremos demonstrar que as hipóteses desenvolvidas pelas duas gerações anteriores e apresentadas no capítulo que se encerra – H1 e H2, respectivamente – seguem desempenhando papel central na produção da terceira geração a ser apresentada. A H2 segue sendo admitida e, mais importante, a H1 é reinterpretada pela geração a ser observada adiante, ganhando novos contornos e maior complexidade.

Ademais, buscaremos evidenciar em que medida o arcabouço teórico desenvolvido por tal terceira geração de pesquisadores apoia a revisão do comportamento de atores envolvidos com políticas de ajuda humanitária. Os discursos e práticas destes atores vem sendo paulatinamente adaptados à realidade de contextos urbanos inseridos em Estados não imersos em conflitos armados em grande escala formalmente reconhecidos – territórios considerados em paz.

Por fim, recuperaremos a discussão sobre o nexos existente entre os debates a respeito da fragilidade urbana e estatal, revelado neste capítulo. O intuito será examinar o estado atual do debate sobre cidades frágeis investigando as fronteiras do pensamento sobre o tema, bem como os limites e possibilidades de tal literatura.

Capítulo 3: Cidades frágeis - novas perspectivas e práticas

O capítulo anterior do presente esforço de pesquisa foi dedicado à análise das origens do estudo da fragilidade urbana, bem como das principais hipóteses formuladas pelas primeiras gerações de autores envolvidos com o tema para explicá-la. O capítulo que segue será dedicado à continuidade da análise dos estudos sobre a fragilidade das cidades. Com tal intuito, nos dedicaremos, inicialmente aos estudos de terceira geração a respeito da fragilidade urbana e suas contribuições para tal linha de pesquisa e para a disciplina de Relações Internacionais. Enfim, apresentaremos evidências contundentes de como tais estudos passam a informar o desenvolvimento de novas modalidades de ajuda humanitária. A cidade frágil passa a ser o novo *locus* do humanitarismo e tal fenômeno, como poderemos observar 1) guarda relação com a crescente produção acadêmica sobre o tema da fragilidade urbana e 2) apresenta desafios tanto para a academia quanto para os profissionais envolvidos em temas relacionados à ajuda humanitária.

3.1 A terceira geração de estudos sobre a fragilidade urbana e a formulação do conceito de cidade frágil

3.1.1 Jütersonke, Muggah e Rodgers: inaugurando uma nova geração

O artigo “*Gangs, urban violence, and security interventions in Central America*” (JÜTERSONKE, MUGGAH e RODGERS, 2009) é o elo de ligação entre a literatura apresentada no capítulo anterior e a que debateremos no presente capítulo. Havíamos identificado então a primeira e a segunda geração de estudos a respeito da fragilidade urbana, em especial os estudos desenvolvidos no âmbito do programa *Cities and Fragile States*, e apontado para a existência de uma terceira geração de pesquisadores que se dedicam ao tema e que ampliam o escopo do debate.

O artigo supracitado é assinado por Oliver Jütersonke, Robert Muggah e Dennis Rodgers. Jütersonke e Muggah eram, à época, filiados ao *Centre on*

Conflict, Development & Peacebuilding, parte do *Graduate Institute* de Genebra. Por sua vez, Dennis Rodgers, como já havíamos mencionado no capítulo anterior, foi membro do programa *Cities and Fragile States* e pode ser considerado o responsável por deslocar o eixo da análise, aplicando o arcabouço teórico desenvolvido para explicar a fragilidade de centros urbanos em conflito ou situação de pós-conflito em relação ao caso latino-americano. O elo entre as gerações reside no fato do texto reunir um expoente da segunda geração apresentada acima, Rodgers, e dois dos principais nomes da terceira geração de estudos sobre as cidades frágeis.

É possível ainda tecer quatro observações a respeito do artigo que estabelece conexão entre as gerações e sua relevância, o artigo 1) representa a adesão de novos autores com diversos vínculos institucionais à linha de pesquisa sobre a fragilidade das cidades, 2) permite uma reflexão importante a respeito da proximidade dos centros de pesquisa que se dedicam ao tema dos grandes organismos internacionais de ajuda humanitária, 3) representa a consolidação da tendência de dar à América Latina status de foco privilegiado dos estudos sobre fragilidade urbana nas Relações Internacionais, e 4) lança as bases para a formulação do conceito de cidade frágil – grande contribuição desta terceira geração de estudos sobre a fragilidade urbana para sua linha de pesquisa.

Em primeiro lugar, quanto à adesão de novos autores com diversos vínculos institucionais à linha de pesquisa sobre a fragilidade das cidades, o artigo de Jütersonke, Muggah e Rodgers (2009) representa um marco importante. Nota-se, ao observar quem são os que assinam o estudo, que a terceira geração de autores preocupados com a fragilidade das cidades é diversa no que tange aos vínculos institucionais e origens. Percebe-se que novos autores provenientes de distintos centros de pesquisa passam a se ocupar de tal agenda. Tal diversidade é um dado relevante sobre a terceira geração de autores que tratam do tema da fragilidade urbana: a agenda ganha novos adeptos e reforça seu status de linha de pesquisa proeminente.

Em segundo lugar, a respeito das filiações institucionais dos autores em questão, cabe ressaltar que o fato de pesquisadores sediados em Genebra

se envolverem com tal agenda é indício importante. Indica que a terceira geração de estudos sobre fragilidade urbana esteve sempre próxima dos grandes organismos de ajuda humanitária, notadamente o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, sediado em Genebra. Tal proximidade, veremos, permite o diálogo entre tais autores e tais organizações – diálogo este que resultará na reinterpretação de práticas e políticas de ajuda humanitária com vistas a permitir que organismos de ajuda operem em situações de fragilidade urbana. Como veremos adiante, parte substantiva do sistema de instituições envolvidas com ajuda humanitária se apropriam do conhecimento produzido pela terceira geração de autores que será analisada no presente capítulo.

Em terceiro lugar, o artigo de Jütersonke, Muggah e Rodgers (2009) representa a consolidação da tendência de dar à América Latina status de foco privilegiado dos estudos sobre fragilidade urbana nas Relações Internacionais. No capítulo anterior, tratamos da produção de Rodgers (2008a, 2008b) a respeito da cidade de Manágua. Seu problema de pesquisa, tal qual apresentado, dizia respeito à relação causal entre a fragilidade de Manágua e a fragilidade da Nicarágua. Seria a fragilidade de Manágua causa ou consequência da fragilidade do Estado nicaraguense? É possível traçar um paralelo importante entre os estudos desenvolvidos por Rodgers em 2008 e o trabalho de Jütersonke, Muggah e Rodgers, de 2009. Ambos os trabalhos têm como foco casos latino-americanos.

Tal paralelo se aplica à relação entre a segunda e a primeira geração de autores preocupados com a condição frágil das cidades. A terceira geração de estudos sobre a fragilidade urbana herda da segunda geração a opção por investigar dinâmicas de fragilidade em contextos nacionais que não enfrentam situações de conflito ou de pós-conflito. Nesse contexto, como vimos, a América Latina emerge como objeto de estudo destacado. O artigo de Jütersonke, Muggah e Rodgers (2009), enfim, reforça a tendência que os trabalhos de Rodgers e outros anteciparam anos antes e consolidam o status de objeto de estudos central da América Latina para a literatura contemporânea a respeito da fragilidade das cidades.

Lembremos que a opção por estudar a região latino-americana advém do reconhecimento de que as cidades da América Latina apresentam níveis de violência frequentemente maiores do que aqueles observados em conflitos armados.

The annual global homicide rate was approximately 7 per 100,000 in 2004, while in South America it was 25 per 100,000 and in Central America it soared above 29 per 100,000 (Geneva Declaration, 2008; WHO, 2008; UNODC, 2009). In contrast to virtually every other region, South and Central America feature the fastest and most dramatic temporal escalation of (homicidal) armed violence since 1999. (JÜTERSONKE, MUGGAH e RODGERS, 2009, p.3)

Embora confirmem a tendência de olhar para a América Latina, Jütersonke, Muggah e Rodgers (2009) o fazem de modo significativamente distinto de como o fez a segunda geração de autores anteriormente apresentada. A América Latina era estudada pela geração anterior de modo fragmentado. Casos de cidades consideradas frágeis na região foram observados de modo isolado, sem procurar estabelecer conexões entre os casos ou identificar tendências. Trata-se de dar sequência à sugestão pioneira de Koonings e Kruijt (2007) que, como vimos, já apontavam a necessidade de pensar a fragilidade das cidades da América Latina a partir de uma lente regional, buscando explicações que transcendessem as especificidades de casos particulares.

No esforço de traçar paralelos e buscar explicações de alcance regional para a fragilidade das cidades latino-americanas, os autores se deparam com a necessidade de estudar quem são os atores responsáveis pela violência nos grandes centros urbanos da região. Nesse sentido, Jütersonke, Muggah e Rodgers (2009) inauguram uma discussão que é central para parte significativa da literatura sobre a fragilidade urbana na terceira geração, qual seja a investigação dos atores violentos envolvidos na construção da condição de fragilidade.

Vimos que a literatura gradualmente deixa de se preocupar exclusivamente com a fragilidade urbana em palcos de conflito. Com isso, os atores que perpetram violência são associados às modalidades de violência organizada relacionadas às novíssimas guerras, em especial gangues e grupos ligados ao crime organizado. Esses atores envolvidos com a violência urbana, violência esta que contribui de maneira relevante para a fragilidade urbana, são, segundo os autores, considerados como crescente ameaça pela comunidade internacional. As gangues e grupos ligados ao crime organizado no contexto latino-americano, em especial as *maras* da América Central, passam a ser tratados como uma “*new urban insurgency*” (JÜTERSONKE, MUGGAH e RODGERS, 2009).

Likewise, international observers are increasingly linking gangs to insurrection and internal conflict in so-called ‘weak’ and ‘fragile’ state: in 2005, for example, the US Army War College described the region’s gangs as constituting a “new urban insurgency” with the goal “to depose or control the governments of targeted countries” through “coups d’street” (sic). These sentiments were echoed in more recent publications of the US Department of Defence which called for the ‘stabilization’ of gang-inspired unrest. (JÜTERSONKE, MUGGAH e RODGERS, 2009, p. 4)

Ainda sobre os chamados atores violentos, Jütersonke, Muggah e Rodgers (2009) afirmam que há crescente percepção de que tais grupos, ao atuar nos grandes centros urbanos, constituem ameaça local, nacional, regional e, no limite transnacional. Tal percepção crescente transforma, para os autores, a maneira como instituições - locais, nacionais, regionais e, no limite transnacionais - desenham políticas de enfrentamento da violência. Essa transformação tem como resultado políticas repressivas, que de acordo com os autores, ao invés de mitigar a fragilidade dos centros urbanos, contribuem para acentuar a fragilidade das cidades (JÜTERSONKE, MUGGAH e RODGERS, 2009).

Inevitably, hard-handed measures are frequently supported by the public owing to the visibility such interventions afford.

But while official reports claim that anti-gang initiatives generate significant reductions in criminal violence, most evidence indicates that these effects are temporary and tenuous. Crack-down operations against gangs tend to generate perverse effects—including a greater predisposition to excessive acts of brutality and new forms of adaptation to avoid capture. Indeed, repressive tactics frequently encourage members to become more organised and violent.
(JÜTERSONKE, MUGGAH e RODGERS, 2009, p. 4)

Assim, os autores descrevem um processo que reconhece na violência perpetrada por atores tais quais gangues e grupos ligados ao crime organizado, bem como nas políticas repressivas desenhadas para combatê-los, forças motrizes da fragilidade das cidades (JÜTERSONKE, MUGGAH e RODGERS, 2009).

Cabe registrar que existe ainda, de acordo com Jütersonke, Muggah e Rodgers (2009), uma terceira fonte para a fragilidade urbana. Ao observar os atores violentos em ação na América Central, os autores alegam que a própria urbanização deve ser considerada fator importante para explicar a fragilidade das cidades. *“Urban violence can thus be understood as intricately linked to the structural dynamics of urban agglomeration”* (JÜTERSONKE, MUGGAH e RODGERS, 2009, p. 4). Como veremos adiante no presente capítulo, a ideia de um urbanismo violento é uma hipótese que perpassa toda a literatura produzida nessa geração e guarda íntima relação com a hipótese demográfica formulada pela primeira geração de estudos sobre fragilidade urbana.

Enfim, em quarto lugar, o texto de Jütersonke, Muggah e Rodgers (2009) lança bases para a formulação do conceito de cidade frágil, a grande contribuição desta terceira geração de estudos sobre a fragilidade urbana para sua linha de pesquisa. Os autores ainda não utilizam o termo cidade frágil. Contudo, é no artigo de 2009 que encontramos a gênese dos esforços teóricos que culminam na construção do conceito de cidade frágil – posteriormente desenvolvido por Robert Muggah, Kevin Savage, Oliver

Jütersonke e outros. Tal gênese reside na busca, acima descrita, por explicações para a fragilidade urbana que a entendam como fenômeno regional e internacional. Noutras palavras, Jütersonke, Muggah e Rodgers (2009) buscavam explicações para a fragilidade urbana que transcendessem os limites dos estudos de caso típicos das primeiras gerações cujas conclusões não permitiam identificar tendências para além das realidades locais e nacionais. Essa busca resulta na proposta de uma nova categoria que articula de maneira concisa o que pensava-se até o momento a respeito da fragilidade das cidades: a cidade frágil.

3.1.2 A cidade frágil

Em 2012, no artigo intitulado “*Urban Violence and Humanitarian Action: Engaging the Fragile City*”, os pesquisadores Robert Muggah e Kevin Savage formulam, pela primeira vez num artigo acadêmico, o conceito de cidade frágil (*fragile city*).² Os autores descrevem uma primeira definição do termo nas seguintes linhas:

The emergence of fragile cities as a category suggests that the referent of international attention is correspondingly expanding. That is, fragility is no longer confined exclusively to the domain of states but is rather extending to their capitals and outlying metropolitan regions as well. The international security and development optics are scaling outwards to account for chronically violent and ungovernable cities and neighborhoods in which public authorities and civic actors have lost control, are unable or unwilling to deliver basic public services, and cannot fulfill their essential function of providing security, welfare and legitimate representation (MUGGAH e SAVAGE, 2012, p. 1).

² A primeira menção ao termo “cidade frágil” ocorre em junho de 2010. O artigo “*Humanitarian challenges of urbanization*”, de autoria de Raimond Duijsens, integra o relatório da Cruz Vermelha intitulado “*Humanitarian debate: Law, policy, action Urban violence*” (DUIJSENS, 2010). No artigo, o termo é citado apenas uma vez e não há pretensão de cunhar um conceito. Comentaremos com em detalhes tal relatório da Cruz Vermelha.

A cidade frágil seria, portanto, cronicamente violenta. Nessas cidades, a capacidade de controle das estruturas de autoridade sobre determinadas regiões se encontraria significativamente erodida, bem como de prestar serviços públicos. Ademais, as estruturas de autoridade já teriam, há tempos, se mostrado incapazes de oferecer oportunidades econômicas e condições para a redução da desigualdade. As autoridades públicas urbanas, em tais locais, estariam diante do paulatino desgaste de capacidade de representação legítima e haveria evidente crise de confiança nas instituições públicas (MUGGAH e SAVAGE, 2012).

No limite, a cidade frágil conviveria com a iminência da ruptura do pacto entre governantes e governados. As cidades frágeis, enfim, seriam centros urbanos de alta densidade populacional nos quais o contrato social entre a estrutura de autoridade existente e os cidadãos se encontra em crise. Este cenário teria como resultado a insegurança verificada nos altos índices de violência e violações de direitos humanos em larga escala (MUGGAH, 2015a).

Muito do que faz de um centro urbano uma cidade frágil, de acordo com os autores da terceira geração de estudos sobre a fragilidade urbana, é eco das definições que pautam o debate sobre Estados frágeis. Cabe ressaltar que um dos pontos centrais do paralelismo entre a fragilidade urbana e a fragilidade estatal gira em torno da ideia de erosão da autoridade. Para Muggah (2015a) as cidades frágeis são “*places where the social contract binding municipal governments to their citizens has crumbled and anarchy rules*” (MUGGAH, 2015a, p. 1). Em artigo de 2013, o autor entra em mais detalhes sobre a situação de fragilidade urbana e o nexos com a literatura a respeito da fragilidade do Estado:

The preoccupation with “fragile” and “failed” cities – at least in military circles – echoes many of the very same anxieties associated with failed and fragile states. Such cities are said to experience ruptures in the social contracts binding governments and citizens and a declining ability to regulate and monopolize legitimate violence across their territories. In

extreme cases, municipal governance systems and security apparatus collapse altogether (MUGGAH, 2013a, p. 1).

Em um segundo artigo do mesmo ano de 2012, assinado por Robert Muggah e Oliver Jüntersonke (2012) e intitulado “*Rethinking Stabilization and Humanitarian Action in “Fragile Cities”*”, Muggah volta a abordar o conceito de cidade frágil. No texto, os autores afirmam que pesquisadores e tomadores de decisão admitem com cada vez mais frequência que a fragilidade se manifesta não apenas no âmbito do Estado, mas também nas cidades. A noção de cidade frágil estaria cada vez mais difundida entre autores e atores políticos.

Due to rapidly escalating rates of urbanization, fragile and ungoverned spaces are increasingly being identified within densely populated urban and peri-urban areas, including slums and shantytowns. The referent of fragility, then, is shifting. It is no longer confined exclusively to the state but also includes supposedly chronically violent and ungovernable cities in which public authorities have lost control, are unable to deliver basic public services, and cannot fulfill their function of providing security, welfare, and representation. (MUGGAH e JÜNTERSONKE, 2012, p. 314)

Como podemos perceber, o texto utiliza as exatas mesmas formulações da definição anterior, de Muggah e Savage (2012). É notável a repetição dos mesmos termos nessas e em outras publicações deste grupo de autores. Pode-se creditar a recorrência de trechos em diferentes artigos dos mesmos autores à grande demanda pela produção acadêmica sobre cidades frágeis. Num curto espaço de tempo, uma quantidade significativa de material foi produzido pelos principais autores preocupados com a fragilidade urbana, sinal do impacto de tais formulações e do crescente interesse por tal agenda de pesquisa (MUGGAH e SAVAGE, 2012; MUGGAH e JÜNTERSONKE, 2012; MUGGAH, 2013a; 2013b; 2015a).

Os dois textos citados anteriormente (MUGGAH e SAVAGE, 2012; MUGGAH e JÜNTERSONKE, 2012) fazem referência à obra de Norton (2003) sobre as

“feral cities” – discutida no capítulo anterior. A menção ao conceito de “feral city” reforça a linha genealógica identificada pela presente pesquisa que considera Norton precursor do debate sobre as cidades frágeis. Para Muggah e Savage (2012):

(...) there are fears that “mega” slums will likely constitute the future frontier of armed violence and sources of insecurity while others contend that so-called “feral cities” are already “natural havens for a variety of hostile non-state actors” and may pose “security threats on a scale hitherto not encountered”. (MUGGAH e SAVAGE, 2012, p. 1)

Muggah e Jüntersonke (2012) citam a exata mesma passagem e acrescentam importante observação. Os autores apresentam a ideia de que as cidades podem também, em função da própria condição de fragilidade, ser laboratórios para novas formas de organização cívica:

Notwithstanding an important, if nascent, counter-argument that such areas often provide new and informal forms of service and provision, the political and ideological commitment to restoring state and metropolitan order remains dominant (MUGGAH e JÜNTERSONKE, 2012, p. 314).

Conforme apresentado anteriormente, este grupo de autores se dedica com especial atenção ao estudo dos chamados atores violentos que agem nas cidades. A presença de atores violentos não-estatais atuando no ambiente urbano é parte fundamental da noção do que seja uma cidade frágil. Noutras palavras, a cidade, em especial a cidade frágil, é o campo de batalha das novíssimas guerras.

Como vimos, a investigação sobre tais atores foi identificado como esforço de pesquisa altamente necessário por Jüntersonke, Muggah e Rodgers (2009). Em dois artigos curtos sobre as cidades frágeis publicados posteriormente por Robert Muggah (2013a; 2013b) no ano de 2013, “*Fragile Cities Rising*” e “*The Fragile City Arrives*”, o autor recupera esse chamado por estudos sobre

o tema e confere, mais uma vez, destaque à importância da análise dos atores violentos para a compreensão da fragilidade urbana.

Entire swathes of fragile cities may appear ungovernable, subjugated to alternate forms of governance by insurgents, drug traffickers, gangs, militias and/or vigilante groups. In extreme cases, the ability of city institutions to adapt, cope and rebound from stress may show signs of strain or become overwhelmed entirely (MUGGAH, 2013b, p. 1).

A cidade frágil é, assim, fonte de insegurança local, nacional, regional e global. Logo, constitui-se enquanto espaço que desperta interesse da comunidade internacional. A consequência lógica de tal processo é a cidade se consolidar como nova fronteira de medidas de intervenção internacional: *“Cities are thus emerging center-stage in debates on counter-insurgency, stabilization, and crime prevention”* (MUGGAH, 2013b).

Ainda sobre a questão do reiterado interesse internacional pelas cidades frágeis e suas consequências, Muggah e Jüntersonke (2012) afirmam que:

While the term “fragility” allows for a potentially more banal and all-encompassing view of the challenges faced in supposedly ungovernable areas, the notion of instability ensures that chronic levels of violence and disorder that may not constitute “conflict” as such are being captured by the logic of intervention. And dealing with instability has catalyzed a set of rhetorical and operational commitments by intervening governments that are in stark contrast to the way humanitarian interventions were portrayed in the 1990’s (MUGGAH e JÜNTERSONKE, 2012, p. 316).

O desenvolvimento do conceito de cidade frágil demanda ainda duas observações importantes. A primeira diz respeito à sua pretensa aplicabilidade universal. O que se observa nos textos que fazem uso do conceito de cidade frágil é que, em grande medida, se referem às cidades latino-americanas e seus altos índices de violência e insegurança (MUGGAH, 2013a; 2013b; 2015a). *“With some exceptions, these centers of fragility are*

located in North, Central, and South America, which are home to a staggering 45 of the 50 most dangerous metropolises” (MUGGAH, 2015a, p. 1). Contudo, o termo cidade frágil foi concebido como categoria de aplicabilidade universal, e não restrita à realidade latino-americana. A noção de cidade frágil, enfim, é resultado da demanda por uma categoria de análise que sintetizasse o repertório desenvolvido a respeito da fragilidade dos centros urbanos que pudesse ser aplicada a diferentes contextos urbanos (MUGGAH, 2013b).

A segunda observação relevante a respeito do conceito de cidade frágil pode ser assim enunciada: a terceira geração de estudos sobre a fragilidade urbana oferece especial contribuição para a disciplina de Relações Internacionais, qual seja a formulação do conceito de cidade frágil. O conceito tem impacto significativo e alçou a literatura produzida pela terceira geração de autores preocupados com a fragilidade das cidades a lugar de destaque no âmbito da disciplina de Relações Internacionais. Duas publicações recentes são indícios de tal destaque.

Em 2015 Robert Muggah publicou o artigo “*Fixing Fragile Cities*” na revista norte-americana *Foreign Affairs*, uma das mais importantes publicações acadêmicas da área de Relações Internacionais. Nesse artigo o autor volta a tratar da fragilidade urbana dentro dos marcos anteriormente destacados neste capítulo. Se o conteúdo não é inédito, vale ressaltar que a presença do autor e do tema em um periódico de destaque na área de Relações Internacionais revela que o conceito de cidade frágil tem ganhado espaço junto ao que pode ser considerado o *mainstream* da disciplina.

No mesmo ano, a professora da Universidade de Sussex, Clionadh Raleigh, publicou, no importante periódico científico *International Studies Review*, revista filiada à *International Studies Association*, o artigo “*Urban Violence Patterns Across African States*”, em que discute a violência urbana na África, em especial na região subsaariana. No artigo, Raleigh (2015) apresenta a noção de cidade frágil e a define como uma das principais formulações teóricas a respeito das fontes da violência urbana contemporânea. Ambas as publicações em periódicos importantes, cujo conteúdo costuma refletir o que

se considera o *mainstream* da disciplina de Relações Internacionais, são evidência da crescente relevância do tema no âmbito da disciplina de Relações Internacionais

Veremos adiante nesse capítulo que a terceira geração de autores que tratam da fragilidade urbana é responsável pela formulação de duas hipóteses para explicar as fontes da fragilidade urbana. Tais hipóteses, observaremos, são, em boa medida, reinterpretações da hipótese demográfica desenvolvida pelas primeiras gerações de autores preocupados com a fragilidade das cidades.

3.2 A terceira geração de estudos sobre fragilidade urbana e a reinterpretação das hipótese demográfica

As hipóteses formuladas para compreender a fragilidade urbana, articuladas no capítulo anterior desenvolvidas pelas gerações supracitadas, não são superadas na produção da terceira geração de autores que se dedicam ao tema. Pelo contrário: a chamada hipótese da co-constituição das fragilidades segue sendo admitida e reiterada. Por sua vez, a hipótese demográfica é reinterpretada e reinscrita no novo marco analítico da criação do conceito de cidades frágeis. A terceira geração de autores aqui analisados manifesta, portanto, sua filiação ao debate anterior sobre a fragilidade em ambiente urbano.

Nas seção que segue, uma das duas hipóteses formuladas anteriormente, a chamada hipótese demográfica (H1) será revisitada. Entenderemos como ela é reformulada e se desdobra em duas hipóteses centrais a respeito das fontes de fragilidade das cidades, nomeadamente a hipótese dos fluxos globais (H3.1) e a hipótese do urbanismo violento (H3.2).

3.2.1 A hipótese demográfica revista: os fluxos populacionais transnacionais

Uma das frentes de pesquisa da terceira geração de autores aqui observada, como já mencionamos, diz respeito aos atores violentos envolvidos nas situações de fragilidade. A investigação dos atores violentos que atuam nas cidades frágeis, em especial gangues e grupos ligado ao crime organizado,

tem centralidade para formulação do que chamaremos de hipótese dos fluxos globais.

A terceira geração de estudos sobre fragilidade urbana reinterpreta a hipótese demográfica (H1), descrita no capítulo anterior. O êxodo rural motivado pela necessidade de fugir da violência organizada no campo decorrente de conflitos ou situações de pós-conflito, fluxo populacional crítico para a primeira geração de autores preocupados com a fragilidade urbana, não se verifica com tanta frequência nos estudos de terceira geração aqui analisados. Outros fluxos pedem apreciação para compreenda a fragilidade urbana na contemporaneidade. Contudo, a noção de que o movimento de grandes contingentes populacionais desempenham papel fundamental na constituição da condição de fragilidade de um centro urbano segue sendo parte essencial do exame da cidade frágil empreendido pela terceira geração.

Ao buscar explicações para a fragilidade das cidades da América Central e Caribe, Jütersonke, Muggah e Rodgers (2009) reiteram que tal fragilidade não pode ser explicada pela existência de estruturas de autoridade fragilizadas em decorrência de situações de conflito ou pós-conflito. Em primeiro lugar, porque os conflitos civis na América Central se encerraram há mais de 20 anos³ - período maior do que consideramos, no presente esforço de pesquisa, como período de pós-conflito (COLLIER, 2007). Portanto, o conflito e suas consequências imediatas não explicam, como já explicaram, a fragilidade das cidades da região. Noutras palavras, a dificuldade na reintegração social de ex-combatentes e do desarmamento em tempos de paz definem a continuidade dos ciclos de insegurança que comumente explicam a fragilidade de centros urbanos inserido em situação de pós-conflito. Tais ciclos persistiriam nas cidades frágeis em questão, embora os Estados aos quais tais cidades pertencem não estejam mais em situação de pós-conflito. Daí a necessidade de buscar novas interpretações que expliquem a persistência dos ciclos de insegurança e violência que caracterizam as cidades frágeis centro-americanas.

³ O conflito de término mais recente ocorreu na Nicarágua, encerrado com a paz de 1996.

Como é típico dos estudos de terceira geração, os autores se voltam para os atores violentos agindo no território. Jütersonke, Muggah e Rodgers (2009), portanto, observam a atuação das *maras* e *pandillas* – as gangues e grupos ligados ao crime organizado que atuam na região da América central.

Pandillas são comumente definidas como gangues de rua formadas exclusivamente dentro de dos países da América Central e cuja atuação, sempre restrita a cada contexto nacional, se verifica há tempos na região. Por sua vez, as *maras* designam as gangues de origem transnacional presentes notadamente nos países do Triângulo Norte (El Salvador, Guatemala e Honduras), constituídas majoritariamente por imigrantes centro-americanos ou mexicanos retornados dos Estados Unidos em decorrência principalmente do das duras políticas migratórias norte-americanas que marcaram a década de 1980 (CORREA, 2015).

Tais definições nos interessam na medida que permitem conclusões importantes a respeito das fontes de fragilidade das cidades centro-americanas, bem como dos grandes centros urbanos de modo geral. As *pandillas* centro-americanas eram inicialmente grupos de jovens ex-combatentes desmobilizados ao final dos conflitos que permearam a região até meados da década de 1990. Compostas, a princípio, por vigilantes comunitários, elas gradualmente se transformaram em gangues violentas.

Although differentiated according to shape and character, the contemporary Central American-conflict pandilla phenomenon essentially originated as a local response to post-conflict volatility. After demobilised combatant youths returned to their home communities and had to contend with heightened socio-economic uncertainty and insecurity, they coalesced as pandillas that were initially effectively vigilante-style neighbourhood self-defence groups. From these relatively fluid and organic beginnings, they rapidly assumed specific behaviour patterns that included engaging in semi-ritualised forms of gang warfare. These clashes were themselves regulated by customary codes and expectations, including the protection of local community inhabitants. (...) Post-conflict

pandillas were thus more numerous and violent than their predecessors, due in part to the military skills acquired during the war. They were also more institutionalised than before, developing hierarchies and rules that persisted in spite of heavy membership turn-over (JÜTERSONKE, MUGGAH e RODGERS, 2009, p. 6).

A respeito das maras e sua condição de produto de fluxos populacionais gerados pelas políticas migratórias norte-americanas, Roque (2009) afirma que tais grupos:

(...) são produto da exportação de incapacidade de inclusão social dos imigrantes e seus descendentes nas cidades dos EUA15, através das deportações maciças, dos vazios governamentais que geram a possibilidade de criação de outros actores dominantes (Kruijt e Koonings, 1999: 12) nos países da América Central e de um projecto de paz violento que garante a continuação da guerra por outros meios. Não significa que as maras ou pandilhas em El Salvador sejam um produto directo da guerra mas são, sim, das condições estruturais deixadas pela mesma e das lógicas de exclusão que existiam já antes da guerra. (ROQUE, 2009, p. 15)

As *pandillas* constituíram-se enquanto principais atores violentos do Triângulo Norte no período em que tais Estados encontravam-se em situação de pós-conflito. Consequentemente, eram fonte fundamental da fragilidade urbana. Contudo, as *pandillas*, paulatinamente, deram lugar a novos grupos violentos cuja atuação é determinante para o diagnóstico de fragilidade das cidades da América Central. Atualmente, não são mais a principal explicação da violência urbana no contexto centro-americano. Uma vez que a violência é a expressão mais visível da fragilidade das cidades, pode-se afirmar que as *pandillas* perdem paulatinamente seu status de protagonista da manutenção da condição frágil das cidades na América Central contemporânea. No bojo desse processo, as *maras* emergem como os principais atores violentos da região e sua presença pode ser entendida como uma das explicações

centrais para a fragilidade das cidades da América Central (JÜTERSONKE, MUGGAH e RODGERS, 2009).

Sobre tal processo de desestruturação das *pandillas* e ascensão das *maras*, Jütersonke, Muggah e Rodgers dizem que:

Even if there is frequently a tendency to talk about Central American gangs generically, a distinction should be rendered between “maras” and “pandillas”. Maras constitute a phenomenon with trans-national origins, while pandillas are more localised, home-grown groups that are the direct inheritors of the youth gangs that have been a historic feature of Central American societies. Pandillas were initially present throughout the region during the post-conflict period, but are now only significantly visible in Nicaragua — and to a lesser extent in Costa Rica (where they are often called “chapulines” — having been almost completely supplanted by maras in El Salvador, Guatemala, and Honduras. (JÜTERSONKE, MUGGAH e RODGERS, op. cit.)

As *maras* são gangues formadas originalmente na cidade de Los Angeles, nos Estados Unidos, por refugiados provenientes da América Central nos anos 1960 a 1980. Os embates entre as gangues rivais se iniciaram em Los Angeles. Posteriormente, nos anos 1980, as gangues tiveram vários de seus membros deportados de volta para os países da América Central (JÜTERSONKE, MUGGAH e RODGERS, 2009). Esse processo de retorno forçado criou um significativo fluxo transnacional de populações que se traduziu na exportação de violência de Los Angeles para as grandes cidades da América Central.

The maras emerged directly from the 18th Street gang in Los Angeles, a group initially founded by Mexican immigrants in the 1960s. The 18th Street gang expanded during the late 1970s and early 1980s as a result of the influx of mainly Salvadoran and Guatemalan refugees who sought to incorporate into the gang as a form of social inclusion. By the

latter half of the 1980s, a rival — possibly splinter group — founded by a second wave of Salvadoran refugees emerged, known as the “Mara Salvatrucha” (...). The Dieciocho and the Salvatrucha rapidly became bitter rivals, and frequently fought each other on the streets of Los Angeles. As levels of intolerance began to grow and US immigration legislation acquired a more restrictive character, US-based gang members were repatriated to Central America. Between 1998 and 2005 the US deported almost 46,000 convicts to Central America, in addition to 160,000 illegal immigrants caught without the requisite permit. Three countries — El Salvador, Guatemala, and Honduras — received over 90 per cent of the deportations from the US (USAID, 2006: 18-19). (...) These deportee mareros rapidly reproduced the structures and behaviour patterns that had earlier provided them with support and security in the United States. They subsequently founded local “clikas”, or chapters, of their gang in their communities of origin, which in turn rapidly began to attract local youths and either supplanted or absorbed local pandillas. (JÜTERSONKE, MUGGAH e RODGERS, 2009, p.6)

Podemos perceber, a partir da leitura do trecho acima, que tais autores empreendem a reinterpretação da hipótese demográfica (H1), agora adaptada para explicar fluxos que transcendem o êxodo rural motivado pela violência organizada típica das situações de conflito e pós-conflito. A reinterpretação da H1 permite que tal hipótese seja capaz de explicar também os padrões migratórios distintos dos fluxos populacionais de caráter transnacional que definem a urbanização sem crescimento das cidades frágeis centro-americanas.

Robert Muggah (2013a) oferece exemplo claro da reinterpretação da H1 típica dos estudos de terceira geração sobre a fragilidade urbana. Ao tratar do que chama de trajetórias de violência, Muggah ressalta a importância de observar os fluxos populacionais transnacionais. O autor argumenta que:

(..) while alarm bells are being sounded over the real and imagined threats presented by fragile cities, surprisingly little is known about them. What makes them violent? What is the role of urbanization in shaping trajectories of violence? The widespread assumption of a positive correlation between city size or population density and the incidence of urban violence is debatable. By contrast, there is some evidence that cities facing rapid population growth are more predisposed to fragility. In some cases, violence is an expression of resistance to (state and) city-building, including forced population resettlement and relocation. As Stephen Graham observes, however, it is the “urban scale, as a site for or actor in the resolution of international social conflicts, ethno-national conflicts, and inter-state war” that presents a challenge to policy makers. (MUGGAH, 2013a)

Vale retomar a noção central de Stephen Graham (2004b) para que possamos formular com mais precisão a hipótese que nasce da reinterpretação da H1 e considera os fluxos populacionais transnacionais como explicação central da fragilidade urbana. Para o autor, é impossível conceber a cidade como uma estrutura separada do resto do mundo. Isso quer dizer que a violência urbana deve ser reconhecida também nos seus vínculos transnacionais. De acordo com o autor:

(...) just as it is no longer adequate to theorize cities as local, bounded sites that are separated off from the rest of the world, so, similarly, political violence is now fuelled and sustained by transnational networks that can be global and local at the same time. (GRAHAM, 2004b, p.3)

Enfim, temos que a hipótese demográfica (H1) da maneira como foi formulada pela primeira geração de autores ocupados das fontes da fragilidade das cidades segue sendo uma explicação viável para a fragilidade urbana, embora ganhe novos contornos.

Os deslocamentos de grandes contingentes rumo à cidade que fazem desta um repositório de pessoas que convivem com um processo de urbanização sem crescimento, no que tange ao caso das cidades frágeis da América Central, não se dão do campo para a cidade, mas entre cidades de Estados distintos. Trata-se de um fluxo transfronteiriço, transnacional. A hipótese demográfica segue tendo centralidade, agora adequada à realidade de fluxos mais complexos e de caráter transnacional.

É importante perceber o papel central da cidade de Los Angeles na reformulação da hipótese demográfica. Trata-se de um centro urbano cuja realidade está muito distante de qualquer diagnóstico de fragilidade. Vimos que o *Crisis States Research Centre* entende que o oposto de um Estado frágil é um

stable state: one where dominant or statutory institutional arrangements appear able to withstand internal and external shocks and contestation remains within the boundaries of reigning institutional arrangements (CSRC, 2006, p. 1).

Ao transpor tais denominações para o estudo das cidades frágeis, notamos que Los Angeles pode ser entendida como uma cidade relativamente estável. Observação semelhante pode ser feita lançando mão de outro repertório discutido no capítulo anterior. Los Angeles provavelmente seria considerada uma cidade saudável (ou verde) na taxonomia criada por Norton (2003). No entanto, é em Los Angeles que se originam os atores violentos que, em função de políticas de deportação e retorno forçado norte-americanas, implementadas a partir do anos 1980, posteriormente se estabelecem nas cidades da América Central. Isso significa que a reinterpretação da hipótese demográfica para que seja capaz de explicar tais fluxos transnacionais tem em conta a parcela relevante de responsabilidade das potências e países centrais nas dinâmicas da fragilidade que se refletem na “periferia” do sistema internacional, ou nos países mais pobres. O mesmo vale, enfim, para as cidade. As cidades estáveis ou saudáveis desempenham papel relevante na existência e persistência das cidades frágeis.

Cabe aqui uma nota importante a respeito dos paralelos entre a literatura sobre a fragilidade das cidades e a fragilidade dos Estados. Uma das principais lacunas da fundamentação teórica elaborada pelo *mainstream* da disciplina de Relações Internacionais reside na ausência de reflexões de fôlego acerca das razões históricas ou estruturais da fragilidade. E especial, a ausência de análises sobre a implementação de estratégias políticas e econômicas dos Estados mais desenvolvidos que condicionam outros Estado a uma situação de fragilidade (NASSER, 2009). Muitas são as fontes de fragilidade que podem ser entendidas como responsabilidade das grandes potências, poucos são os estudos que as reconhecem e examinam com a profundidade necessária.

A esse respeito, Pureza et al (2005) nos lembra que a fragilidade do Estados é crescentemente tida como ameaça à segurança internacional por ser percebida como estando na origem de fenômenos como fluxos migratórios descontrolados, a acentuação do narcotráfico e do tráfico ilegal de armas e do terrorismo. Assim, cada vez mais, mitigar a fragilidade se torna elemento central da agenda de tomadores de decisão preocupados com a segurança do Norte, sem, no entanto, procurar aí raízes determinantes dos mesmos fenômenos (PUREZA et al, 2005).

Os EFFC não existem isolados: estão integrados no sistema internacional de governação — o mesmo que dizer que a comunidade internacional tem responsabilidades nas causas e pode atenuá-las — e são também o produto de causas externas — globais. A fragilização ou falhanço dos Estados deve ser vista como resultado de factores internos e externos e também da falta de correspondência entre as exigências externas e as capacidades internas. (PUREZA et al, 2005, p. 38)

Wolf (2005) faz considerações semelhantes:

It is easy to see why the birth of so many new and desperately poor states has created fragility. It is also easy to see why the presence of valuable natural resources is a

source of conflict. War has, after all, long been the pursuit of profit by other means. Yet a deeper question is how far the rich world is itself causing the fragility. (WOLF, 2005, p. 1)

Podemos afirmar que a literatura sobre a fragilidade dos centros urbanos, em mais um evidente paralelo com a literatura sobre os Estados frágeis, sofria de insuficiência análoga: a carência de estudos que se dedicassem às raízes históricas da fragilidade das cidades reconhecendo a responsabilidade das cidades estáveis ou saudáveis, bem como dos Estados estáveis, na produção da fragilidade. Os estudos de terceira geração a respeito da fragilidade das cidades, ao revisitar a hipótese demográfica e observar com especial atenção os fluxos populacionais transnacionais, em especial aqueles entre cidades estáveis ou saudáveis e cidades frágeis, buscam preencher tal lacuna.

É necessário fazer uma ressalva: a busca por compreender as razões históricas e estruturais da fragilidade, seja do Estado ou das cidades, e reconhecer a responsabilidade das estruturas de autoridade estáveis, grandes potências ou cidades relativamente saudáveis, representa avanço considerável do ponto analítico. Entretanto, a noção de responsabilidade pode ser, e frequentemente o é, instrumentalizada para justificar desde práticas de ajuda humanitária até práticas explícitas de intervenção.

Estas “categorias” não se prestam a uma abordagem meramente analítica. A evolução histórica recente (desde Setembro de 2001) comprova o aproveitamento político e geoestratégico que pode ser feito a partir das mesmas. Se o conceito de EFFC surge, primeiro, para explicar os conflitos que pareciam não ter justificacão (anos 90) e, de certo modo, legitimar as intervenções humanitárias, tornou-se mais tarde um motivo para legitimar intervenções externas militares em determinados países. (PUREZA et al, 2005, p. 5)

A seguir, veremos como os estudos de terceira geração acerca da fragilidade das cidades informam novas práticas de ajuda humanitária – fenômeno que demanda reflexão crítica e inspira cuidados. Trata-se, assim, de mais um

paralelo possível entre os dilemas contemporâneos ligados ao debate a respeito dos Estados frágeis e os desafios que se apresentam para o incipiente debate acerca das cidades frágeis.

Em resumo, a terceira geração de autores empreende a adaptação da hipótese demográfica (H1) formulada pela primeira geração de autores que tratam da fragilidade urbana. O objetivo de tal esforço teórico é compreender como a urbanização sem crescimento que gera fragilidade urbana pode ser resultado de padrões migratórios transnacionais complexos.

No lugar do êxodo rural definido pelo abandono do campo para a cidade, agora são majoritariamente os deslocamento transnacionais de pessoas que contribuem de modo definitivo para a produção da fragilidade urbana. Os deportados e retornados⁴, principalmente da cidade de Los Angeles para as grandes cidades da América Central, carregam consigo as práticas violentas típicas do contexto do qual foram removidos. Igualmente, carregam consigo as fidelidades e rivalidades lá constituídas (MUGGAH, 2013b; CORREA, 2015; ROQUE, 2009). Enfim, a reinterpretação da hipótese demográfica (H1), acreditamos, dá origem à uma hipótese renovada, capaz de conferir importância necessária aos fluxos populacionais transnacionais, em especial aqueles que se estabelecem entre cidades estáveis ou saudáveis e as cidades frágeis.

3.2.2 A hipótese demográfica revista: o urbanismo no marco da fragilidade

A terceira geração de estudos acerca da fragilidade das cidades atualiza a hipótese demográfica ainda em mais uma dimensão. Veremos como a noção do urbanismo violento se soma à discussão sobre os fluxos populacionais transnacionais no esforço dos autores em questão de reformular uma hipótese demográfica para explicar as fontes da fragilidade das cidades.

⁴ Termos traduzidos de Jütersonke, Muggah e Rodgers (2009). No original: “*migration, including the deportation and return*”. Nosso objetivo é reproduzir a forma utilizada pelos autores citados.

Jütersonke, Muggah e Rodgers (2009) dedicam-se, como mencionamos, a investigar as causas da fragilidade urbana e, em especial, de sua principal expressão: a violência. Os autores definem, no artigo “*Gangs, urban violence, and security interventions in Central America*”, o que pode ser considerado um dos dois argumentos centrais da terceira geração de autores dedicados à questão da fragilidade urbana. Os autores tem por objetivo compreender os reflexos da violência para a urbanização. Para tanto, fazem eco à definição de Agbola, formulador do conceito da arquitetura do medo (AGBOLA, 1997). De acordo com os autores, a construção e reconstrução da cidade frágil, imersa em um contexto de grande insegurança, obedece a uma arquitetura do medo. Em outras palavras, cada vez mais o espaço urbano reflete as dinâmicas sociais violentas. A consequência disso seria a formação de um círculo vicioso, no qual o crescimento da cidade de forma desigual pode gerar ainda mais violência (JÜTERSONKE, MUGGAH e RODGERS, 2009).

The result is a fragmentation of public space, a progressive breakdown of social cohesion through the generation of new forms of spatial segregation and social discrimination, and potentially more violence. Urban violence can thus be understood as intricately linked to the structural dynamics of urban agglomeration, as well as to the competing interests of — and power relations among — social groups.
(JÜTERSONKE, MUGGAH e RODGERS, 2009, p. 5)

Essa noção se repete reiteradamente nas demais obras dessa geração de investigadores preocupados com o tema da fragilidade urbana. Entender a cidade frágil significa compreender a cidade como um espaço heterogêneo. A dimensão urbana não pode ser vista como um todo uniforme, homogêneo ou monolítico sob pena das análises resultantes dessa ótica serem demasiado imprecisas para pensar a fragilidade. Dentro das cidades percebem-se ilhas de segurança, em que se verifica o acesso à serviços de segurança pública e privada, e zonas vulneráveis com altíssimos índices de violência. Por exemplo, a Cruz Vermelha, ao refletir sobre suas operações na cidade de Porto Príncipe, afirma:

Port Au Prince, whilst having comparatively low homicide rates when compared to the Caribbean as a whole, nevertheless features spectacular levels of violence in selected zones of the city. (...) It is not so much city size but rather the pace of population growth which shapes patterns and gives rise to the likelihood of organised violence. (ICRC, 2013)

Muggah (2013a), sobre o tema, considera que:

City fragility is both a catalyst and a consequence of transformations in broader state and metropolitan governance and, more prosaically, spatial organization. In many cities of Latin America, the Caribbean and sub-Saharan Africa in particular, certain slum neighborhoods and shantytowns have assumed the character of forbidden gang and crime zones well beyond the control of public security forces. These zones of exception are outside the de facto control of formal authorities. Within them, a slew of risk factors are believed to exacerbate urban violence and contribute to vicious cycles that disable upward and outward mobility. Of course, in certain cities, slums are often less dangerous than widely presumed. Yet, irrespective of the evidence, many middle- and upper-class residents may feel compelled to build (higher) walls and elaborate (and more sophisticated) security systems to shield themselves, giving rise to a Manichean landscape of “safe” gated communities and “violent” slums. (MUGGAH, 2013a p. 1)

O processo de urbanização e reurbanização marcado pela desigualdade econômica, pela privatização de espaços públicos e pela violência seria, portanto, simultaneamente, expressão da fragilidade das cidades e condição para sua manutenção. A noção formulada pelos autores da terceira geração aqui analisados é a de que a urbanização sem crescimento e altamente desigual é decorrência das dinâmicas da fragilidade da cidade. Por outro lado, conforme a cidade se constrói e reconstrói no marco da fragilidade, a própria cidade passa a ser uma força motriz de fragilidade.

Nas palavras de Rodgers e O'Neill (2012):

Class relations get built into urban plans and architecture, inscribing unjust relations between social classes into the tangible form and mechanical functioning of city streets, fences and walls. (RODGERS e O'NEILL, 2012, p. 405)

As relações de classe e a vulnerabilidade das populações mais pobres incidem, enfim, sobre o desenho da cidade. O resultado de tais processos é a readequação urbana como espaço de perpetuação da segregação e da violência e, enfim, da fragilidade. Em resumo, trata-se da afirmação de que o urbanismo que se desenvolve no marco da fragilidade é inicialmente produto da condição frágil da cidade. Contudo, ele se converte, *per se*, em fonte da fragilidade urbana. A fragilidade transforma a cidade e seu desenho passa, por sua vez, a determinar a sustentação das dinâmicas da fragilidade (JÜTERSONKE, MUGGAH, RODGERS, 2009; RODGERS e O'NEILL, 2012; MUGGAH, 2013a).

Em trecho de entrevista concedida ao *The Guardian*, Robert Muggah destaca ainda que:

Young unemployed men with a criminal record are statistically more likely to violate the law than other residents who have not committed crimes. Indeed, only about 0.5% of people generally account for up to 75% of homicidal violence in major cities. (Apud VIDAL, 2015, p 1)

Trata-se de um indício que o pesquisador interessado nas causas e consequências das cidades frágeis deve levar em consideração na identificação de zonas particulares: seus bolsões de fragilidade. Ao identificar tais zonas, uma análise compreensiva do contexto deve levar em conta quem são as populações vulneráveis que ocupam tais localidades. Tal procedimento de pesquisa conecta-se com a noção de que é preciso considerar os fluxos populacionais transnacionais no entendimento das fontes da fragilidade das cidades. A hipótese demográfica exigiria que o

pesquisador se dedique à trajetória dos contingentes populacionais que passam pela cidade frágil, bem como ao perfil desses grupos.

Gang violence is ultimately embedded in a wider crisis of exclusion and spatial segregation. It cannot be conceived narrowly as a function of rational choice or endogenous factors isolated to gang-affected communities. (...) Such processes are reinforced by new patterns of segregation and exclusion in the region's cities as a result of liberal market-led urban renewal and design. (JÜTERSONKE, MUGGAH, RODGERS, 2009, p.8)

Cabe fazer, enfim, uma ressalva importante sobre a importância de considerar o urbanismo que se dá no âmbito da fragilidade e de seus impactos demográficos. O apelo dos autores aqui citados é para que a cidade frágil seja observada em sua complexidade e heterogeneidade. Destarte, faria sentido descer ao nível infra-urbano a fim de enxergar como a fragilidade das cidades se constitui. Isso significa olhar para a cidade como espaço heterogêneo, subdividido em áreas de grande pujança econômica, ilhas de segurança construídas sob a vigilância pública e privada, intercaladas por áreas de extrema vulnerabilidade. A fragilidade residiria na combinação de tais dinâmicas.

Adotar tal perspectiva abrangente capaz de observar a heterogeneidade das cidades frágeis seria, ainda, chave para a compreensão de que as cidades frágeis não encontram-se em situação caótica, de desgoverno ou anarquia. Sogge (2009a; 2009b), ao tratar dos Estados frágeis, afirma que estes desenvolvem modos complexos de governança de seu território distintos daqueles verificados nos Estados estáveis ou fortes. Redes de poder que associam a institucionalidade formal à forças não-estatais seriam responsáveis pela manutenção de uma ordem frágil – e frequentemente violenta. Essas redes, contudo, indicariam, ainda assim, a existência de alguma ordem (SOGGE, 2009a). O mesmo valeria pra as cidades frágeis. Observar a heterogeneidade urbana nos contextos de fragilidade das cidades seria determinante para compreender a emergência de tais redes.

Contudo, qual seria o limite para as análises a respeito da fragilidade urbana? Os autores que se dedicam ao estudo das cidades frágeis defendem que a cidade, e não o Estado, seria o recorte espacial relevante capaz de revelar dinâmicas que definem segurança e insegurança na contemporaneidade: “*The city and not the state will determine stability and development in the coming decades*” (MUGGAH, 2015 apud VIDAL, 2015, p. 1). Seria isso uma tendência? Pesquisadores deveriam substituir paulatinamente o recorte da cidade e passar a tratar de “bairros frágeis”, “ruas frágeis” ou “endereço frágeis”? Os autores que assinam os estudos de terceira geração a respeito da fragilidade urbana reiteram que deve-se evitar qualquer tendência de abandonar a cidade enquanto recorte espacial privilegiado. Trata-se da reafirmação de que a cidade é uma estrutura diferenciada (JÜTERSONKE, MUGGAH, RODGERS, 2009; RODGERS e O’NEILL, 2012; MUGGAH, 2013a).

3.3 A fragilidade urbana: novas perspectivas informando novas práticas

3.3.1 A terceira geração de autores e as práticas de ajuda humanitária

Em seu artigo “*Feral Cities*”, de 2003, Richard Norton demonstrava espanto com a ausência de políticas de ajuda humanitária destinadas a combater a fragilidade urbana. Para o autor, as cidades que ele diagnostica em sua taxonomia como cidades vermelhas representariam crescente ameaça para a comunidade internacional. Consequentemente, tais cidades deveriam despertar crescente interesse de governos, organizações militares, organizações não-governamentais e intergovernamentais interessados em mitigar as vulnerabilidades encontradas nesses territórios a fim de reduzir seu potencial enquanto ameaça internacional (NORTON, 2003).

Desde 2003, ano de seu artigo, até o desenvolvimento dos estudos da terceira geração de estudos sobre fragilidade urbana, o panorama de atores engajados como tema cidades frágeis se transformou e as previsões do autor parece ter se comprovado.

Como vimos anteriormente, os autores Kevin Savage e Robert Muggah definem pela primeira vez o conceito de cidade frágil em seu artigo

“Rethinking Stabilization and Humanitarian Action in “Fragile Cities”, de 2012. Autores como Muggah e Savage (2012), bem como os demais pesquisadores que produzem análises de terceira geração sobre a fragilidade urbana apresentam, desde cedo, uma preocupação de dupla natureza. Em primeiro lugar, conforme descrevemos em seção anterior deste capítulo, havia uma preocupação de caráter acadêmico. A investigação empreendida tinha como objetivo compreender a fragilidade urbana e formular hipóteses para sua ocorrência. Mas os autores apresentavam uma segunda ordem de preocupações: estavam interessados nas dinâmicas que permeiam a fragilidade urbana como uma questão colocada para os organismos envolvidos com a ação humanitária. De acordo com essa visão, a cidade frágil seria um problema a ser resolvido. O conceito de cidade frágil é formulado, portanto, com dupla finalidade: contribuir para o entendimento do fenômeno da fragilidade dos centros urbanos e informar práticas desenvolvidas pelas agências de ajuda humanitária. Noutras palavras, o conceito cumpre duplo papel, teórico/analítico por um lado; instrumental/político por outro lado.

O trecho a seguir ilustra tal duplo papel. Trata-se, enfim, de mais um característica essencial da terceira geração de estudos sobre a fragilidade das cidades: o interesse em informar a ação tanto quanto formular conhecimento teórico.

While fragility is reversible, its consequences are far-reaching. The result is the inexorable segmentation of public and private urban space, the erosion of social capital and cohesion between neighborhoods and neighbors, and the reproduction of new and more intractable forms of violence. Of course, fragile cities are intimately connected to the structural dynamics of urban agglomeration, as well as to the competing interests of — and power relations between — groups. Yet, urban decay and disorder need not imply that cities cannot rebound and ultimately transform for the better. To the contrary, it is the very resilience of cities that is the pathway out of fragility, and a wellspring of resistance and

agency from which powerful insights must be drawn.
(MUGGAH, 2013b, p. 1)

Destarte, os autores da terceira geração de estudos sobre a fragilidade urbana ganharam destaque para além da academia. Constituíram-se enquanto referências também para a ação das organizações humanitárias. Veremos a seguir como tais autores conquistaram este status junto ao sistema de ajuda humanitária e observaremos as evidências de como suas reflexões informam novas práticas de humanitarismo – em especial o que Pureza (2010; 2012) define como novo humanitarismo⁵.

A escolha do título do artigo de Muggah (2015a) sobre a cidade frágil, publicado na *Foreign Affairs*, reforça a tese de que as cidades frágeis seriam um problema a ser resolvido: “*Fixing Fragile Cities*”. Manifesta-se a escolha de uma perspectiva que visa solucionar os problemas da cidade frágil mitigando as vulnerabilidades que estão na sua origem.

Em outro artigo do mesmo ano, intitulado “*It’s time for humanitarian agencies to work in fragile cities*”, Muggah (2015b) chama atenção para a crescente produção de conhecimento sobre ação humanitária em cidades frágeis.

The causes and consequences of city fragility are getting attention with some humanitarian agencies starting to work in, and on, urban violence. For example, relief agencies across the US have mobilized assistance for the tens of thousands of Central American children crossing the border from Mexico. For more than half a decade, the International Committee of the Red Cross (ICRC) has tested new programs to address so-called “other situations of violence” in cities such as Medellin, Rio de Janeiro and Tegucigalpa. Médecins Sans Frontières has also initiated violence prevention activities in

⁵ Pureza (2010; 2012) afirma que, no âmbito ideológico do programa do que se pode definir como paz liberal, o novo humanitarismo serve à causa do intervencionismo nas periferias turbulentas, promovendo os valores, as formas de organização e a racionalidade ocidentais como respostas às causas profundas dos conflitos locais. O novo humanitarismo serviria, logo, à manutenção das periferias dentro do sistema global com um mínimo de turbulência.

inner city neighborhoods across the Americas. Even so, not all aid agencies are convinced. (MUGGAH, 2015b, p. 1)

De maneira sintomática, Muggah (2015b) ao falar das cidades frágeis, reproduz o que definimos acima como um dos dilemas que perpassam o debate contemporâneo sobre Estados frágeis: permite que as categorias de análise produzidas para explicar a fragilidade se prestem a informar práticas de ajuda humanitárias em contextos diagnosticados frágeis.

Em tom consoante, Muggah (2013b, p. 1) afirma que as cidade frágeis se tornarão, cada vez mais, o palco de atuação de “diplomatas, soldados e trabalhadores humanitários”. O autor afirma que uma série de atores engajados em ações de ajuda humanitária passaram a reportar crescente interesse nas chamadas outras situações de violência⁶.

Os contextos em que tradicionalmente atuavam as agências dedicada à ajuda humanitária eram palcos de velhas ou novas guerras, bem como terrenos em que se verificavam desastres naturais. Centros urbanos inseridos em contextos nacionais de paz formal diagnosticados como frágeis, que podem ser identificados como palcos de tipo específico de novíssimas guerras, se constituem em novos terrenos de ação para tais atores (PALUS, 2013). De acordo com Muggah *“Military and humanitarian actors alike now predict cities to be the primary site of warfare and are adjusting their strategies and tactics accordingly”* (MUGGAH, 2013b, p. 1).

São muitos os indícios de que o repertório desenvolvido pelos estudos de terceira geração sobre fragilidade urbana se torna referencial, informando novas práticas de ajuda humanitária. Atores internacionais se apropriam com

⁶ O termo “outras situações de violência” aparece em relatório da Cruz Vermelha, a ser discutido adiante no presente capítulo, para se referir a situações de violência não relacionadas aos conflitos formalmente reconhecidos, ou às velhas guerras. *“The International Committee of the Red Cross uses the term ‘other situations of violence’ to refer to situations such as civil unrest, riots, state repression, violence in the aftermath of elections, gang violence and demonstrations. In these situations, the authorities often make extensive use of police or military force to maintain or restore law and order. While such situations do not reach the threshold of armed conflict, the humanitarian consequences can be as serious”* (ICRC, 2012 apud MONTENEGRO, 2014, p. 5). Veremos que não há definição legal do termo e que ele é empregado para justificar a atuação da agência, bem como de outros atores, em contextos de fragilidade urbana.

cada vez mais frequência de tal repertório. Muggah (2014) reconhece, inclusive, que tomadores de decisão, receosos de que o diagnóstico de fragilidade possa ser empregado para justificar e legitimar intervenções, reagem frequentemente questionando o rótulo de cidade frágil.

Mayors and governors presiding over these cities are often quick to call attention to state and municipal deficits, in some cases invoking fragility as a means of unlocking resources or shaming authorities higher up the food chain. Not surprisingly, there are concerns in some quarters – especially foreign ministries of many of these same countries – that this logic can potentially give rise to new forms of (international and domestic) interventionism. Thus, diplomats from Brazil, China, Mexico, Pakistan, Russia and the United States fiercely contest the label, concerned as they are with everything from resisting encroachments on their sovereignty to maintaining investment flows and tourist revenue. (MUGGAH, 2014, p. 4)

Em concordância, Muggah e Savage (2012) observam que importantes organizações humanitárias, como o Comitê Internacional da Cruz Vermelha e os Médicos sem Fronteiras (MSF), têm se engajado em novas práticas em cidades frágeis inseridas em contexto que não despertavam anteriormente interesse de tais atores. A posição dos organismos humanitários é a de que a fragilidade das cidades coloca em risco populações residentes, bem como a ordem nacional, regional e global. Portanto, constituem-se em novo palco para ações humanitárias (MUGGAH e SAVAGE, 2012).

And while a small number of humanitarian and development agencies such as the International Committee of the Red Cross (ICRC) and Médecins Sans Frontières (MSF) are acknowledging this state of affairs, they and others lack the language and practical tools to engage fully with them. The aid architecture itself is still oriented toward more conventional engagement through centralized state systems and in rural areas, a fact that may slow down and even

impede more comprehensive engagement. (MUGGAH e SAVAGE, 2012, p. 1)

Em 2014, Simon Reid-Henry e Ole Jacob Sending publicaram o artigo “*The ‘Humanitarization’ of Urban Violence*”, no qual discutem a ação de agências humanitárias em contextos de fragilidade urbana. Para os autores, a violência urbana foi um problema tratado tradicionalmente em âmbito doméstico pela gestão pública local e nacional. No entanto, os autores percebem que a preocupação com a violência urbana passa a ser, com cada vez maior assiduidade, tema que figura na agenda da comunidade internacional. O artigo debate a influência da comunidade internacional no desenvolvimento de políticas públicas para mitigar a fragilidade e seus reflexos, em especial os altos índices de violência. A respeito das respostas que governos locais dão aos desafios que advém da condição de fragilidade, os autores afirmam que: “*What is of interest (though it goes somewhat under-remarked) is that many of these are in fact internationally driven responses that work to contain the problem within the places where it is found*” (REID-HENRY e SENDING, 2014, p.429).

De acordo com Reid-Henry e Sending (2014), contribuem para o debate sobre os estudos sobre as cidades frágeis e seu potencial para informar novas práticas de ajuda humanitária ao propor uma análise controversa, porém interessante. A atuação de organismos dedicados à ajuda humanitária em cidades frágeis corresponderia à adoção de novos princípios orientadores do humanitarismo. As origens da violência, para os autores, não teriam sido tradicionalmente objeto de reflexão por parte das agências de ajuda humanitária. Os objetivos de tais instituições não incluiriam, até o presente, agir para eliminar nas causas da violência, apenas no alívio de suas consequências. Entretanto, a atuação em cidades frágeis teria operado mudança substancial no modo de atuação das organizações humanitárias ao longo dos últimos anos. Nas palavras de Reid-Henry e Sending:

(...) humanitarian organizations have over recent years, (...) expanded their operations more generally, beyond simply offering relief. Especially since the end of the Cold War, IHOs

have increasingly begun to act on the root causes of suffering rather than its amelioration, and it is in this context that the challenge of the city has been raised. (REID-HENRY e SENDING, 2014, p. 431)

Argumentaremos a seguir que as instituições dedicadas à ajuda humanitária, uma vez que se apropriam do repertório produzido a respeito da fragilidade urbana – notadamente os chamados estudos de terceira geração, experimentam transformações significativas na suas atividades. Tais transformações correspondem a duas novas clivagens de naturezas distintas: 1) uma clivagem de natureza espacial, que se traduz na atuação em novos terrenos, as cidades frágeis; e 2) uma clivagem de natureza procedimental, que se traduz na ampliação de seu escopo de ação em tais novos terrenos.

3.3.2 As cidades frágeis como novo terreno para o humanitarismo: evidências

A respeito da clivagem de natureza espacial acima mencionada, temos que as cidades frágeis se constituem enquanto novo terreno para o humanitarismo. A seguir, apresentaremos evidências que corroboram tal afirmação. Não se trata de uma lista exaustiva, mas de uma seleção de iniciativas que comprovam, procuraremos demonstrar, que instituições dedicadas à ajuda humanitárias vem atuando com crescente assiduidade em centros urbanos diagnosticados como frágeis – em especial, cidades localizadas em Estados que não se encontram em situação de conflito ou pós-conflito.

a) *“Meeting humanitarian challenges in urban areas”, encontro e relatório do Inter-Agency Standard Comitee (IASC)*

Reid-Henry e Sending (2014) afirmam que há um marco importante do que podemos chamar de despertar urbano do humanitarismo, ou o processo cujo resultado é a cidade frágil ganhar status de terreno privilegiado das práticas de ajuda humanitária. Tal marco seria o evento *“Meeting humanitarian challenges in urban areas”* organizado pela *Inter-Agency Standard Comitee (IASC)*, em 2010. O IASC é um comitê que reúne os organismos do sistema

da Organização das Nações Unidas (ONU) dedicados à ajuda humanitária e organismos humanitários independentes, como o Comitê Internacional da Cruz Vermelha.

O encontro teve por objetivo traçar um plano de reforma dos procedimentos das agências humanitárias para que pudessem operar de maneira mais eficiente em cidades. O relatório final que sintetiza os debates travados no encontro de 2010 apresenta os plano de trabalho a ser desenvolvido pelas instituições participantes (IASC, 2010). São eles:

- 1) desenvolver estratégias operacionais que garantam parcerias com as partes interessadas e reforcem o impacto e a eficácia da ajuda humanitária em áreas urbanas.
- 2) Fortalecer a capacidade técnica para respostas de emergência em desafios urbanos.
- 3) Desenvolver ou adaptar abordagens e ferramentas humanitárias para áreas urbanas.
- 4) Promover a proteção das populações urbanas vulneráveis contra a violência e exploração.
- 5) Restaurar os modos de vida e as oportunidades econômicas como uma prioridade, começando na fase de emergência para recuperação rápida em áreas urbanas.
- 6) Preparar políticas de assistência humanitária para respostas de emergência mais eficazes que possam salvar mais vidas nas áreas urbanas.

O relatório da IASC destaca ainda transformações substantivas que a atuação em terreno urbano exigiria das organizações envolvidas com o humanitarismo (IASC, 2010). O relatório destaca sete pontos centrais:

- 1) A densidade populacional urbana é um desafio se comparada às áreas rurais mais esparsamente habitadas.

2) A concentração de recursos, bens e serviços nas cidades pode levar a impactos mais debilitantes decorrentes de desastres, conflitos e violência.

3) A complexidade das áreas urbanas representa desafios em termos de parcerias, mas também representa uma oportunidade para parcerias produtivas para ajuda humanitária.

4) A migração crescente de deslocados internos, refugiados e outros migrantes sem documentos para as cidades cria desafios adicionais para as comunidades já marginalizadas em assentamentos informais e favelas que acolhem a maioria destes migrantes.

5) As ligações naturais entre as cidades e suas comunidades periurbanas e rurais em termos de fluxo de pessoas, bens e serviços é característica distintiva das áreas urbanas.

6) A grande maioria das ferramentas, abordagens, políticas e práticas para respostas humanitárias são projetados para ambientes rurais. Embora algumas tenham sido adaptadas para áreas urbanas, seu aumento de escala e o desenvolvimento de novas ferramentas para preencher as lacunas entre humanitários é essencial para melhorar o impacto da ajuda humanitária nas zonas urbanas.

7) As habilidades urbanas necessárias para recuperação e reconstrução eficazes nas áreas urbanas variam dos ambientes rurais. Os agentes humanitários precisam de conhecimento de planejamento urbano, abrigo/reabilitação da habitação, água e saneamento, para que operem em ambientes urbanos complexos, densos e sub-atendidos.

O encontro da IASC e o relatório posteriormente publicado que sintetiza os principais debates e estabelece um plano de trabalho para as organizações participantes é evidência inquestionável de que as principais instituições envolvidas com ajuda humanitária vem demonstrando interesse crescente em atuar nas cidades frágeis. Para tanto, têm tentado refletir sobre as especificidades de tal terreno.

Podemos estabelecer relação evidente entre o conteúdo do relatório da IASC e as hipóteses sobre as fontes da fragilidade urbana formuladas pela terceira geração de estudos que se dedicam ao tema. São destacadas, no relatório, características das cidades frágeis relacionadas aos fluxos populacionais nacionais e transnacionais e à ligação entre a cidade frágil e o contexto nacional no qual estão inseridas. Noutras palavras, as hipóteses demográfica (H1) e da co-constituição das fragilidades urbana e estatal (H2) podem estar, em boa medida, presentes na reflexão produzida a partir dos debates do encontro da IASC. Enfim, o relatório da IASC permite que tracemos um paralelo interessante entre o repertório desenvolvido pela terceira geração de estudos sobre a fragilidade urbana, em especial as hipóteses que os autores que compõem tal geração formulam para explicar a fragilidade urbana, e as novas práticas dos organismos humanitários preocupados em atuar em terrenos urbanos.

b) “Humanitarian debate: Law, policy, action Urban violence”, série de artigos publicados pela International Review of The Red Cross

De fato, conforme afirmam Reid-Henry e Sending (2014), no período posterior ao evento da IASC, um número crescente de organizações envolvidas com ajuda humanitária passa a demonstrar interesse em operar nas cidades frágeis. A *International Review of The Red Cross* publicou, no mesmo ano de 2010, um volume inteiro dedicado ao humanitarismo em ambiente urbano: *“Humanitarian debate: Law, policy, action Urban violence”*.

O volume abre com uma entrevista com o pesquisador Dennis Rodgers, do programa *Cities and Fragile States*. Anteriormente, apresentamos ambos o programa e a produção relevante de Rodgers. A entrevista de Rodgers à Cruz Vermelha representa evidência altamente relevante do vínculo entre a produção acadêmica sobre a fragilidade urbana e o repertório construído para dar suporte à ação humanitária nas cidades frágeis. Trata-se de um indício claro de como a literatura sobre a fragilidade dos centros urbanos passa a informar novas práticas de ajuda humanitária.

Vale notar que é em tal volume que encontra-se a primeira menção ao termo cidade frágil. O termo é citado no capítulo denominado “*Humanitarian challenges of urbanization*”, assinado pelo funcionário da Cruz Vermelha dos Países Baixos Raimond Duijsens. Porém, o termo é mencionado em apenas uma ocasião e não há pretensão teórica: “*The fragility of the country is reproduced on a local scale, giving rise to fragile cities*” (DUIJSENS, 2010, p. 361).

c) “*Humanitarian aid in urban settings: Current practice, future challenges*”, relatório do Urgence, Réhabilitation, Développement (URD)

O grupo *Urgence, Réhabilitation, Développement* (URD), instituto francês que se define como organização dedicada ao desenvolvimento de políticas para os setores humanitários, produziu, em 2011, um extenso relatório intitulado “*Humanitarian aid in urban settings: Current practice, future challenges*”, assinado por Grünewald et al. No relatório, os autores definem o que seriam cidades frágeis em evidente diálogo com os estudos de terceira geração sobre a fragilidade urbana. Em seguida, são identificadas oportunidades para a atuação de organismos humanitários – agências estatais e da sociedade civil organizada. Sobre os reflexos da fragilidade urbana que as instituições humanitárias poderiam contribuir para mitigar, estariam:

There are also new challenges, such as the growing number of people displaced by war or disasters seeking shelter in cities, increasingly organized urban violence, the rapid development of slums, the accelerated urbanization of refugee camps and IDP sites, etc. (GRÜNEWALD et al., 2011, p.7)

d) “*Urban violence: what role for traditional humanitarianism?*”, encontro e relatório do Comitê Internacional da Cruz Vermelha

O Comitê Internacional da Cruz Vermelha produziu, em 2013, documento que oferece exemplo claro dos esforços no sentido de repensar as práticas de ajuda humanitária adaptando-as para contextos de fragilidade urbana. Trata-se de mais um indício da disposição de atores humanitários em adaptar os

modos tradicionais de prestar ajuda humanitária prestada em palcos de conflito e pós-conflito para as chamadas outras situações de violência⁷ que se verificam nas cidades frágeis.

O documento é resultado do evento de mesmo nome realizado também em 2013. Trata-se de uma parceria entre o Comitê Internacional da Cruz Vermelha e o *All-Party Parliamentary Group on Conflict Issues* (APPGCI), iniciativa do Parlamento Britânico, cujo objetivo é promover o diálogo entre o governo inglês e a sociedade civil organizada. O evento reuniu o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, gestores públicos britânicos e uma série de pesquisadores que se ocupam do tema da fragilidade urbana. Dentre os presentes, estavam Oliver Jütersonke e Robert Muggah, autores de alguns dos principais estudos de terceira geração a respeito da fragilidade urbana e responsáveis pelo desenvolvimento do conceito de cidade frágil.

O relatório que sistematiza o debate travado à ocasião traça um panorama da evolução das práticas de ajuda humanitária. O humanitarismo corresponderia, inicialmente, à um conjunto de práticas que se dariam sobretudo em áreas rurais. Com o tempo, as práticas humanitárias teriam ganhado também as cidades e o humanitarismo teria sido adaptado para os contextos urbanos inseridos em situação de conflito – permeados por velhas e, mais recentemente, novas guerras. Enfim, recentemente, o humanitarismo estaria passando por uma nova revolução: a necessidade de adaptar sua gramática para os contextos de fragilidade urbana em áreas em paz formal – cidades frágeis, ou uma modalidade específica das novíssimas guerras (ICRC, 2013).

Ao apresentar os desafios que o humanitarismo enfrenta diante da necessidade de se reinventar para se adequar ao terreno urbano diagnosticado como frágil, o documento de 2013 fornece algumas indicações interessantes:

⁷ Em nota anterior, definimos o termo outras situações de violência. Adiante, voltaremos ao termo, seu uso e implicações.

It is not only humanitarians that are being forced to adapt to an 'urban century' however. The military doctrine of countries such as the United States show how the 'urban battle space' is predicted to become one of the dominant modes and sites of 21st century warfare. Humanitarian organisations have worked for decades in cities caught in the midst of armed conflicts (...) however they have also been relatively slow to respond to the specific characteristics and dynamics of violence generated by an urban environment. In part this is because the way in which humanitarian organisations can add value and provide relief or protection in these environments is not clear, nor necessarily understood by institutions traditionally more used to working in rural settings. In addition the humanitarian community has shown caution in developing programmes in cities where there is not an armed conflict but still violence which may be predominantly criminal in nature, because these situations sit outside of the purview of IHL. (ICRC, 2013, p.2)

O relatório do ICRC identifica uma trajetória de declínio do número de mortes decorrentes de conflitos clássicos, ao passo que os índices de homicídios em contextos de fragilidade urbana estariam em trajetória ascendente. Em 2012, nove vezes mais pessoas teriam morrido vítimas de violência urbana do que da violência em guerras⁸ (ICRC, 2013). Nesse sentido, é possível traçar um paralelo entre a percepção das agências e a percepção dos pesquisadores da terceira geração, dos quais tratamos anteriormente. Os diagnósticos quanto à situação de fragilidade urbana e seus impactos são análogos.

e) Projeto piloto da Cruz Vermelha na cidade do Rio de Janeiro “Abrindo Espaços Humanitários” (AEH)

A cidade do Rio de Janeiro abriga desde 2009 um programa piloto da Cruz Vermelha para atuação nas zonas urbanas consideradas frágeis. Trata-se do programa “Abrindo Espaços Humanitários” (AEH). Seu objetivo é oferecer

⁸ Os números citados pelo relatório em questão são aproximadamente 450.000 mortes violentas em centros urbanos e 50.000 mortes em conflitos (ICRC, 2013).

ajuda humanitária à comunidades vulneráveis, em especial aquelas que residem em favelas.

The ICRC has launched a pilot project in Rio de Janeiro. The aim of the project, which has been planned over five years, is to protect the most vulnerable people affected by violence, namely the communities who live in seven favelas containing over 600,000 inhabitants, with a particular focus on youth and the prison population – which is an essential component of the armed violence dynamic. The ICRC operates in the poorest sectors of these favelas, which are not easily accessed by state services and where the inhabitants are in precarious and sometimes illegal situations. (HARROFF-TAVEL, 2012, p. 345)

A Cruz Vermelha publicou em 2014 o relatório intitulado “*Violence and humanitarian action in urban areas: new challenges, new approaches*”. O relatório é assinado por Marion Harroff-Tavel, assessora para assuntos políticos do Comitê Internacional da Cruz Vermelha. A respeito dos objetivos de tal projeto piloto, o relatório afirma:

By means of a participative approach in which residents are encouraged to play a role in some programmes (for example, promoting health), the ICRC hopes to develop capacities within these communities to protect themselves from the humanitarian consequences of violence. The aim is that they should be able to run their own affairs and gain access to public services and non-governmental organizations who can help them in the longer term. (HARROFF-TAVEL, op. cit.)

Dentre as atividades desenvolvidas no âmbito do projeto, são realizadas desde 2009 campanhas de prevenção contra a dengue nos conjuntos de favela do Alemão e da Maré e nas favelas de Vigário Geral e Parada de Lucas. Cursos de treinamento para adquirir noções em primeiros socorros também foram oferecidos às comunidades beneficiadas. Ademais, o trabalho da Cruz Vermelha no Rio de Janeiro inclui a realização de debates em

escolas públicas das sete comunidades vulneráveis em que a organização atua com o intuito de oferecer aos jovens residentes a possibilidade de discutir as causas e consequências dos altos índices de violência com os quais convivem (SUZIN, 2009).

Sobre tal projeto piloto da Cruz Vermelha no Rio de Janeiro, João Pontes Nogueira (2014) afirma que, de acordo com as premissas do projeto, as populações são tratadas de modo análogo a como são tratadas pela agência as populações em uma situação de guerra - embora o caso carioca não possa ser assim definido, nem *de jure* nem *de facto*.

According to the premises of the project, the vulnerability of the population is considered analogous to those in war zones in fragile states. Consequently, the ICRC justifies its “right of humanitarian initiative” arguing that “armed violence in urban settings at times reaches a degree similar to armed conflict”, especially in less developed countries in regions such as Latin America and sub-Saharan Africa. (NOGUEIRA, 2014, p. 15)

Em entrevista para o Observatório de Favelas (2009), o então Representante do Comitê Internacional da Cruz Vermelha para os países do Cone Sul Michel Manning afirmou não haver contradição na atuação da Cruz Vermelha em comunidades vulneráveis em cidades frágeis que não se encontram em situação de guerra, uma vez que, para a organização “o básico é o respeito à vida e à dignidade” (SUZIN, 2009, p. 1). No Rio de Janeiro, nas palavras de Manning, juridicamente não haveria Guerra. Contudo, existiriam “elementos graves que causam situações humanitárias, elementos de conflito” (SUZIN, op. cit.). Entre esses elementos estariam a existência de grupos dedicados à violência organizada, como os comandos e as milícias. Manning, na mesma entrevista, afirmou: “a metodologia para chegar às comunidades é a mesma do que a utilizada nos conflitos armados: através da notificação e do estabelecimento de um diálogo com as autoridades locais, neste caso, os próprios comandos” (SUZIN, op. cit.).

f) Programa piloto da organização Médico Sem Fronteiras (MSF) em Tegucigalpa

A organização Médicos Sem Fronteiras (MSF) lançou também um programa piloto para contribuir para a mitigação dos altos índices de violência em cidades frágeis. O programa da MSF tem sede na cidade de Tegucigalpa, em Honduras, e consiste no envio de unidades médicas móveis para os bairros mais afetados pela violência relacionada ao tráfico de drogas. Em tais localidades, de acordo com a organização, o atendimento médico seria praticamente inexistente (IRIN, 2013).

A justificativa da MSF para a operação em Tegucigalpa tem paralelos notáveis com as hipóteses que vimos construídas pelas três gerações de pesquisadores interessados na fragilidade urbana. De acordo com a organização:

At first glance, the streets of Tegucigalpa seem calm. However, Honduras's homicide rate is the highest in the world. This frightening statistic is largely due to drug trafficking. Most of the cocaine consumed in the United States is transported through this region. Gangs involved in the drug trade extort businesses, terrorize the population, and engage in vicious turf wars. MSF is providing medical care to the victims of this "epidemic of violence," as MSF's Javier Rio Navarro describes it. He conducted the preliminary survey on exposure to violence in Tegucigalpa's streets. Here, "violence is the main strategy for solving any problem, whether it's related to drugs or not," he says. (MSF, 2012, p. 1)

Quanto às ações específicas desenvolvidas no âmbito do programa piloto da MSF em Tegucigalpa, a organização afirma:

From 2005 to 2010, MSF managed a shelter for young homeless people. The humanitarian organization then expanded its activities to assist all victims of violence who lack access to emergency medical care. This includes the street population, which is most vulnerable to violence, as

well as residents of neighborhoods controlled by gangs. Since late March 2011, an MSF team has been crisscrossing the streets in the most violent, impoverished neighborhoods every day. The team seeks out people living or subsisting on the street who lack access to, or the energy and willpower to seek out, medical care. Most are addicted to solvents, cocaine, crack, or alcohol. They subsist by sorting or recycling waste or by selling drugs or their bodies. (MSF, op. cit.)

Em ambos os casos, da Cruz Vermelha no Rio de Janeiro e da MSF em Tegucigalpa, as cidades em questão são utilizadas como laboratórios para novas práticas de ajuda humanitária em ambientes urbanos frágeis.

g) A Integrated Regional Information Networks (IRIN) e o documento “Aid in an urbanizing world”

A *Integrated Regional Information Networks* (IRIN) é uma rede de notícias fundada em 1995 pelo Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (UNOCHA). A IRIN tem como objetivo cobrir crises humanitárias, bem como analisar as práticas de ajuda humanitária em curso nos contextos de tais crises (IRIN, 2015).

A rede foi fundada após o genocídio de Ruanda. À ocasião, o diagnóstico era de que havia considerável déficit de informações sobre as crises humanitárias e era necessário produzir informação sobre tais realidades (IRIN, 2015). Desde sua fundação, a IRIN se ateve tradicionalmente a três regiões: Oriente Médio, África e Ásia.

Nos últimos anos, a IRIN tem se dedicado com frequência a noticiar situações de fragilidade em contextos urbanos inseridos em Estados que não se encontram em situações de conflito formalmente reconhecido ou o pós-conflito; contextos de paz formal. Em especial a IRIN tem coberto as cidades frágeis latino-americanas e discutido as práticas de ajuda humanitária em terrenos urbanos diagnosticados como frágeis.

No portal da IRIN, é atualmente possível acessar notícias a respeito de diferentes regiões do mundo e sobre diferentes tipos de emergência organizadas sob o marcador risco urbano (*urban risk*). O objetivo de tal seção do portal seria monitorar cidades frágeis e, assim, conseguir antecipar possíveis crises humanitárias. Dentre as cidades cobertas pela rede há grande prevalência de cidades latino-americanas, como Ciudad Juarez (México) e Tegucigalpa (Honduras). Cidades brasileiras como Rio de Janeiro também são noticiadas com frequência (IRIN, 2013). Trata-se de mais uma evidência da difusão da visão de que o novo *locus* das missões humanitárias são as áreas mais fragilizadas de grandes centros urbanos

Ademais, a rede IRIN publicou em 2013 o documento intitulado “*Aid in an urbanizing world*”. O documento corresponde uma coleção de notícias e relatórios a respeito de crises humanitárias em contextos urbanos e das iniciativas de organizações dedicadas à ajuda humanitária em cidades frágeis. Notadamente, o documento discute ações da Cruz Vermelha em cidades como o Rio de Janeiro.

h) A iniciativa Humanitarian Action in Situations Other Than War (HASOW)

A iniciativa *Humanitarian Action in Situations Other Than War* (HASOW), grupo de estudos formado dentro da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ), foi um centro dedicado ao estudo da ação humanitária em locais que não se encontram em situações de conflito. O HASOW operou entre 2010 e 2014 e foi coordenado por Robert Muggah, que hoje reside no Rio de Janeiro, e pelo Professor Paulo Esteves.

Dentre seus principais objetivos, estavam analisar:

- 1) os chamados *tipping points* ou limiares em que a violência organizada pode ser considerada como conflito armado.
- 2) as implicações legais de assistência humanitária internacional e o desenvolvimento de intervenções nas chamadas outras situações de violência.

3) a dinâmica organizacional da ação humanitária na Ciudad Juarez, México, Port-au-Prince e Rio de Janeiro.

4) os resultados e impactos da ação humanitária em áreas urbanas, particularmente em cidades frágeis.

5) a transferência das chamadas "tecnologias sociais" no setor humanitário.

O HASOW (2014) afirma, ao apresentar a *rationale* que orienta suas ações, que a preocupação com Estados e cidades frágeis, juntamente com os investimentos crescentes nos chamados programas de estabilização e reconstrução, refletiriam novas prioridades das agendas de doadores ocidentais e dos governos.

Em parte, isto é justificado por que tais ambientes também incluem, comparativamente, uma variedade de configurações “novas” para o setor humanitário, incluindo configurações pós-conflito, espaços urbanos e o que o Comitê Internacional da Cruz Vermelha descreve como “situações de não guerra”. (...) cidades e vizinhanças suburbanas apresentam hoje uma maior importância internacional, incluindo para o setor humanitário. Nestes locais, grupos armados – que vão desde gangues, milícias e paramilitares até sindicatos do narcotráfico e agentes terroristas – admitidamente figuram tendências análogas a rebeldes e insurgentes, incluindo o controle sobre espaços territoriais específicos. Apesar de ter demorado para se engajar no debate, o setor humanitário está descobrindo que nestes ambientes – especialmente nos contextos marcados por altos níveis de violência urbana – a abordagem usual pode não ser apropriada. Por exemplo, a aplicação de abordagens e de análise de conflito tradicional podem ser insuficientes mesmo que estas ofereçam perspectivas e ideias importantes. (HASOW, 2014)

Em outras palavras, tratava-se de uma iniciativa cuja finalidade explícita era produzir conhecimento para orientar a ação de organismos de ajuda humanitária – estatais ou da sociedade civil organizada – em cidades frágeis

em situações de paz formal, ou o que o HASOW chama de *situations other than war*. Nas palavras de Nogueira, um dos pesquisadores do HASOW: “*there are widespread claims that cities are becoming places of growing violence and that as a result, some cities, or zones within urban areas, can be treated as conflict zones*” (NOGUEIRA, 2014, p.1).

O grupo de estudos foi financiado pela *International Development Research Center* (IDRC), órgão do governo canadense dedicado a pesquisas para formulação de políticas de ajuda internacional para o desenvolvimento.

i) *A Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action* (ALNAP)

A rede *Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action* (ALNAP) é uma organização cujo objetivo é promover o debate a respeito das práticas de ajuda humanitária e contribuir para o melhor desempenho dos atores engajados no oferecimento de ajuda humanitária (ALNAP, 2015).

Em 2012, a rede publicou o relatório “*Responding to urban disasters: Learning from previous relief and recovery operations*”, que analisa a atuação de agências de ajuda humanitária em cidades acometidas por desastres naturais. Dois anos depois, em 2014, a rede deu seguimento à linha de ação centrada na atuação de organismos humanitários em terreno urbano, agora preocupando-se explicitamente com a presença de tais organismos em cidades frágeis. O relatório foi assinado por Elena Lucchi e intitulado “*Humanitarian interventions in situations of urban violence*”.

O relatório buscou sistematizar lições a serem aprendidas a partir de projetos desenvolvidos por organizações que prestam ajuda humanitária em cidades consideradas frágeis:

This paper presents the results of a desk review of literature produced by humanitarian organisations and research institutes involved in humanitarian responses in violent urban settings. (LUCCHI, 2014, p. 4).

O relatório permite, mais uma vez, observar o impacto dos estudos de terceira geração a respeito da fragilidade urbana para o novo humanitarismo, uma vez que tal literatura informa as práticas das instituições humanitárias em terrenos urbanos considerados frágeis. No trecho abaixo, Lucchi cita um dos artigos centrais produzidos no marco da terceira geração aqui apresentada: o artigo de Muggah e Savage, de 2012.

in a few settings affected by chronic urban violence (...) humanitarian agencies such as the icRc and Médecins Sans Frontières (MSF) are seeking ways to respond to the needs generated by criminal and gang-related violence (Muggah and Savage, 2012). Most of the lessons presented in this paper come from those organisations. (LUCCHI, 2014 p. 6)

Vale notar que a ALNAP mantém o *The Urban Humanitarian Response Portal*, portal desenvolvido em parceria com a UN-Habitat cujo objetivo é compartilhar conhecimento a respeito de crises humanitárias em contextos urbanos. O portal é um repositório de relatórios a respeito de políticas, ferramentas e metodologias consideradas relevantes para que organismos humanitários possam responder como eficiência à crises humanitárias em cidades.

j) Interesse crescente de doadores internacionais

Grandes doadores internacionais demonstram interesse progressivo pela questão da fragilidade dos centros urbanos, sejam eles agências de cooperação estatais ou fundações filantrópicas. Seguem alguns dos inúmeros exemplos de tal interesse.

Como vimos, o programa *Cities and Fragile States*, no âmbito do qual nascem os primeiros esforços organizados para pensar a fragilidade das cidades, foi patrocinado pelo DFID, principal organismo de ajuda internacional do governo britânico.

Vimos também que o grupo *Humanitarian Action in Situations Other Than War* (HASOW) recebeu financiamento da *International Development*

Research Center (IDRC), órgão do governo canadense dedicado a pesquisas para formulação de políticas de ajuda internacional para o desenvolvimento.

O maior financiador da ALNAP, rede apresentada acima, é a *U.S. Agency for International Development (USAID)*, principal órgão do governo dos Estados Unidos encarregado de distribuir ajuda externa de caráter civil. Dentre os financiadores que contribuem para a ALNAP, destacam-se ainda o DFID, a *Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)*, o *Australia's aid program (AusAid)*, a *Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA)* e a *Canadian International Development Agency (CIDA)* (ALNAP, 2014).

Ademais, o diretor da Divisão *Humanitarian Policy and Global Engagement* da USAID, bem como um dos diretores do DFID compõem atualmente o conselho diretor da ALNAP.

Sobre os investimentos crescentes do DFID e demais organismos que financiam ajuda humanitária europeus – tal qual a Agência Alemã de Cooperação para o Desenvolvimento (GiZ) - no tema das cidades frágeis, Muggah diz:

International donors are also gradually taking notice. The European Union Humanitarian Aid and Civil Protection department has taken the unprecedented step of expanding its work on urban violence and disasters, including in Mexico and across Central America. The UK's Department for International Development (DFID) and the German development cooperation agency, GiZ, are also doubling down on research to better diagnose the problem and investing in urban safety. They are actively exploring ways to mitigate risk factors giving rise to political, criminal and social violence in informal urban settings. (MUGGAH, 2015b, p.1)

Os recursos doados pela Open Society Foundations, instituição filantrópica fundada pelo investidor George Soros, para organizações da sociedade civil organizada que atuam em cidades frágeis com o objetivo de mitigar a

violência e demais reflexos da fragilidade urbana é, igualmente, exemplo do interesse de grandes doadores internacionais no tema das cidades frágeis. A Open Society Foundations, por exemplo, é atualmente um dos principais financiadores do Instituto Igarapé, *think tank* dirigido por Robert Muggah como sede no Rio de Janeiro dedicado à integração das agendas da segurança e do desenvolvimento com foco estratégico em cidades do Sul Global (INSTITUTO IGARAPÉ, 2015).

De Boer (2015) cita outros exemplos de doadores internacionais que investem em ações para mitigar os efeitos da fragilidade dos centros urbanos e arremata:

An increasing number of initiatives are also investing in and testing smart and scalable solutions that promote resilience at the city level. These include the Rockefeller Foundation's 100 Resilient Cities Initiative, the DFID and IDRC-funded Safe and Inclusive Cities initiative, the C40 Cities Climate Leadership Group, the Ford Foundation's Just Cities Initiative, the Siemens SENSable City Lab, and IBM's Smarter Cities program. (...) Through these initiatives, we are also witnessing researchers team up with policy makers and private sector actors in a multi-disciplinary way to explore solutions that will make cities more resilient to disaster and violence. (DE BOER, 2015, p. 1)

3.3.3 As cidades frágeis como novo terreno para o humanitarismo: consequências

Afirmamos anteriormente que as instituições dedicadas à ajuda humanitária, ao se apropriarem do repertório produzido pelos autores preocupados com o tema da fragilidade urbana – em especial dos chamados estudos de terceira geração — vivenciam transformações expressivas na execução de suas operações. Tais transformações correspondem, tal qual mencionado acima, a duas novas clivagens de naturezas distintas no modo como o humanitarismo se desenvolve: 1) uma clivagem de natureza espacial, que se traduz na atuação em novos terrenos — as cidades frágeis; e 2) uma clivagem de

natureza procedimental, que se traduz na ampliação de seu escopo de ação em tais novos terrenos.

Quanto à clivagem de natureza espacial, apresentamos na seção anterior uma extensa, embora não exaustiva, lista de evidências empíricas de como organizações que provém ajuda humanitária têm expandido suas operações em termos espaciais. Vimos também o concomitante interesse crescente de doadores internacionais – estatais e privados – na agenda da fragilidade dos centros urbanos. Pudemos, enfim, perceber como, a cidade frágil se torna novo terreno para o humanitarismo.

Com respeito à clivagem de natureza procedimental, temos que as instituições dedicadas à ajuda humanitárias expandem seu raio de ação em termos de objetivos e procedimentos ao agir para mitigar as consequências, e eventualmente as causas, da fragilidade de centros urbanos. Tal expansão, veremos, tem consequências relevantes. Em especial, exige que as organizações humanitárias atuem no limite da legalidade, uma vez que não existem marcos legais estabelecidos que orientem as práticas de ajuda humanitária em cidades frágeis que não se encontram inseridas em Estados em conflito ou em situação de pós-conflito.

Em entrevista para reportagem do portal IRIN, concedida em 2013, Robert Muggah, ao ser questionado sobre sob os marcos legais dentro dos quais operariam organizações humanitárias em cidades frágeis não inseridas em situação de conflito, reconheceu o dilema:

If there is no declared conflict but there are all the hallmarks of warfare in terms of the intensity of violence and the organization of armed groups, there are questions about what norms and rules apply (IRIN, 2013, p. 1).

De acordo com Reid-Henry e Sending (2014):

Humanitarians have often had to deal with local armed and non- democratic political groups in conflict situations. But they have not previously, to our knowledge, sought to mitigate that

violence or to actively prevent people from joining groups involved in organized violence, as they are now doing in urban areas across Latin America. (REID-HENRY e SENDING, 2014, p. 438)

Vimos que organizações humanitárias têm utilizado reiteradamente o termo outras situações de violência para se referir aos novos terrenos e atores com os quais o humanitarismo se envolve ao atuar em situações que não sejam conflitos armados. O Comitê Internacional da Cruz Vermelha justifica de tal modo sua ação em casos identificados como casos marcados por outras situações de violência: “*while not reaching the threshold of armed conflict, can have serious humanitarian consequences*” (ICRC, 2015, p. 12). Trata-se de uma definição importante. Podemos perceber, na afirmação, paralelo importante com a noção de fragilidade urbana formulada pela terceira geração de autores apresentadas neste capítulo, em especial em seus estudos cujo objeto é a realidade latino-americana. Se o conflito não é necessariamente uma guerra – velha ou nova — as expressões do conflito, notadamente os índices de violência no território, podem ser similares ou superiores do que aquelas verificadas em situações de guerra.

Lee (2014) destaca que, além do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, um número crescente de organizações humanitárias, incluindo as agências do sistema das Organização das Nações Unidas que se dedicam à ajuda humanitária, desenvolvem projetos cujos beneficiários são populações vulneráveis submetidas a outras situações de violência.

Increasingly the ICRC and other humanitarian actors including the UN and NGOs are finding themselves responding to the humanitarian and protection needs of civilian populations affected by ‘other situations of violence’. (...) This presents challenges for agencies vis-à-vis their mandates and respective international legal frameworks that were not drafted to address such concerns. IHL purists may perceive this as mandate creep whereas pragmatists accept the need for humanitarian agencies to adapt to changing

contexts and the resulting humanitarian imperative. (LEE, 2014, p.1)

Contudo, o caráter em boa medida inédito das práticas humanitárias junto à populações submetidas às chamadas outras situações de violência representa um dilema de caráter legal para as organizações humanitárias. Tais atores se veem diante do desafio de desenvolver novo escopo de atuação para o qual não há marcos jurídicos orientadores consolidados.

The question that this raises for humanitarians is how they can best learn to deal with both local security services and local gangs on the one hand, and competing discursive constructs on the other. How, for example, should they deal with the wider political implications of large-scale violence that is not covered by International Humanitarian Law? (REID-HENRY e SENDING, 2014, p. 438)

O dilema de caráter legal imposto pelo fato do Direito Humanitário Internacional não oferecer arcabouço jurídico capaz de guiar a atuação dos organismos de ajuda em tais novos contextos é questão de suma importância. Tal dilema revela os muitos desafios enfrentados pelas instituições humanitárias ao atuar nas cidades frágeis, em especial aquelas localizadas em Estados em situação de paz.

Destarte, as práticas empreendidas por organizações humanitárias em terrenos urbanos frágeis que não se encontram em zonas de guerra não são amparadas pelo marco jurídico do Direito Humanitário Internacional. Lee (2014) afirma que não existe uma definição legal para o termo “outras situações de violência”: *“there is no current legal definition for ‘other situations of violence’* (LEE, 2014, p. 1). De acordo com a autora, o protocolo II da Convenção de Genebra, peça central do Direito Humanitário Internacional destinada a regular a “Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Não Internacionais”, proíbe intervenções para situações que não sejam conflitos armados. De acordo com o protocolo:

O presente Protocolo não se aplica às situações de tensão e de perturbação internas, tais como motins, atos de violência isolados e esporádicos e outros atos análogos, que não são considerados como conflitos armados. (ICRC, 2015)

As organizações internacionais humanitárias, portanto, ao desenvolver projetos em cidades frágeis que não estão localizadas em zonas de guerra, atuam no limite da legalidade, num vácuo normativo. Em documento de 2013, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha reconhece tal vácuo normativo:

International Humanitarian Law provides the traditional entry point for humanitarian actors into a given situation, and is clear as to its limits. Many of the cities which experience chronic violence today, however, are not in a state of armed conflict but a situation beneath this threshold. In this case the challenge is how to apply the relevant legal framework and design the most effective and relevant programmes for those in need. (ICRC, 2013, p. 1)

De acordo com Lee (2014), as organizações humanitárias, no intuito de amparar legalmente tais práticas em tais novos terrenos, tem lançado mão do princípio do chamado direito à iniciativa que consta nos estatutos da Cruz Vermelha, mas não faz parte das normas instituídas pelas convenções internacionais.

As a result of this exclusion, the basis for ICRC action in other situations of violence is based on the right of initiative contained within the Statutes of the International Red Cross and Red Crescent Movement and negotiated with host governments. (LEE, 2014, p. 1)

Reid-Henry e Sending (2014), em consonância com Lee (2014), descrevem o vácuo normativo no qual se inserem organizações humanitárias presentes em cidades frágeis em zonas que não estão em guerra:

(...) there is at present no clear answer that can be given to the question of precisely what formal legal basis IHOs such

as the ICRC, WVI and MSF operate on. And to the extent that there isn't one, this can only be a marker of a lack of state sovereignty in these urban settings. For some, this may be an open invitation to "humanitarianize" the situation; but there are always limits to what humanitarian organizations can do. (REID-HENRY e SENDING, 2014, p. 437)

Um dos mais críticos desdobramentos lógicos de tal debate aparece ainda de modo incipiente no debate a respeito da fragilidade urbana, seja no debate travado em círculos acadêmicos, seja no debate que envolve tomadores de decisão e funcionários das agências humanitárias. Trata-se da questão da intervenção internacional e suas consequências no que diz respeito à soberania dos Estados.

A respeito de como a noção de Estados frágeis e noções supostamente equivalentes são capturadas e empregadas pelos atores engajados em práticas que podem ser consideradas de caráter intervencionista, temos que:

Especialmente desde finales de los noventa, las ONG y las agencias internacionales se han vuelto cada vez más preparadas para intervenir en los conflictos mundiales, con intervenciones que van desde masivas ayudas humanitarias y al desarrollo hasta programas coordinados para la recreación del espacio político y la aceleración de las reformas políticas y económicas. Salvo algunas notables excepciones, algunas de las cuales ofrecen una visión particularmente apocalíptica y anti-intervencionista de los conflictos contemporáneos, actualmente el colapso del estado se entiende como parte de un malestar del desarrollo que ha de revertirse mediante una combinación de sanciones rápidas, asistencia externa y construcción de instituciones.” (RAEYMAEKERS, 2008, p. 8)

Solomom (2013) é ainda mais duro em suas considerações sobre o tema:

Bøås and Jennings argue that it is difficult to trace the extent to which the thinking on state failure actually guides policy, or

is merely used as a pretext for more-or-less intrusive interventions in states deemed weak or posing a security threat to Western states⁶⁵. They suggest that the use of state failure as a pretext has an interesting converse, which is that states not facing punitive or intrusive policy interventions are typically not referred to as failed, even when they share some or all of the characteristics ascribed to those so labelled. This would suggest that the labelling of states as failed has less to do with a particular state's functioning and more to do with its ability and willingness to be a relevant partner for Western countries in their efforts to guarantee their own security, access to resources, and support for their security interests. (SOLOMON, 2013, pp. 233-234)

De acordo com Nogueira (2014), ao identificar a cidade frágil como palco de crises humanitárias e ameaça regional e global, a comunidade internacional se vê diante de dilema análogo ao que enfrenta quando diagnostica um Estado frágil e decide intervir em tal território. Questões altamente sensíveis relacionadas à legalidade e legitimidade emanam de tais práticas de intervenção – que, sabe-se, podem adquirir muitas formas.

Sobre o nexos entre o conceito de cidade frágil e o risco deste ser empregado para justificar práticas de caráter intervencionista, Nogueira (2014) afirma que:

(...) the concept of fragile cities offers the possibility of defining new responses to instabilities in the developing world without having to necessarily engage with the conundrums of sovereignty, statehood and intervention. Sovereignty and legitimacy gaps can now be set aside because they do not present themselves as problems in the already normalized 'non-war' setting of urban life. (NOGUEIRA, 2014, p.18)

A situação descrita pelo autor corresponde a um precedente ainda pouco discutido pela literatura e que demanda estudo por parte da disciplina de Relações Internacionais.

Assim, o aumento do número de operações humanitárias em terrenos urbanos fora das zonas de guerra e, portanto, não previstas pelo Direito Humanitário Internacional exige mais atenção daqueles envolvidos com as agendas de pesquisa a respeito da fragilidade das cidades, bem como da área de Relações Internacionais como um todo.

Reid-Henry e Sending (2014) defendem que a intervenção internacional em cidades frágeis que não estão inseridas em situações de conflito armado formalmente reconhecido deveria com urgência se desdobrar em uma série de questionamentos para as futuras agendas de pesquisa. O novo viés urbano do humanitarismo teria implicações incertas que pedem análises cuidadosas. O presente esforço de pesquisa está em perfeita consonância com tal chamado para a ação.

3.4 Considerações finais

Este capítulo teve por objetivo apresentar inicialmente os estudos de terceira geração a respeito da fragilidade urbana. O intuito foi o de examinar o estado atual do debate sobre o tema investigando as fronteiras do pensamento sobre o tema, bem como os limites e possibilidades de tal literatura.

Ao empreender tal esforço, procuramos demonstrar que:

1. Os autores filiados à terceira geração de estudos a respeito da fragilidade urbana dão continuidade à agenda de pesquisa inaugurada pelas gerações que os precederam. A respeito de tal geração de estudos, sabe-se que:
 - a. Sua principal contribuição está na definição do conceito de cidade frágil.
 - b. Consolida-se a tendência de dar à América Latina status de foco privilegiado dos estudos sobre fragilidade urbana nas Relações Internacionais.
 - c. As hipóteses formuladas para compreender a fragilidade urbana desenvolvidas pelas primeiras gerações de estudos sobre a fragilidade urbana não são superadas na produção da terceira

geração de autores que se dedicam ao tema. A chamada hipótese da co-constituição das fragilidades (H2) segue sendo admitida.

- d. Por sua vez, a hipótese demográfica é reinterpretada e reinscrita no novo marco analítico da criação do conceito de cidades frágeis. Em resumo, a terceira geração de autores empreende a adaptação da hipótese demográfica (H1) formulada pelas gerações que a antecederam e que tratam da fragilidade urbana. O objetivo de tal esforço de reinterpretação é compreender como a urbanização sem crescimento que gera fragilidade urbana pode ser resultado de padrões migratórios transnacionais complexos - em especial aqueles que se estabelecem entre cidades estáveis ou saudáveis e as cidades frágeis.
- e. Os estudos de terceira geração a respeito da fragilidade das cidades, ao revisitar a hipótese demográfica e observar com especial atenção os fluxos populacionais transnacionais, em especial aqueles entre cidades estáveis ou saudáveis e cidades frágeis, buscam preencher lacuna importante: a carência de estudos que se dedicassem às raízes históricas da fragilidade das cidades reconhecendo a responsabilidade das cidades estáveis ou saudáveis, bem como dos Estados estáveis, na produção da fragilidade.
- f. Tal geração confere centralidade ao tema do urbanismo no marco da fragilidade. Trata-se do reconhecimento de que o urbanismo que se desenvolve no marco da fragilidade é inicialmente produto da condição frágil da cidade. Contudo, ele se converte, *per se*, em fonte da fragilidade urbana. A fragilidade transforma a cidade e seu desenho passa, por sua vez, a determinar a sustentação das dinâmicas da fragilidade.
- g. O conceito de cidade frágil tem despertado crescente interesse junto ao que pode ser considerado o *mainstream* da disciplina de Relações Internacionais.

2. As instituições dedicadas à ajuda humanitária se apropriam do repertório produzido a respeito da fragilidade urbana – notadamente os chamados estudos de terceira geração, experimentam transformações significativas na suas atividades. Tal repertório passa a informar o desenvolvimento de novas práticas.
3. As cidades frágeis se constituem como novo *locus* privilegiado do humanitarismo. Evidências empíricas foram apresentadas com o objetivo de comprovar tal hipótese, que nos é central.
4. O caráter em boa medida inédito das práticas humanitárias nas cidades frágeis, especialmente junto à populações submetidas às chamadas outras situações de violência representa um dilema de caráter legal para as organizações humanitárias. Tais atores se veem diante do desafio de desenvolver novo escopo de atuação para o qual não há marcos jurídicos orientadores consolidados. As organizações internacionais humanitárias, portanto, ao desenvolver projetos em cidades frágeis que não estão localizadas em zonas de guerra, atuam no limite da legalidade, num vácuo normativo.
5. Ao identificar a cidade frágil como palco de crises humanitárias e ameaça regional e global, a comunidade internacional se vê diante de dilema análogo ao que enfrenta quando diagnostica um Estado como frágil e decide intervir em tal território. Questões altamente sensíveis relacionadas à legalidade e legitimidade emanam de tais práticas de intervenção – que, sabe-se, podem adquirir muitas formas. O novo viés urbano do humanitarismo tem implicações incertas que pedem análises cuidadosas. O aumento do número de operações humanitárias em terrenos urbanos fora das zonas de guerra e, portanto, não previstas pelo Direito Humanitário Internacional exige atenção dos envolvidos com a agendas de pesquisa a respeito da fragilidade das cidades, bem como da área de Relações Internacionais como um todo.

Conclusões

Fred Halliday, em seu volume clássico “Repensando as Relações Internacionais” (1999), ao falar da emergência das teorias no âmbito da disciplina das Relações Internacionais, identifica estímulos que impulsionam tal área do conhecimento rumo ao desenvolvimento de novas perspectivas. Tais estímulos podem ser classificados como impulsos de três tipos distintos: extradisciplinares, interdisciplinares e intradisciplinares.

Os impulsos extradisciplinares seriam a história, os processos e fenômenos que ditam os rumos e os ritmos das relações internacionais. A observação da realidade é o principal insumo para o desenvolvimento de novos referenciais analíticos. Os impulsos interdisciplinares seriam os debates entre a disciplina das Relações Internacionais e outras disciplinas. Halliday nos lembra que a disciplina das Relações Internacionais tem desde a sua origem vocação para o diálogo interdisciplinar. São muitas as influências formativas de tal área do conhecimento e, igualmente, é do diálogo com outras áreas que emergem as inovações mais relevantes, as principais viradas teóricas que mobilizam pesquisadores e inauguram novas agendas de pesquisa. Os impulsos intradisciplinares são aqueles relacionados aos debates entre paradigmas teóricos no âmbito da própria disciplina das Relações Internacionais. As Relações Internacionais se renovam e, em boa medida, amadurecem ao responder a estímulos de tais três naturezas. Recuperaremos, a seguir, as principais conclusões do presente esforço de pesquisa para, enfim, observar como o objeto de estudo deste trabalho pode ser melhor compreendido se pensado à luz da reflexão de Halliday (1999).

A presente pesquisa, como vimos, se propôs sistematizar a literatura a respeito das cidades frágeis e demonstrar como tal debate se consolida paulatinamente como linha de pesquisa relevante para a disciplina das Relações Internacionais e, na mesma medida, é paulatinamente capturada por atores políticos, em especial aqueles que se dedicam à ajuda humanitária para informar e legitimar suas ações. A hipótese que o presente estudo buscou verificar pode ser assim formulada: a noção de cidades frágeis

possibilita a elaboração de novas perspectivas e se presta à sustentação de novas práticas.

A fim de verificar tal hipótese, procuramos examinar noção de cidade frágil desenvolvendo esforços de pesquisa em duas frentes: buscamos entender inicialmente como a literatura sobre as cidades frágeis surgiu, amadureceu e ganhou centralidade nos círculos acadêmicos. No momento seguinte, procuramos observar como tomadores de decisão e profissionais que se dedicam à ajuda humanitária se apropriam de tal literatura e lançam mão deste referencial teórico para informar e conferir legitimidade à sua atuação.

Nos voltaremos inicialmente às conclusões referentes à primeira frente de pesquisa: a que diz respeito aos esforços empreendidos no sentido de sistematizar a literatura sobre a fragilidade das cidades e compreender como se deu o nascimento e o desenvolvimento da noção de cidade frágil.

Procuramos, no início deste estudo, apresentar como surge e amadurece o debate a respeito da dimensão urbana dos conflitos contemporâneos no âmbito da disciplina das Relações Internacionais. Ao revisar a literatura acerca das chamadas novas guerras, vimos que tal arcabouço teórico é responsável pela abertura gradual da disciplina das Relações Internacionais, desde o final da década de 1990, para a discussão a respeito da dimensão urbana dos conflitos contemporâneos. O desenvolvimento da agenda de pesquisa sobre as novas guerras tem, dentre outros, este mérito: a discussão a respeito do nexos entre cidade e conflito e o estudo da relação de co-constituição que se verifica entre tais categorias emerge no bojo do debate a respeito das novas guerras.

Neste contexto, linhas de pesquisa diversas surgem ocupadas do estudo de processos muito distintos. Contudo, tais linhas compartilham a noção de que a cidade é o espaço onde os fluxos transnacionais se materializam e os desafios governança global se tornam concretos. Falamos, enfim, de autores que desenvolvem agendas de pesquisa diversas, mas que partem de um mesmo consenso: a cidade merece centralidade enquanto lente para enxergar relações internacionais. Ademais, no que tange à investigação dos

conflitos nas relações internacionais, tais autores concordam que a cidade é o campo de batalha contemporâneo por excelência.

Identificamos seis grandes eixos temáticos que mobilizam investigadores preocupados com os conflitos transnacionais contemporâneos e sua dimensão urbana: 1) o debate sobre o urbicídio; 2) o debate sobre o terrorismo enquanto repertório utilizado reiteradamente no contexto das chamadas novas guerras e a relação dessa prática com o espaço urbano; 3) o debate sobre criminalidade transnacional, as novas modalidades de violência organizada e o espaço urbano; 4) o debate sobre revoluções, revoltas e primaveras, seu nexos com as novas guerras e a questão urbana; 5) o debate sobre os desafios que a urbanização da guerra impõe às políticas de defesa e às concepções de segurança; e 6) o debate sobre as cidade frágeis.

Os cinco primeiros eixos elencados acima foram apresentados no primeiro capítulo com a finalidade de melhor compreender o contexto no qual surge o debate sobre as cidades frágeis.

Em seguida, nos dedicamos à genealogia da noção de cidade frágil. Procuramos demonstrar como o debate a respeito da fragilidade das cidades tem origem no seio do debate sobre Estados frágeis. A noção de cidade frágil é inequivocamente tributária do conceito de Estado frágil. Destarte, têm potencial explicativo análogo e apresentam dilemas semelhantes para autores e atores. Buscamos mostrar como o termo *feral cities* representa um marco zero na literatura a respeito da fragilidade das cidades. Procuramos, enfim, sistematizar a literatura a respeito da fragilidade dos centros urbanos dividindo-a em três gerações. Cada uma das gerações, procuramos mostrar, formula hipóteses relevantes a respeito das fontes da fragilidade das cidades.

As duas primeiras gerações de autores envolvidos com tal agenda de pesquisa foram objeto do segundo capítulo deste estudo. A fim de analisar as contribuições de tais gerações, identificamos as hipóteses centrais formuladas pelas duas primeiras gerações de autores que buscam compreender as fontes e expressões da fragilidade das cidades. Vimos que

as duas primeiras ondas de estudos produzidos sobre o tema em questão contribuíram para o debate sobre a cidade frágil com a elaboração de hipóteses relevantes a respeito da fragilidade urbana.

A primeira onda de autores teve sua produção marcada pela preocupação com a fragilidade urbana em contextos de conflito ou pós-conflito. Tais autores foram responsáveis pela elaboração e verificação da hipótese demográfica, que pode ser de tal maneira definida: a fragilidade urbana teria explicação nos fluxos populacionais. Grandes contingentes migrariam para as cidades, por uma vasta gama de motivações. Ao chegar nas cidades, tais contingentes encontrariam um espaço repleto de vulnerabilidades. Tais vulnerabilidades se acentuariam uma vez que a cidade se torna repositório de um número significativo de pessoas. Nesse contexto, se daria um processo de urbanização sem crescimento. As cidades repositório, enfim, se tornariam espaços marcados pela fragilidade expressa na insegurança e nos altos índices de violência.

A segunda onda de autores se dedicou, diferentemente da onda que a antecedeu, ao estudo da fragilidade de cidades inseridas em contextos nacionais de paz formal. Tal renovação da agenda de pesquisa permitiu aos autores de tal segunda geração formular novas hipóteses para explicar a fragilidade urbana, bem como conferir à América Latina status de estudo de caso privilegiado. Quanto às hipóteses formuladas por tal geração de autores, temos que tal segunda geração se dedicou à formulação e verificação da hipótese da co-constituição das fragilidades urbana e estatal, que pode ser de tal maneira definida: a fragilidade das cidades é, simultaneamente, causa e consequência da fragilidade do Estado. Ambas se co-constituem.

No capítulo que seguiu, apresentamos a terceira geração de autores que se dedicam ao estudo das cidades frágeis. Tal geração dá continuidade à agenda de pesquisa inaugurada pelas gerações anteriores. A principal contribuição de tal geração para o debate a respeito da fragilidade urbana reside na formulação do conceito de cidade frágil - conceito que tem

despertado crescente interesse junto ao que pode ser considerado o *mainstream* da disciplina de Relações Internacionais.

A cidade frágil seria um centro urbano que apresentaria características análogas às comumente atribuídas aos Estados frágeis, Nomeadamente a dificuldade em exercer controle sobre território; a erosão da autoridade legítima para a tomada de decisões coletivas; a incapacidade ou capacidade significativamente reduzida de prover serviços públicos; e a incapacidade ou capacidade significativamente reduzida de oferecer oportunidades econômicas a fim de promover igualdade ou ao menos atenuar a desigualdade.

Nesses espaços seria possível notar a evidente crise de confiança nas instituições públicas, a ruptura do pacto entre governantes e governados pareceria iminente. Tal cenário, enfim, resultaria na insegurança traduzida em altos índices de violência e violações de direitos humanos em larga escala. A cidade frágil seria cronicamente violenta.

Quanto às hipóteses, temos que as hipóteses formuladas para compreender a fragilidade urbana desenvolvidas pelas primeiras gerações de estudos sobre a fragilidade urbana não são superadas na produção da terceira geração de autores que se dedicam ao tema. A chamada hipótese da co-constituição das fragilidades segue sendo admitida e a hipótese demográfica é reinterpretada e reinscrita no novo marco analítico da criação do conceito de cidades frágeis. O objetivo de tal esforço de reinterpretação é, tal qual procuramos apresentar, o de compreender como a urbanização sem crescimento que é força motriz da fragilidade urbana pode ser resultado de padrões migratórios transnacionais complexos - em especial aqueles que se estabelecem entre cidades estáveis ou saudáveis e as cidades frágeis.

Ainda sobre a terceira geração, vimos que em seus estudos a respeito da fragilidade das cidades, ao revisitar a hipótese demográfica e observar com especial atenção os fluxos populacionais transnacionais, em especial aqueles entre cidades estáveis ou saudáveis e cidades frágeis, busca preencher lacuna importante: a carência de estudos que se dedicassem às raízes

históricas da fragilidade das cidades reconhecendo a responsabilidade das cidades estáveis ou saudáveis, bem como dos Estados estáveis, na produção da fragilidade.

Enfim, vimos ainda que tal geração confere centralidade ao tema do urbanismo no marco da fragilidade. O urbanismo que se desenvolve no marco da fragilidade seria inicialmente produto da condição frágil da cidade. Contudo, ele se converteria, *per se*, em fonte da fragilidade urbana. Em resumo, a fragilidade transforma a cidade e seu desenho passa, por sua vez, a determinar a sustentação das dinâmicas da fragilidade.

O esforço de pesquisa acima sintetizado teve o intuito, por fim, de examinar as origens e o desenvolvimento do debate sobre as cidades frágeis, sistematizando e analisando os principais marcos de tal debate desde sua emergência ao estado atual, às fronteiras do pensamento sobre o tema.

Nos voltaremos agora às principais conclusões referentes à segunda frente de pesquisa: a que diz respeito aos esforços empreendidos com a finalidade de verificar como a comunidade internacional, em especial os organismos que se dedicam à ajuda humanitária, se apropriam do arcabouço teórico desenvolvido para compreender causas e consequências da fragilidade dos centros urbanos para informar e legitimar novas práticas.

Apresentamos uma lista de evidências empíricas cujo objetivo é comprovar que os estudos a respeito da fragilidade urbana, em especial aqueles produzidos pela terceira geração supracitada, informam o desenvolvimento de novas práticas de ajuda humanitária. As iniciativas citadas não compõem uma lista exaustiva. Contudo, nos parece evidência suficiente para comprovar que os estudos a respeito da fragilidade urbana, em especial aqueles produzidos pela terceira geração supracitada, informam o desenvolvimento de novas práticas de ajuda humanitária.

Procuramos, assim, comprovar que as cidades frágeis constituem-se como novo *locus* do humanitarismo e que tal fenômeno se traduz em desafios tanto

para a academia quanto para os profissionais envolvidos em temas relacionados à ajuda humanitária.

Quanto a tais desafios, cabe ressaltar que quando as agências humanitárias atuam em cidades frágeis em contextos de paz formal, não localizadas em zonas de guerra, o fazem em meio ao que podemos definir como um vácuo normativo. Destarte, o caráter em boa medida inédito das práticas humanitárias nas cidades frágeis, especialmente junto à populações submetidas às chamadas outras situações de violência, representa um dilema de caráter legal para as organizações humanitárias. Tais atores se veem diante do desafio de desenvolver novo escopo de atuação para o qual não há marcos jurídicos orientadores consolidados. As organizações internacionais humanitárias, portanto, ao desenvolver projetos em cidades frágeis que não estão localizadas em zonas de guerra, atuam no limite da legalidade.

No mais, ao identificar a cidade frágil como palco de crises humanitárias e ameaça regional e global, a comunidade internacional se vê diante de dilema análogo ao que enfrenta quando diagnostica um Estado como frágil. O crescente viés urbano que o humanitarismo parece adquirir tem, enfim, implicações ainda incertas que pedem análises cuidadosas.

Enfim, entendemos que a contribuição central do presente estudo está no reconhecimento de que há uma agenda de pesquisa a ser desenvolvida a partir das conclusões acima apresentadas. O chamado para ação que resulta deste esforço de análise se traduz na necessidade de dar seguimento aos estudos a respeito das novas práticas de ajuda humanitária amparadas pela noção de cidade frágil. Voltemos, enfim, aos estímulos que Halliday (1999) indica serem responsáveis por conduzir a disciplina das Relações Internacionais a novos patamares e inspirar novas teorias.

A agenda de pesquisa que se abre a partir dos estudos aqui desenvolvidos parece trazer consigo impulsos extradisciplinares, interdisciplinares e intradisciplinares. Quanto aos impulsos extradisciplinares, temos diante de

nós uma nova realidade que pede exame, qual seja as consequências do fato da cidade frágil ser o novo *locus* do humanitarismo. Os impulsos interdisciplinares também se fazem presentes: o exame de tal nova realidade pede que a disciplina articule sua tradicional rede de diálogos interdisciplinares e busque no Direito, na História e na Economia auxílio para a compreensão deste fenômeno. E mais: dada a especificidade desta agenda de pesquisa, novos diálogos interdisciplinares seriam também bem-vindos, em especial aqueles com disciplinas como a Sociologia Urbana ou a Geografia Política. Enfim, temos que a agenda de pesquisa que se apresenta, se encontra também permeada por impulsos de caráter intradisciplinares, uma vez que olhar para as cidades no âmbito da disciplina das Relações Internacionais representa necessariamente um desafio às concepções estadocêntricas que compõem o *mainstream* de tal área do conhecimento. No limite, o presente estudo não se encerra. Ao contrário, abre novos horizontes para a disciplina de Relações Internacionais, impulsionando-a rumo à novas formulações teóricas.

Bibliografia

AGBOLA, Tunde. (1997). *Architecture of Fear: Urban Design and Construction Response to Urban Violence in Lagos, Nigeria*. Ibadan: African Book Publishers. Disponível em: <<http://books.openedition.org/ifra/485?format=toc>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

ALNAP. (2014) "Annual Report 2013-14". *ALNAP*. Disponível em: <<http://www.alnap.org/resource/19214>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

_____ (2015) Site: ALNAP. Disponível em: <<http://www.alnap.org/who-we-are/our-role>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

BEALL, J. (2006) "On the Discourse of Terrorism, Security and Development". *Journal of International Development*, vol. 18, p. 51 - 67.

_____ (2007) "Cities, Terrorism and Urban Wars of the 21st Century". Working Paper 9. London: Crisis States Centre.

BEALL, Jo; GOODFELLOW, Tom; e RODGERS, Dennis. (2011) "Cities, conflict and state fragility". Crisis States Research Centre, Working Paper No. 85.2, London School of Economics and Political Science.

BILGIN, Pinar e MORTON, Adam David. (2002) "Historicising representations of 'failed states': beyond the cold-war annexation of the social sciences?". *Third World Quarterly*, 23 (1). pp. 55-80.

BOOTH, Ken. (2001) "New Wars for Old: Review Article". *Civil Wars*, vol. 4, n. 2, p. 163 - 170.

BOYKIN, William G. (2001) "From the Commandant". *Special Warfare*, vol. 14.

BUDHANI, A; GAZDAR H; KAKER, S; e MALLAH, H. (2010) "The Open City: social networks and violence in Karachi". *Crisis States Research Centre Working Paper No.70*, LSE: London. Disponível em:

<<http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/crisisStates/download/wp/wpSeries2/WP702.pdf>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

CARMENT, David PREST, Stewart e SAMY, Yiagadeesen. (2007) "Assessing Fragility: Theory, Evidence and Policy". *Politorbis*, 42, 1/2007. Disponível em: <https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/mehrsprachig/documents/publications/Politorbis/politorbis-42_de.pdf>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

CASTELLS, M. (1997) *The Power of Identity*. Oxford: Blackwell.

_____ (1998) *End of Millenium*. Oxford: Blackwell.

CELESKI, J. D. (2001) "Joint Urban Operations: Special Forces in Urban Campaign Planning". *Special Warfare*, vol. 14, p. 2 - 13.

CHOJNACKI, S. (2006). "Anything new or more of the same? Wars and military interventions in the international system: 1946-2003". *Global Society*, vol. 20, n. 1, p. 25 - 46.

CITIES AND FRAGILE STATES. (2015) Site: Cities and Fragile States. Disponível em: <<http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/crisisStates/Research/cifs.aspx>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

CNN. (2010) "The world's most dangerous cities?". CNN, 13/04/2010. Disponível em: <<http://edition.cnn.com/2010/WORLD/americas/04/10/dangerous.cities.world/>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

COAFFE, J. (2003a) "Morphing the Counter-Terrorist Response: Beating the Bombers in London's Financial Heart". *Knowledge, Technology and Policy*, vol. 16, n. 2, p. 63 - 83.

_____ (2003b) *Terrorism, Risk and the City*. Aldershot: Ashgate.

_____ (2004) "Recasting the Ring of Steel: Designing Out Terrorism in the City of London?". In Graham, S. (ed.). (2004) *Cities, War, and Terrorism*. Oxford: Blackwell.

COLLIER, Paul. (2007) "Post-Conflict Recovery: How Should Policies be Distinctive?". *Centre for the Study of African Economies*, Department of Economics, Oxford University. Disponível em:

<<http://users.ox.ac.uk/~econpco/research/pdfs/PostConflict-Recovery.pdf>>.

Último acesso em: 26 de julho de 2015.

CORREA, Paulo Mortari Araújo. "As maras e pandillas no Triângulo Norte da América Central e a atuação dos Estados Unidos em seu combate". Dissertação (Mestrado em Relações internacionais) – UNESP, UNICAMP, PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais, 2015.

Disponível em: <http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/novo/dissertacoes-eteses/item/download/282_f95aa44f8bd6bb5d84af6bf47b48e793.html>.

Último acesso em: 26 de julho de 2015.

COWARD, M. (2004) "Urbicide in Bósnia". In Graham, S. (ed.). (2004) *Cities, War, and Terrorism*. Oxford: Blackwell.

CSRC: Crisis States Research Centre. (2006) "Crisis, Fragile and Failed States: Definitions used by the CSRC". *Crisis States Workshop*, London, March. Disponível em: <<http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/crisisStates/download/drc/FailedState.pdf>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

DE BOER, John. (2015) "Resilience and The Fragile City". *Stability: International Journal of Security and Development*, 27/04/2015. Disponível em: <<http://www.stabilityjournal.org/articles/10.5334/sta.fk/#n7>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

DEATKINE, Norvell B. (2001) "Urban Warfare: Lessons From the Middle East". *Special Warfare*, vol. 14, p. 20 - 29.

DESCH, Michael C. (ed.). (2000) "Soldiers in Cities: Military Operations in Urban Terrain". Disponível em: <<http://www.pdfdrive.net/soldiers-in-cities-military-operations-on-urban-terrain-strategic-e5706937.html>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

DEFENSE INTELLIGENCE REFERENCE DOCUMENT (DIRC). (1997) "The Urban Century: Developing World Urban Trends and Possible Factors Affecting Military Operations". Quantico: Marine Corps Intelligence Agency.

DFID. (2005) "Why we need to work more effectively in fragile states". *Department for International Development*. Disponível em:

<http://www.jica.go.jp/cdstudy/library/pdf/20071101_11.pdf>.

Último acesso em: 26 de julho de 2015.

DUFFIELD, M. (2002) "War as a Network Enterprise: The New Security Terrain and its Implications". *Cultural Values*, Vol. 6, p. 153 - 166.

_____ (2004) *Las nuevas guerras en el mundo global: La convergencia entre desarrollo y seguridad*. Madrid: Los libros de la Catarata. Madrid.

DUIJSENS, Raimond. (2010) "Humanitarian challenges of urbanization". *International Review of the Red Cross*, 92(878): 351-368. Disponível em:

<<https://www.icrc.org/eng/resources/international-review/review-878-urban-violence/review-878-all.pdf>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

ESCAMILLA, Veridiana. (2015) "Las 50 ciudades más violentas del mundo". *Forbes*, 25/01/2015. Disponível em: <<http://www.forbes.com.mx/las-50-ciudades-mas-violentas-del-mundo/>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

ESSER, Daniel. (2009) "Who governs Kabul? Explaining urban politics in a post-war capital city". *Crisis States Research Centre Working Paper No.43*, LSE: London.

Disponível em:

<<http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/crisisStates/download/wp/wpSeries2/WP43EsserR.pdf>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

FAY, Marianne e OPAL, Charlotte. (2000) "Urbanization Without Growth: A not so uncommon phenomenon". *Policy Research Work Paper 2412*, August. Disponível em:

<<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/21373/wps2412.pdf?sequence=1>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

FFP. (2015) "Fragile States Index". *Fund For Peace*. Disponível em: <<http://fsi.fundforpeace.org/>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

FOX, Sean. (2011) "Understanding The Origins And Pace Of Africa's Urban Transition". *Crisis States Research Centre Working Paper No.89*, LSE: London. Disponível em:

<<http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/crisisStates/download/wp/wpSeries2/wp892.pdf>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

GRAHAM, S. (2002a) "Clean Territory: Urbicide in the West Bank". *Open Democracy*. Disponível em:

<https://www.opendemocracy.net/conflict-politicsverticality/article_241.jsp>.

Último acesso em: 26 de julho de 2015.

_____ (2002b) "Lessons in Urbicide". *New Left Review*, vol. 19, janeiro/fevereiro, p. 63 - 78.

_____ (2004a) "Postmortem City: Towards an Urban Geopolitics". *City*, vol. 8, n. 2, p. 165 - 96.

_____ (ed.). (2004b) *Cities, War, and Terrorism*. Oxford: Blackwell.

_____ (2007) "RoboWar Dreams: Global South Urbanisation and the US Military's Revolution in Military Affairs". Working Paper 20. London: Crisis States Centre.

_____ (2009) "The Urban Battlespace". *Theory Culture Society*, vol. 26, p. 278 - 288.

_____ (2010) *Cities Under Siege: The New Military Urbanism*. London: Verso.

_____ (2013) "Foucault's boomerang: the new military urbanism", *Open Democracy*, 14/02/2013. Disponível em: <<https://www.opendemocracy.net/opensecurity/stephen-graham/foucault%E2%80%99s-boomerang-new-military-urbanism>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

GRAU, L. e Kipp, J. (1999) "Urban combat: confronting the spectre". *Military Review*, vol. LXXXIX, n. 4, p. 9 - 17.

GRAY, Chris H. (1997) *Postmodern War: The New Politics of Conflict*. New York: Guilford Press.

GRUBBS, L. (2003) "In Search of a Joint Urban Operational Concept". Fort Leavenworth: School of Advanced Military Studies.

GRÜNEWALD, F., BOYER, B., KAUFFMANN, D., e PATINET, J (2011) "Humanitarian aid in urban settings: current practice, future challenges". Plaisians: Groupe uRD, December. Disponível em: <<http://www.alnap.org/pool/files/rapport-echo-urba-alnap-vfinale-aout.pdf>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

GUTIERREZ-SANIN, F; PINTO, M; ARENAS, J; e GUTIERREZ, M. "Politics and Security in Three Colombian Cities". *Crisis States Research Centre Working Paper No.44*, LSE: London. Disponível em: <<http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/crisisStates/download/wp/wpSeries2/WP442.pdf>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

HAGMANN, Tobias e HOEHNE, Markus. (2007) "Failed state or failed debate? Multiple Somali political orders within and beyond the nation-state". *Politorbis*, 42, 1/2007. Disponível em: <https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/mehrsprachig/documents/publications/Politorbis/politorbis-42_de.pdf>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

HALLIDAY, Fred. (1999) *Repensando As Relações Internacionais*. Porto Alegre: Editora Da Universidade Federal Do Rio Grande Do Sul.

HARRIS, A. (2003) "Improving The Infantry's Inventory: Can New Technologies Transform Military Operations in Urban Terrain?". Disponível em: <<http://smallwarsjournal.com/documents/harris.pdf>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

HARROFF-TAVEL, M. (2012). "Violence and humanitarian action in urban areas: new challenges, new approaches." *International Review of the Red Cross*, 92(878): 329-350. Disponível em: <<https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc-878-harroff-tavel.pdf>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

HASOW. (2014) Site: HASOW. Disponível em:

- <<http://www.hasow.org/Home/rationale>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.
- HILLS, Alice. (2002) "Deconstructing Cities: Military Operations in the Urban Era". *The Journal of Conflict Studies*, vol. 22, n. 2, p. 99 - 117.
- _____ (2004) *Future War in Cities: Rethinking a Liberal Dilemma*. London: Frank Cass.
- HOECKEL, Kathrin. (2007) "Beyond Beirut: why reconstruction in Lebanon did not contribute to state-making and stability". *CSRC Occasional Paper 4*, LSE: London. Disponível em:
<<http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/crisisStates/download/op/O P4%20Hoeckel.pdf>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.
- HOLSTI, Kalevi J. (1996) *The State, War and the State of War*, Cambridge Studies in International Relations. Cambridge: Cambridge University Press.
- HOULGATE, K. (2004) "Urban warfare transforms the Corps". *Naval Institute Proceedings*, November.
- IASC. (2010) "IASC Strategy: Meeting Humanitarian Challenges in Urban Areas". United Nations, New York/Geneva. Disponível em:
<https://interagencystandingcommittee.org/system/files/legacy_files/Final%20Printable%20IASC%20Urban%20Humanitarian%20Strategy.pdf>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.
- ICRC. (2013) "Urban Violence: What Role For Traditional Humanitarianism?". ICRC, 21/03/2013 Disponível em: <<https://www.icrc.org/eng/assets/files/2013/urban-violence-summary-report.pdf>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.
- INSTITUTO IGARAPÉ. (2015) "Homicide Monitor". *Instituto Igarapé*. Disponível em: <<http://homicide.igarape.org.br/>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.
- IRIN. (2013a) "Urban violence - new territory for aid workers". *IRIN*, 08/01/2013. Disponível em: <<http://www.irinnews.org/report/97188/urban-violence-new-territory-for-aid-workers>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

_____ (2013b) “Preparing for urban disasters - challenges and recommendations”. *IRIN*, 10/01/2013. Disponível em: <<http://www.irinnews.org/in-depth/97199/102/>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

JUNG, Dietrich. (2003) “Introduction: Towards Global Civil War?”. In Jung, Dietrich (ed.). *Shadow Globalization, Ethnic Conflicts and New Wars: A Political Economy of Intra-State War*. London: Routledge.

JÜTERSONKE, Oliver, MUGGAH, Robert e RODGERS, Dennis. (2009) “Gangs, urban violence, and security interventions in Central America.” *Security dialogue*, 40 (4-5). pp. 373-397. Disponível em: <[http://eprints.lse.ac.uk/28428/1/Gangs,_urban_violence_and_security_interventions_\(LSERO_version\).doc.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/28428/1/Gangs,_urban_violence_and_security_interventions_(LSERO_version).doc.pdf)>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

KALDOR, Mary. (1999) *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Cambridge: Polity Press.

_____ (2005) “Old Wars, Cold Wars, New Wars, and the War on Terror”. Apresentado em: Cold War Studies Centre, London School of Economics, 2 de fevereiro de 2005.

_____ (2006). *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. 2nd Edition. Cambridge: Polity Press.

_____ (2013). “In Defence of New Wars”. *Stability: International Journal of Security and Development*, v. 2, n. 1, 2013.

KAPAGAMA, Pascal e WATERHOUSE, Rachel. (2009) “Portrait of Kinshasa: a city on (the) edge”. *Crisis States Research Centre Working Paper No.53*, LSE: London. Disponível em: <<http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/crisisStates/download/wp/wpSeries2/WP532.pdf>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

KEEN, David. “Sistemas de guerra: local y global” *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, Núm. 6, Abril de 2007. Disponível em: <<http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/download/75/66.pdf>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

KOMBE, Wilbard. (2010) "Land Conflicts In Dar Es Salaam: Who Gains? Who Loses?". *Crisis States Research Centre Working Paper No.82*, LSE: London.

KOONINGS, Kees e KRUIJT, Dirk. (2007) *Fractured cities: Social exclusion, urban violence and contested spaces in Latin America*. London: Zed Books.

Disponível em:

<<http://ir.nmu.org.ua/bitstream/handle/123456789/137051/e2dd9df8d090c3cc710e6a540e7b7f2c.pdf?sequence=1>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

KRAUSE, Keith e JÜTERSONKE, Oliver. (2007) "Seeking out the State: Fragile States and International Governance". *Politorbis*, 42, 1/2007. Disponível em: <https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/mehrsprachig/documents/publications/Politorbis/politorbis-42_de.pdf>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

LAMRI, Rachida. (2015) "A question of sovereignty, justice and dignity: the people vs. the government on fracking in Algeria". *Open Democracy*, 04/03/2015. Disponível em: <<https://www.opendemocracy.net/arab-awakening/rachida-lamri/question-of-sovereignty-justice-and-dignity-people-vs-government-on-fra>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

LEE, Amra. (2014) "The Case for Strengthening Protection Frameworks in 'Other Situations of Violence'". *The Journal of Humanitarian Assistance*, 01/10/2014. Disponível em: <<http://sites.tufts.edu/jha/archives/2091>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

LEONHARD, R. (2003) "Sun Tzu's bad advice: Urban warfare in the information age". *Army Magazine*, April.

LIOTTA, P. H. e MISKEL, James F. (2004) "Redrawing the map of the future". *World Policy Journal*, Vol. 21, No. 1 (Spring), pp. 15-21. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/40209898?&seq=1#page_scan_tab_contents>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

LUCCHI, Elena. (2014) "Humanitarian Interventions in Situations of Urban Violence". *ALNAP Lessons Paper*, London: ALNAP/ODi. Disponível em:

<<http://www.alnap.org/pool/files/alnap-lessons-paper-urban-violence.pdf>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

LUKE, T. W. (2004) “Everyday Technics as Extraordinary Threats: Urban Technostructures and Non-Places in Terrorist Actions”. In Graham, S. (ed.). (2004) *Cities, War, and Terrorism*. Oxford: Blackwell.

LYON, David. (2001) “Surveillance after September 11”. *Sociological Research Online*, vol. 6, n. 3.

_____ (2003) *Surveillance after September 11*. Cambridge: Polity Press.

_____ (2004) “Technology vs. Terrorism: Ciscuits of City Survaillance Since September 11, 2001”. In Graham, S. (ed.). (2004) *Cities, War, and Terrorism*. Oxford: Blackwell.

MALESEVIC, S. (2008) “The sociology of new wars? Assessing the causes and objectives of contemporary violent conflicts”. *International Political Sociology*, vol. 2, n. 2, p. 97 – 112.

MARCUSE, P. (2002) “Urban Form and Globalization after September 9/11: The View from New York”. *International Journal of Urban Space*, vol. 26, n. 3, p. 596 - 606.

_____ (2004) “The War on Terrorism and the Life in Cities after September 11, 2001”. In Graham, S. (ed.). (2004) *Cities, War, and Terrorism*. Oxford: Blackwell.

MISSELWITZ, P. e WEIZMAN, E. (2003) “Military operations as urban planning”. In Franke, A. (ed.). *Territories*. Berlin: KW Institute for Contemporary Art.

MONTEIRO, Leandro. (2006) *O Conceito de Estados Fracassados nas Relações Internacionais: Origens, Definições e Implicações Teóricas*. Dissertação de Mestrado. Dissertação (Mestrado em Relações internacionais) – UNESP, UNICAMP, PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais, 2015. Disponível em:

<http://www.sapientia.pucsp.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=4303>.

Último acesso em: 26 de julho de 2015.

MONTENEGRO, Carolina. (2014) "When war gets into the streets: The legal framework of "Other Situations of Violence"(OSV) A comparative study about urban violence in Brazil and Mexico". *Legal Environment of Humanitarian Action Research Paper*, Geneva Centre for Education and Research in Humanitarian Action. June.

MOURA, Tatiana. (2005) "Novíssimas guerras, novíssimas pazes: Desafios conceituais e políticos". *Revista Critica de Ciências Sociais*, vol. 71. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/214.pdf>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

_____ (2010) *Novíssimas Guerras: espaços, identidades e espirais da violência armada*. Coimbra: Almedina.

MSF. (2012) "Facing an Epidemic of Urban Violence in Honduras". *Medecins Sans Frontieres*, 25/10/2012. Disponível em: <<http://www.doctorswithoutborders.org/news-stories/field-news/facing-epidemic-urban-violence-honduras>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

MUGGAH, Robert. (2010). "Stabilising Fragile States and the Humanitarian Space." *Ending Wars, Consolidating Peace: Economic Perspectives*. M. Berdal. London, Routledge: 33-52.

_____ (2012) "Researching the Urban Dilemma: Urbanization, Poverty and Violence". *International Development Research Centre*. Disponível em: <<http://www.hasow.org/uploads/trabalhos/98/doc/1401774567.pdf>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

_____ (2013a) "Fragile Cities Rising". *IPI Global Observatory*, 10/07/2013. Disponível em: <<http://theglobalobservatory.org/2013/07/fragile-cities-rising/>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

_____ (2013b) "The Fragile City Arrives". *E-International Relations*, 23/11/2013. Disponível em: <<http://www.e-ir.info/2013/11/23/the-fragile-city-arrives/>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

_____ (2014) "Deconstructing the fragile city: exploring insecurity, violence and

resilience”. *Environment and Urbanization*, Vol. 26 no. 2 (2014): 345-358.

_____ (2015a) “Fixing Fragile Cities: solutions for urban violence and poverty”. *Foreign Affairs*, 15/01/2015. Disponível em:

<<https://www.foreignaffairs.com/articles/africa/2015-01-15/fixing-fragile-cities>>.

Último acesso em: 26 de julho de 2015.

_____ (2015b) “It’s time for humanitarian agencies to work in fragile cities”. *Humanitarian Practice Network*, 16/04/2015. Disponível em:

<<http://www.odihpn.org/the-humanitarian-space/news/announcements/blog-articles/its-time-for-humanitarian-agencies-to-work-in-fragile-cities>>. Último acesso

em: 26 de julho de 2015.

MUGGAH, R. e JÜTERSONKE, O. (2012) “Rethinking Stabilization and Humanitarian Action in “Fragile Cities”, in PERIN, B. Ed. *Modern Warfare: Armed Groups, Private Militaries, Humanitarian Organizations and the Law*. Vancouver: University of British Columbia Press. Disponível em:

<<http://www.hasow.org/uploads/trabalhos/115/doc/1067947802.pdf>>. Último acesso

em: 26 de julho de 2015.

MUGGAH, R. e SAVAGE, K. (2012) “Urban Violence and Humanitarian Action: Engaging the Fragile City”. *The Journal of Humanitarian Assistance*, 19/01/2012.

Disponível em: <<http://sites.tufts.edu/jha/archives/1524>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

MÜNKLER, Herfried. (2003) “The wars of the 21st century”. *IRRC*, Vol. 85, n. 849, março, p. 7 - 22.

_____ (2005). *The New Wars*. Cambridge: Polity Press.

NASSER, R. M. (2009) “Estados Falidos: Ameaças e oportunidades”. In: Reginaldo Mattar Nasser. (Org.). *Conflitos Internacionais em Múltiplas Dimensões*. 1ed. São Paulo: Edunesp/Fapesp, v. 1a, p. 115-124.

NEWMAN, Edward. (2004) “The ‘New Wars’ Debate: A Historical Perspective is Needed”. *Security Dialogue*, vol. 35, n. 2, p. 173 - 189.

NOGUEIRA, João Pontes. (2014) "From Fragile States to Fragile Cities: Redefining Spaces of Humanitarian Practices". *HASOW Discussion Paper 12*, October 2014. Disponível em: <<http://www.hasow.org/uploads/trabalhos/133/doc/837898282.pdf>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

NORTON, Richard J. (2003) "Feral cities - The New Strategic Environment". *Naval War College Review*, vol. 56, n. 4."

OECD. (2008) "Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations: from fragility to resilience". *OECD/DAC Working Paper*. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/governancepeace/conflictandfragility/docs/41100930.pdf>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

PALUS, Nancy. (2013) "Humanitarian intervention in violence-hit slums - from whether to how". *IRIN*, 15/05/2013. Disponível em: <<http://www.irinnews.org/report/98038/humanitarian-intervention-in-violence-hit-slums-from-whether-to-how>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

PETERS, Ralph. (1997) "The Future of Armored Warfare". *Parameters*, Autumn, p. 50 - 59.

PUREZA, José Manuel et al. (2005) *Prevenção de conflitos armados, cooperação para o desenvolvimento e integração justa no sistema internacional*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais. Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/385_prevencao_conflitos1.pdf>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

PUREZA, José Manuel. (2010) "Em Nome Da Humanidade: Novos Contornos Do Intervencionismo Internacional". *A Comuna*, 04/10/2010. Disponível em: <<http://www.acomuna.net/index.php/contra-corrente/2856-em-nome-da-humanidade-novos-contornos-do-intervencionismo-internacional>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

_____ (2012) ""Doutrina do caos" que prevaleceu na Líbia ameaça Síria e Grécia, diz líder português". São Paulo, *Opera Mundi*. 30/05/2012. Entrevista a João Novaes. Disponível em:

<<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/22162/doutrina+do+caos+que+prev+aleceu+na+libia+ameaca+siria+e+grecia+diz+lider+portugues.shtml>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

PUTZEL, James e JOHN, Jonathan Di. (2012) “Meeting The Challenges Of Crisis States”. *Crisis States Research Centre Report*, London: London School of Economics and Political Science. Disponível em: <<http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/crisisStates/download/finalreport/Meeting-the-Challenges-Executive-Summary.pdf>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

RAEYMAEKERS, Timothy. (2008) “¿Colapso u Orden? Cuestionando el colapso del estado em África” *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, Núm. 8. Disponível em: <<http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/download/104/95.pdf>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

RALEIGH, Clionadh. (2015) “Urban Violence Patterns Across African States”. *International Studies Review*, Volume 17(1), Março, 90-106.

REID-HENRY, Simon e SENDING, Ole Jacob. (2014) “The ‘Humanitarization’ of Urban Violence”. *Environment & Urbanization*, Vol 26(2), p. 427–442.

RELPH, Jeremy. (2014) “Dispatch From Honduras: What It's Like To Live In The Murder Capital Of The World”. *Business Insider*, 30/10/2014. Disponível em: <<http://www.businessinsider.com/murder-capital-san-pedro-sula-2014-10#ixzz3g0B9y92I>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

RICE, Edward Earl. (1988) *Wars of the Third Kind: Conflict in Underdeveloped Countries*. Berkeley: University of California Press.

RODGERS, Dennis. (2004) “Disembedding the city: Crime, insecurity, and spatial organisation in Managua, Nicaragua”. *Environment and Urbanization*, 16 (2), pages 113-124. Disponível em: <<http://eau.sagepub.com/content/16/2/113.full.pdf+html>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

_____ (2007) “Slum Wars of the 21st Century: the New Geography of Conflict in Central America”, *Crisis States Research Centre Working Paper* No.10, LSE: London. Disponível em:

<[http://eprints.lse.ac.uk/28433/1/Slum_wars_of_the_21st_century_\(LSERO_version\).doc.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/28433/1/Slum_wars_of_the_21st_century_(LSERO_version).doc.pdf)>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

_____ (2008a) “A symptom called Managua”. *New Left Review*, 49 (January-February), pages 103-120.

_____ (2008b) “An Illness Called Managua”. *Crisis States Programme Working Paper* No 37 (series 2), DRC, London: May 2008. Disponível em:

<<http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/crisisStates/download/wp/wpSeries2/wp372.pdf>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

_____ (2010) “An Interview with Dennis Rodgers”. *International Review of the Red Cross*, 92(878): 313-328. Disponível em:

<<https://www.icrc.org/eng/resources/international-review/review-878-urban-violence/review-878-all.pdf>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

RODGERS, D. e O’NEILL, B. (2012) “Infrastructural violence: Introduction to the special issue”. *Ethnography*, 13(4) 401–412.

ROMO, Rafael THOMPSON, Nick. (2013) “Inside San Pedro Sula, the 'murder capital' of the world”. CNN, 28/03/2013. Disponível em: <<http://edition.cnn.com/2013/03/27/world/americas/honduras-murder-capital/>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

ROQUE, Sílvia. (2009) “Percurso da violência pós-guerra em El Salvador: uma introdução”. *Programa de Doutoramento Política Internacional e Resolução de Conflitos*, Nº 3. Disponível em:

<http://cabodostrabalhos.ces.uc.pt/n3/documentos/3_Silvia_Roque.pdf>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

ROSENAU, J. (1997) *Along the domestic-foreign frontier: exploring governance in a turbulent world*. Cambridge: Cambridge Studies in International Relations.

SANDERSON, David e KNOX-CLARKE, Paul. (2012) "Responding To Urban Disasters: Learning From Previous Relief And Recovery Operations". ALNAP, 2012. Disponível em: <<http://www.alnap.org/pool/files/alnap-lessons-urban-2012.pdf>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

SASSEN, Saskia. (2001) *The global city: New York, London, Tokyo*. New Jersey: Princeton University Press.

_____ (2006) *Territory. Authority. Rights. From Medieval to Global Assemblages*. Princeton, University Press.

_____ (2008a) "The New Wars and Cities: Something Is Changing". Disponível em: <http://www.huffingtonpost.com/saskia-sassen/the-new-wars-and-cities-so_b_146810.html>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

_____ (2008b) "Cities and new wars: after Mumbai". Disponível em: <<http://www.opendemocracy.net/article/the-new-wars-and-cities-after-mumbai-0>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

_____ (2009) "Cities and New Wars: Concept Paper". Apresentado em: Conference on Cities and New Wars at Columbia University, New York, 25 e 26 de setembro de 2009.

_____ (2010a) "When the City Itself Becomes a Technology of War". *Theory, Culture & Society*, vol. 27, n. 6, p. 33 - 50.

_____ (2010b) *Sociologia da Globalização*. Porto Alegre: Artmed, 2010.

_____ (2011) "The Global City And The Global Slum". *Forbes*, 22/03/2011. Disponível em: <<http://www.forbes.com/sites/megacities/2011/03/22/the-global-city-and-the-global-slum/>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

SAVITCH, H. V. (2008) *Cities in a Time of Terror: Space, Territory and Local Resilience*. Nova York: M.E. Sharpe.

SCALES, Robert H. (2005) "Urban warfare: a soldier's view". *Military Review*, janeiro/fevereiro, p. 9 - 18.

SEGURIDAD, JUSTICIA Y PAZ. (2014) “Las 50 Ciudades Más Violentas del Mundo 2014”. Seguridad, Justicia y Paz, 19/01/2015. Disponível em: <<http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/biblioteca/prensa/send/6-prensa/198-las-50-ciudades-mas-violentas-del-mundo-2014>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

SETHI, K. (2009) “New World, New War: Understanding Global Jihad”. *Honors Projects*, Paper 19.

SHAW, Martin. (2001) “New wars of the city: urbicide and genocide”. Disponível em: <<http://www.sussex.ac.uk/Users/hafa3/city.htm>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

_____ (2003) *War and Genocide*. Cambridge: Polity Press.

_____ (2004) “New wars of the city: urbicide and genocide”. In Graham, S. (ed.). (2004) *Cities, War, and Terrorism*. Oxford: Blackwell.

_____ (2005) *The New Western Way of War: Risk-Transfer War and Its Crisis in Iraq*. Cambridge: Polity Press.

_____ (2009) “Conceptual and Theoretical Frameworks for Organised Violence”. *International Journal of Conflict and Violence*, vol. 3; n. 2, p. 97 - 106.

SNOW, Donald M. (1996) *Uncivil wars: international security and the new internal conflicts*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

SOGGE, David. (2009a) “Angola: ‘Estado fracassado’ Bem-sucedido” *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE)*, Relatório 81, Abril de 2009. Disponível em:

<http://fride.org/download/WP81_Angola_failedyetsucessful_Port_may09.pdf>.

Último acesso em: 26 de julho de 2015.

_____ (2009b) “Repairing the weakest links: a new agenda for fragile states”. *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE)*, Project Report: Fragile States, Outubro de 2009. Disponível em:

<http://fride.org/descarga/IP_Weakest_fragiles_ENG_oct09.pdf>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

SOLOMON, Hussein. (2013) "Discarding the Failed State Thesis: Neo-Weberian Institutionalism as an Alternative Approach to Policy Formulation". *Journal of Administrative Sciences*, Volume 11, Issue 22. Disponível em: <http://ybd.comu.edu.tr/images/form/dosya/dosya_999255.pdf>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

STEPPUTAT, F. e ENGBERG-PEDERSEN, L. (2008) "Fragile States: Definitions, Measurements and Processes". *Fragile Situations: Background Papers, Danish Institute for International Studies*. Disponível em: <http://dcism.dk/graphics/Publications/Reports%202008/R2008_11_Fragile_States_%20Definitions_Measurements_Processes.pdf>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

STEWART, Frances e BROWN, Graham. (2009) "Fragile States". *CRISE WORKING PAPER No. 51*, Oxford. Disponível em: <<http://r4d.dfid.gov.uk/PDF/Outputs/Inequality/wp51.pdf>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

STIER, K. (2004) "Feral Cities". *The New York Times*, 12 de dezembro de 2004. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2004/12/12/magazine/12FERAL.html>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

SUMICH, Jason. (2007) "The Illegitimacy of Democracy? : democratization and alienation in Maputo, Mozambique". *Crisis States Research Centre Working Paper No.16*, LSE: London.

SUZIN, Giovana. (2009) "Cruz Vermelha em Favelas do Rio". *Observatório de Favelas*, 29/10/2009. Disponível em: < <http://observatoriodefavelas.org.br/noticias-analises/cruz-vermelha-em-favelas-do-rio/>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

SWAIN, Val. (2013) "Disruption policing: surveillance and the right to protest". *Open Democracy*, 08/08/2013. Disponível em: <<https://www.opendemocracy.net/opensecurity/val-swain/disruption-policing-surveillance-and-right-to-protest>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

TILLY, Charles. (2006) “Guerra y construcción del estado como crimen organizado”. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, Núm. 5, Novembro de 2006. Disponível em:

<<http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/download/52/45.pdf>>.

Último acesso em: 26 de julho de 2015.

TIMERMAN, Jordana. (2013) “Why International Aid Agencies Are Starting to Focus on Urban Violence”. Citylab, 01/10/2013. Disponível em:

<<http://www.citylab.com/crime/2013/10/why-international-aid-agencies-are-starting-focus-urban-violence/7070/>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

VAN CREVELD, M. (1991) *The Transformation of War*. New York: The Free Press.

VARGAS, Gonzalo. (2009) “Armed Conflict, Crime And Social Protest In South Bolivar, Colombia (1996-2004)”. *Crisis States Research Centre Working Paper* No.65, LSE: London. Disponível em:

<<http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/crisisStates/download/wp/wpSeries2/WP652.pdf>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

VIDAL, John. (2015) “Why fragile cities hold the key to stability and development”. *The Guardian*, 26/01/2015. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/global-development/2015/jan/26/fragile-cities-stability-development-robert-muggah>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

VLASSENROOT, Koen e BUESCHER, Karen. (2009) “The City as Frontier: urban development and identity processes in Goma”. *Crisis States Research Centre Working Paper* No.61, LSE: London. Disponível em:

<<http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/crisisStates/download/wp/wpSeries2/WP612.pdf>>. Último acesso em: 26 de julho de 2015.

WEIZMAN, E. (2004) “Strategic Points, Flexible Lines, Tense Surfaces, and Political Volumes: Ariel Sharon and the Geometry of Occupation”. In Graham, S. (ed.). (2004) *Cities, War, and Terrorism*. Oxford: Blackwell.

_____ (2006) “Lethal Theory”. *LOG Magazine*, April, p. 53.