

REVISITANDO A SOBERANIA: A VIDA POLÍTICA DO CAMPO DE REFUGIADOS DE LUKOLE

Jessica Máximo (PUC-RIO)
jessimaximo@gmail.com

Resumo: Este artigo discute alguns dos recentes entendimentos do conceito e do princípio da Soberania no campo de Relações Internacionais. Para isto, apresentam-se brevemente, por meio do trabalho de Keohane (1995), visões clássicas do conceito de Soberania (de Hobbes à Locke) e as inquietações do próprio Keohane (1995), de Krasner (1999) e de Agnew (2009) para com as possibilidades de aplicação atual do conceito de Soberania. Além disso, busca-se contrapor estas possibilidades com um fenômeno atual: a constituição de campos de refugiados, com os trabalhos de Turner (2005) e Morgan (2011). Dessa maneira, demonstra nuances da utilização destes novos entendimentos de Soberania no estudo de caso do campo de refugiados de Lukole, localizado na Tanzânia.

Palavras-Chave: Revisão do Conceito de Soberania. Campo de Refugiados de Lukole.

Abstract: This paper discusses some of the recent understandings of the concept and the principle of Sovereignty in the field of International Relations. For this, we present briefly, through the work of Keohane (1995), classical views of the concept of sovereignty (from Hobbes to Locke) and the concerns of Keohane (1995), Krasner (1999) and Agnew (2009) to the possibilities of the current application of the concept of Sovereignty. Furthermore, it is sought to counter these possibilities with a current phenomenon: the creation of refugee camps, with the work of Turner (2005) and Morgan (2011). Thus, it demonstrates nuances of using these new understandings of sovereignty in the case study of Lukole refugee camp, located in Tanzania.

Keywords: Sovereignty Concept Review. Lukole Refugee Camp.

Considerações iniciais

O campo das Relações Internacionais, tradicionalmente, tem sido delineado por dois fenômenos, a saber: o “surgimento” do Estado Soberano Moderno (e do anárquico Sistema de Estados), em 1648 – com os tratados de Westphalia –, e a “fundação” da disciplina, em 1919, após a Primeira Guerra Mundial. Estes dois “*Big Bangs*” têm condicionado a produção do campo a refletir sobre relações de poder entre Estados (unidades políticas formalmente iguais), principalmente em temas que tocam as dinâmicas de Paz/Guerra (DE CARVALHO, LEIRA & HOBSON, 2011). Todavia, dinâmicas contemporâneas têm desafiado a capacidade destas delineações em dar conta das interações políticas atuais.

Pode-se dizer que os primeiros versos sobre Soberania (definida amplamente como a delimitação territorial de um poder supremo e absoluto sobre um povo) foram capazes de conferir permanência e continuidade histórica ao Estado como entidade política e social; pois o tempo seria, assim, contido pelo espaço soberano. A partir da constituição do Estado

Soberano, consegue-se falar de uma história, um povo, um passado comum. Nesse sentido, a Soberania possui um caráter ético absoluto que confere a possibilidade do Estado ser detentor do seu próprio futuro. O futuro deixa de ser contingente ou ao acaso, passando a depender da vontade da comunidade política que define seus interesses a partir do Estado (que é a condição de possibilidade da constituição desses interesses, uma vez que anterior ao Estado somente existia o caótico “estado de natureza”). Dessa forma, passado, presente e futuro passam a ser objetos de definição de uma comunidade política ciente de si mesma: do seu próprio lugar no mundo e na história, de seu projeto de futuro, progresso e desenvolvimento de realização de um projeto nacional.

O caráter absoluto da Soberania faz com que ela consiga fundar a si mesma na medida em que o tempo histórico somente passa a existir a partir dela. Portanto, as origens da constituição do Estado Soberano – por meio do arbítrio e da violência da guerra – são esquecidas e se confundem com a própria História. Por outro lado, seu caráter indivisível pressupõe que a partir da passagem da fragmentação territorial e política à centralização – em vista da constituição de um poder nacional e de uma comunidade coesa – a volta ao passado não é mais possível; pois se fragmentado/divisível o poder e a autoridade forem, não mais serão soberanos ou permanentes e absolutos na História.

O entendimento de Soberania, contudo, como princípio, nesses termos, não se sustenta mais. Para pensar, mais realisticamente, sobre a contemporaneidade, ela tem sido redefinida conceitual e politicamente. Este artigo procura, assim, discutir alguns dos novos entendimentos do conceito e do princípio da Soberania no campo de Relações Internacionais. Para isto, apresentam-se, brevemente, por meio do trabalho de Keohane (1995), visões clássicas do conceito de Soberania (de Hobbes à Locke) que foram apropriadas no campo de Relações Internacionais. São expostas as inquietações do próprio Keohane (1995), de Krasner (1999) e de Agnew (2009) para com as leituras clássicas da Soberania e suas tentativas de demonstrar novas possibilidades de aplicação atual do conceito de Soberania. Além disso, busca-se contrapor estas possibilidades com um fenômeno atual: a constituição de campos de refugiados, com os trabalhos de Turner (2005) e Morgan (2011). Dessa maneira, demonstram-se nuances da utilização destes novos entendimentos de Soberania no estudo de caso do campo de refugiados de Lukole, localizado na Tanzânia.

1. Soberania Revisitada

Keohane (1995, p. 64) afirma que a globalização (em suas palavras: “*the increasingly global character of social, economic, and political transactions*”) coexiste com um aspecto mais antigo da política mundial: a existência de unidades políticas independentes (Estados) que possuem interesses diversos e coabitam um ambiente incerto (no qual não podem prever o comportamento alheio). O autor, assim, apresenta que existem duas visões analíticas para entender a política mundial: a Hobbesiana (de ótica realista, representada nas RI pelo trabalho de Waltz) e a Lockean (de origem liberal, sob a qual Keohane bebe de alguns argumentos). Essas duas visões são analisadas pelo autor para entender a evolução da Soberania como uma instituição internacional e como ela se apresenta no contexto atual de globalização.

Keohane (1995) argumenta que, sob uma ótica Waltziana, a política mundial seria caracterizada como um sistema de “auto-ajuda” no qual os Estados procuram manter (e, na medida do possível, expandir) o seu poder. Neste sistema, os Estados estão preocupados com seu bem-estar e seu poder em relação aos demais. O autor, então, foca em Hobbes, um dos primeiros a versar sobre esta natureza egoística da humanidade (principalmente em âmbito doméstico, mas também no que se refere às relações internacionais), para dispor as falhas morais apresentadas pela solução hobbesiana para a política.

Keohane (1995:66) apresenta que o pensamento de Hobbes possui um dilema intrínseco. Este é constituído por duas proposições: 1) Não há segurança na anarquia, uma vez que os indivíduos são ambiciosos egoístas racionais; para se garantir a vida e criar a ordem entre estes indivíduos então, faz-se necessária a concentração de poder; 2) Todavia, a constituição de um poder ilimitado para o governante (ambicioso egoísta racional) implica em um Estado predatório e opressor. Instaura-se, dessa maneira, um paradoxo no qual se espera que o leviatã (o Estado centralizado e unificado) seja a exceção da natureza egoística humana.

The classic Realist solution to the problem of anarchy is to concentrate power in the hands of a single authority and to hope that this despot will prove a partial exception to the rule that men are bad and should be regarded with distrust. (WIGHT, 1992:35 apud KEOHANE, 1995:66).

O leviatã hobbesiano seria instaurado “*by terror . . . to form the wills of them all to peace at home and mutual aid against their enemies abroad*” (HOBBS *apud* KEOHANE:1995:66). Nesse sentido, sua solução para a anarquia doméstica expurgava seu dilema para o âmbito internacional, criando uma “guerra de todos contra todos” entre os Estados soberanos que, “*because of their independency, are in continual jealousies and in the state and posture of*

gladiators” (HOBBS *apud* KEOHANE:1995:66). Hobbes veria a passagem da anarquia para o internacional como algo benéfico, já que ao lutar uns com os outros, os soberanos “*uphold the industry of their subjects*” (HOBBS *apud* KEOHANE, 1995, p. 66), movimentando a economia interna do Estado.

Devoto à tradição liberal, Keohane (1995, p. 67), todavia, afirma que ambas as soluções hobbesianas (interna e externa) são deficientes e que estas falhas têm uma origem comum: “*the lack of attention to how institutions can profoundly affect self-interested action by changing constraints and incentives*”. As soluções de Hobbes levam à construção de um Estado fadado ao fracasso econômico, à opressão interna, ao conflito externo e ao atraso tecnológico (KEOHANE:1995, p. 68). Quanto ao fracasso econômico, mesmo que houvesse incentivos (captura de parte dos ganhos) para os monarcas expandirem seu mercado interno, como sua perspectiva de ganhos era mais curta que a de seus súditos, o que ocorria era a captura prematura de ganhos e o impedimento de crescimento em longo prazo. Além disso, havia uma grande dificuldade para os monarcas fazerem compromissos dignos de confiança que garantiriam os direitos de proteção, justamente por serem estes monarcas livres de constrangimentos legais. Estes Estados poderiam, dessa forma, criar “alguma ordem”, mas não conseguiam criar incentivos para a produção e o investimento (KEOHANE,1995, p. 67).

As soluções supracitadas, contudo, poderiam ser evitadas. De acordo com Keohane (1995, p. 65), o dilema de Hobbes não é um fato imutável; mas deve ser visto como a expressão do impasse no qual seus argumentos levam. “*Properly appreciated, it is less an insightful key to world politics than a metaphor of the “realist trap”*”.

Os pensadores liberais procuraram resolver o dilema de Hobbes construindo instituições representativas (governo constitucional) para controlar o poder dos governantes e criar um ambiente propício ao desenvolvimento interno (KEOHANE, 1995, p. 68-9).

Constitutionalism is to constrain the ruler, thus creating order without arbitrariness or predation. Economically, constitutional government created institutions that could make sovereigns’ promises credible, thereby reducing uncertainty, facilitating the operation of markets, and lowering interest rates for loans to sovereigns, thus directly creating power resources for states with constitutional governments (KEOHANE, 1995, p. 69).

Nesse sentido, o constitucionalismo trazia a modificação do conceito tradicional de Soberania (apreciado no pensamento de Jean Bodin, refletido no de Hobbes), o qual está ligado à ideia de uma autoridade suprema e absoluta na comunidade política. Seguindo a tradição de pensamento de Locke e Montesquieu, este conceito teria sido pluralizado na política liberal.

Keohane (1995, p. 69) exemplifica esta mudança ao citar uma carta de James Madison para Thomas Jefferson:

The great desideratum of Government is, so to modify the sovereignty as that it may be sufficiently neutral between different parts of the Society to control one part from invading the rights of another, and at the same time sufficiently controlled itself, from setting up an interest adverse to that of the entire Society.

Externamente, o dilema de Hobbes foi resolvido com o entendimento de que a soberania não somente provia a supremacia interna dos governos, mas era uma instituição que garantia o reconhecimento mútuo dos Estados e que restringia a intervenção. Keohane (1995, p. 70) indica que o acordo em princípios de não-intervenção representavam uma solução de “cartel” para um problema de ação coletiva: “[i]n specific situations, the dominant strategy was to intervene, but it made sense to refrain conditional on others’ restraint”.

Partindo de um arcabouço institucional (i.e. incluem-se aqui organizações, regras formais e convenções informais), Keohane (1995, p. 70) aponta que a Soberania tradicional foi uma resposta apropriada para a necessidade de preservar e estender a ordem de forma que as instituições não colapsassem ou produzissem desordem. O sistema Westphaliano teria se adaptado bem às demandas por liberdade de ação dos Estados, os níveis relativamente baixos de interdependência e o desejo dos governantes de limitar a intervenção. Todavia, as condições subjacentes à interação dos Estados não permaneceram inalteradas. A redução dos custos de transporte aumentou os possíveis benefícios do comércio internacional, fazendo com que a soberania fosse rearticulada. Nesse contexto, os estados mais poderosos puderam capturar os ganhos do comércio internacional por meio do colonialismo, no século XIX – ou seja, a partir da construção de impérios que negavam a independência de diversos grupos e comunidades (KEOHANE, 1995, p. 70-1). Esta noção de soberania se fundamentava nas hipóteses de que “os ganhos intraimperiais seriam maiores que as perdas provocadas pelas barreiras interimperiais; e que o colonialismo manteria sua legitimidade nas metrópoles” (KEOHANE, 1995, p. 71).

Essas premissas, contudo, não persistiram ao rápido crescimento das regiões dominadas e suas lutas de resistência. As novas condições subjacentes da política mundial, para Keohane (1995, p. 73), seriam caracterizadas pela alta interdependência mundial e pelo desnível econômico e constitucional das várias comunidades políticas do mundo. Entretanto, esta interdependência não significaria a harmonia de interesses dentro e entre Estados, mas a contínua discordância de indivíduos, grupos e firmas que estão fortemente interligados globalmente. A soberania, mais uma vez, ver-se-ia em mudança, passando a ser entendida

como um recurso estatal, uma autoridade legal que pode ser usada para garantir os interesses dos atores envolvidos. Dessa maneira,

[s]overeignty no longer enables states to exert effective supremacy over what occurs within their territories: Decisions are made by firms on a global basis, and other states' policies have major impacts within one's own boundaries. Reversing this process would be catastrophic for investment, economic growth, and electoral success. What sovereignty does confer on states under conditions of complex interdependence is legal authority that can either be exercised to the detriment of other states' interests or be bargained away in return for influence over others' policies and therefore greater gains from exchange. Rather than connoting the exercise of supremacy within a given territory, sovereignty provides the state with a legal grip on an aspect of a transnational process, whether involving multinational investment, the world's ecology, or the movement of migrants, drug dealers, and terrorists. Sovereignty is less a territorially defined barrier than a bargaining resource for a politics characterized by complex transnational networks. (KEOHANE, 1995, p. 74).

Este recurso seria utilizado de maneiras distintas, de acordo com a complexidade do contexto em que o mesmo se encontra – zonas de paz ou de conflito. Nesse sentido, Keohane (1995, p. 76-7) argumenta que os regimes internacionais serão promovidos (mesmo que com desacordos) pelas democracias constitucionais pluralistas, capazes de promover acordos umas com as outras. Nestas zonas de paz (democrática) a soberania seria uma ferramenta de barganha pela influência sobre redes transnacionais. Todavia, em muitas partes do globo – que ainda não teriam desenvolvido capital social na forma de “práticas de cooperação, normas de participação e instituições da sociedade civil”¹ – a interdependência complexa não conseguirá prevalecer inteiramente. Se em algumas áreas a democracia começa a existir (o autor cita o Leste Asiático e a América Latina), possibilitando a evolução da instituição da soberania como recurso de barganha, em outras (Ásia, África e Oriente Médio), padrões de governos autoritários devem surgir ou persistir em conjunto com a manutenção da soberania como justificção para o controle territorial centralizado e como uma barreira à intervenção. Nestas zonas, os conflitos militares internos e externos prevalecerão e o caos proporcionará as bases da intervenção democrática quando esta servir aos interesses das zonas de paz.

A partir de uma ótica realista mais atual, Krasner (1999, p. 3) ressalta que, antes de compreender a soberania como uma instituição em constante evolução – como Keohane (1995) ou Jackson (2007) apresentam – dever-se-ia reconhecer que qualquer entendimento de

Soberania será susceptível a desafios¹ e nunca se chegará a um momento em que as ações dos Estados se conformarão às normas institucionais (independentemente de quais elas sejam). Estas normas sempre serão colocadas em cheque e desrespeitadas em favor dos objetivos individuais dos atores. Ao contrário do termo ter evoluído, o mesmo teria sido usado de maneiras distintas, daí a confusão quanto a sua suposta evolução.

Nesse instante, faz-se importante lembrar que Krasner (1999, p. 7) tem como atores (*ontological givens*) os governantes, uma vez que entende estes serem aqueles que tomam as decisões sobre políticas, regras e instituições. Neste contexto, o autor assume que as preferências dos governantes se definem por meio de seu desejo de se manterem no poder. Estando no poder, seus anseios seriam de promover a segurança, a prosperidade e os valores de seus constituintes. As maneiras com as quais os governantes podem atingir estes objetivos variam, sendo que

[s]ome rulers need to cultivate their military; others seek a majority of votes. Some will enhance their position by embracing universal human rights; others succeed by endorsing exclusionary nationalism. Some are highly dependent on external actors for their financial support; others rely almost exclusively on domestic sources. (KRASNER, 1999, p. 7).

A não obediência às normas institucionais, segundo Krasner (1999, p. 5-6), se daria pelo fato de que o sistema internacional é um ambiente no qual lógicas de consequência prevalecem em detrimento de lógicas de propriedade. Ou seja, a ação e os resultados políticos, assim como as instituições, são produto de comportamento de cálculo racional desenvolvido para maximizar um dado conjunto de preferências. Em uma lógica de propriedade, por outro lado, a ação política é fruto de regras, papéis e identidades que estipulam o comportamento apropriado em dadas situações. Assim, para Krasner (1999, p. 5-6), como os atores internacionais possuem múltiplos papéis, as regras que orientam suas ações tendem a ser conflitivas. Como não há uma autoridade central em âmbito internacional, as contradições encontradas nas regras internacionais não possuem solução óbvia, prevalecendo os interesses individuais dos mais fortes. Os Estados mais fortes podem, dessa forma, “*pick and choose*” as regras e ações que servem melhor aos seus objetivos instrumentais. Isto dá forma ao que Krasner (1999, p. 5) – ao utilizar-se do trabalho de Brunsson (1989) – chama de hipocrisia organizada: “*actors never fully conform with the logic of appropriateness associated with*

¹ Devido à contradições lógicas; ausência de arranjo institucional autoritário para resolução de conflitos; assimetrias de poder; assimetria de poder entre atores; e diferentes incentivos que cada governante possui (KRASNER, 1999, p. 3).

their specific roles; they also engage in purely instrumental behavior generated by a logic of expected consequences”.

Krasner (1999) define quatro utilizações do termo Soberania que conotam situações diversas: Soberania Legal Internacional (reconhecimento mútuo entre entidades que gozam de independência jurídica); Soberania Westphaliana (organização política baseada na exclusão de atores externos das estruturas de autoridade de um dado território); Soberania Doméstica (organização formal da autoridade política dentro de um Estado e a habilidade das autoridades públicas de exercer controle efetivo dentro das fronteiras de sua comunidade política); e Soberania de Interdependência (habilidade das autoridades de regular os fluxos de informação, ideias, bens, pessoas, poluente ou capital através de suas fronteiras). Para o autor, os vários tipos de soberania podem não ser encontrados simultaneamente; além disso, o exercício de um dos tipos pode ser contrário ao exercício de outro.

A Soberania Legal Internacional seria a mais visada pelos governantes e, também, a mais difundida entre os governos, já que a maioria das comunidades políticas possui tal soberania e seu reconhecimento provê benefícios, ou seja, facilita o fechamento de acordos e tratados, estabelece imunidade diplomática e oferece um escudo contra ações abertas em outros Estados. Entretanto, esta regra nem sempre é honrada, sendo que o não-reconhecimento também é usado como instrumento político.

A Soberania Westphaliana, por outro lado, já não é tão difusa. Poucos governantes são capazes de e/ou desejam manter atores externos fora de seu território. Não somente a intervenção pode violar este tipo de soberania, mas também o convite à ação de atores externos em seu Estado (KRASNER, 1999, p. 7-8). Krasner (1999, p. 25-6) aponta que os desvios das normas institucionais de soberania podem ocorrer também de quatro maneiras: por meio de convenções (acordos voluntários sobre certas práticas que envolvem as relações entre governantes e governados dentro de suas fronteiras territoriais), contratos (acordos mutuamente aceitos entre dois ou mais governantes ou outros atores internacionais – como OI), coerção (ameaça de imposição de sanções; pode ser resistida ou aquiescida, mas sempre causará efeitos danosos ao governante coagido) e imposição (a assimetria de poder entre as partes impede a recusa àquilo que é imposto).

Assim, pode-se dizer que Krasner (1999) defende que a “verdadeira” norma é a própria violação da norma.

Of all the social environments within which human beings operate, the international system is one of the most complex and weakly institutionalized. It lacks authoritative hierarchies. Rulers are likely to be more responsive to domestic material and ideational incentives than international ones. Norms

are sometimes mutually inconsistent. Power is asymmetrical. No rule or set of rules can cover all circumstances. Logics of consequences can be compelling. Organized hypocrisy is the norm (KRASNER, 1999, p. 42).

Agnew (2009), por outro lado, vai partir de uma base da Geografia para repensar a soberania. O autor apresenta uma concepção descentralizada em relação ao poder soberano que pode desassociar-se do Estado e apresentar-se em outros atores políticos. O autor, entretanto, não fundamenta seu argumento nos efeitos dispersantes da globalização *per se*. Enquanto ele aceita o potencial da globalização em enfraquecer o presumido monopólio político dos Estados sobre seus territórios, Agnew (2009) busca questionar a pronta associação entre Soberania e Território. Para o autor, nunca os Estados conseguiram ter Soberania total sobre um povo ou um território.

States have never exercised either total political or economic-regulatory monopolies over their territories. Sovereignty talk is also often simply that. Indeed, some states, perhaps a majority, may have aspired to exert sovereignty in some respect or other but have never entirely succeeded in doing so (AGNEW, 2009, p. 2).

O autor questiona a visão de que a Soberania é uma fonte e também uma resposta para os conflitos inter e intraestatal, ou seja, que a soberania estatal surgiu para, legitimamente, reforçar a ordem interna e proteger contra a ameaça externa – como visto no dilema de Hobbes apresentado por Keohane (1995). Não obstante, Agnew (2009) coloca em xeque a conexão intrínseca entre Territorialidade e Soberania. “*Territoriality, the use of territory for political, social, and economic ends, is widely seen as a largely successful strategy for establishing the exclusive jurisdiction implied by state sovereignty*” (AGNEW, 2009, p. 6).

Neste sentido, Agnew (2009. P. 9) argumenta que a soberania efetiva, definida como expressão de controle e autoridade, não é somente exercida pela ação política dos Estados, assim como não é delimitada territorialmente por eles. O autor ressalta que autoridade é tipicamente associada ao Estado por ser entendida, em termos weberianos, como o exercício *legítimo* do poder. Todavia, a autoridade estatal sempre teve competidores (a igreja, movimentos sociais, ONG, empresas) e nunca foi completa (AGNEW, 2009, p. 28). Da mesma forma, Agnew (2009, p. 28) refuta a ideia de que território seja sinônimo do espaço estatal e aponta que a palavra *território* é utilizada, em muitas línguas para se referir a “*a unit of contiguous space that is used, organized, and managed by a social group, individual person, or institution to restrict and control access to people and places*”. A territorialidade, assim, pode ser entendida como o uso estratégico do território para atingir objetivos

organizacionais, servindo para organizar o espaço social e politicamente, mas não sendo constituída como uma exclusividade estatal (AGNEW, 2009, p. 29).

Agnew (2009, p. 29), então, busca apresentar dois modos de espacialidade diferentes da estatal – a interação espacial e o *place-making* – que introduzem maneiras complementares de pensar sobre espaço e sociedade para além das limitações impostas por uma imaginação geográfica restringida por uma concepção territorial singular de espacialidade. A interação espacial se refere a diferentes maneiras em que se dá a interação entre territórios e redes. Ao passo que esta relação é vista como mutuamente excludente por alguns teóricos, Agnew (2009) entende que ela é complementar na medida em que até mesmo a regulação das redes e fluxos de um território não é capacidade exclusiva de governos estatais. As duas visões que abraçariam este argumento de “mutuamente excludente” entendem que “*if on one side territories are just aggregations of networks or archipelagos of networks, on the other territories involve a distinctive spatial ontology relating to controlled and exclusive access to areas that are relatively well identified*” (AGNEW, 2009, p. 33).

O autor, então, ressalta as diferentes formas de territórios e territorialidades existentes nas diversas redes sociais humanas ao apontar o

dynamism to the forms of territories and territorialities and an increasing challenge from other spatialities of power, particularly the fact that most human transactions, capital flows, population movements, and so on involve point-to-point mobility or flows from place to place rather than containment within fixed territories. (AGNEW, 2009, p. 34).

De maneira complementar, Agnew (2009) apresenta o conceito de *place-making*; este se refere à concepção de que lugares são constituídos a partir da experiência social e política humana. “*Places are natural locations that have social and psychological significance insofar as they ground political outlooks and projects in the settings of everyday life*” (AGNEW, 2009, p. 35). Agnew (2009, p. 35), desta forma, alarga o próprio entendimento da formação de interesses e identidades políticos, que passam a ser o resultado de agrupamentos de relações de poder fundamentados em lugares, mesmo que estes se estendam para além de qualquer lugar particular (seja ou não o Estado). Em contraposição direta à compreensão de que a política só é possível dentro do Estado, Agnew (2009, p. 39) afirma que

[p]olitics, then, is never simply national-territorial. It is constituted geographically out of place-making activities in which the national is only part of the overall spatial architecture. All told, there is much more to the geography of political power—and thus sovereignty—than is captured by regarding the state territory as the singular unit of political account. All power does not emanate from a single “sovereign” site into a surrounding and well-bounded territory and outward into a spatial vacuum. Power also

crosses over space and is embedded, even if always contingently, in different places.

Após ter repassado pelo arcabouço teórico que revisita o conceito de Soberania destes três acadêmicos, este artigo introduzirá o estudo de caso de Turner (2005), com o apoio do trabalho de Morgan (2011) sobre o campo de refugiados de Lukole, na Tanzânia. O posicionamento de Turner (2005) também é de teor revisionista acerca do entendimento da Soberania e seu pensamento será contraposto com os argumentos expostos acima. Turner (2005, p. 312) busca explorar a natureza e os limites do poder soberano, convencionalmente entendidos como o poder estatal, dentro e ao redor do campo de refugiados da Tanzânia por meio da biopolítica.

2. O Campo de Refugiados de Lukole: múltiplas soberanias

A Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados – adotada em 28 de julho de 1951, entrando em vigor em 22 de abril de 1954 – entende que a integração dos refugiados em seus *host-states*, por meio da naturalização dos refugiados, era a melhor maneira de solucionar a “questão” destes indivíduos. Até meados da década de 1970, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) favorecia o estabelecimento de refugiados de maneira “não-operacional” e espontânea, de maneira a integrar os refugiados às sociedades nas quais eram recebidos. Todavia, esta concepção alterou-se; a integração local passou a ser vista como problemática (fardos econômicos, políticos e sociais) e os refugiados passaram a ser confinados geograficamente em campos temporários, pressionados a se repatriarem e desencorajados de ter iniciativas para seu sustento (MORGAN, 2011, p. 16).

Morgan (2011, p. 16) aponta que os *host-states* preferem a construção de campos de refugiados por vários motivos: a) eles oferecem visibilidade que ajuda nos pedidos de compartilhar os fardos da proteção dos refugiados; b) eles oferecem mecanismos de contenção e controle que ajudam a mitigar qualquer ameaça à segurança estatal (como em relação aos campos servirem de base de treinamento de forças rebeldes); e c) eles reduzem o risco de que a população de refugiados se disperse entre a população do *host-state*, dificultando o processo de repatriação.

No caso da Tanzânia, a primeira grande onda de refugiados advindos de Burundi ocorreu em 1972, quando aproximadamente 160.000 refugiados fugiram da situação política em Burundi, na qual o conflito entre Hutus e Tutsi escalava cada vez mais. Estes refugiados se estabeleceram em três áreas na Tanzânia: Ulyankulu, na Região de Tabora, e Katumba e Mishamo, na Região de Rukwa. Com a ajuda do ACNUR e da comunidade internacional,

essas comunidades conseguiram atingir meios para se autosustentarem completamente em meados de 1985 (MORGAN, 2011, p. 45). Em 1993, uma segunda grande onda de refugiados, na qual 340.000 Burundianos entraram na Tanzânia, seguindo a crise gerada pelo assassinato do Presidente Ndadaye (o primeiro presidente Hutu eleito democraticamente em Burundi).

Quando da entrada desta segunda onda, todavia, a posição tanzaniana em relação ao tratamento dos refugiados havia-se alterado devido a alguns fatores: à repatriação dos refugiados ruandeses (que já haviam sido integrados à comunidade Tanzaniana, mas decidiram voltar ao seu país de origem); à escassez de recursos causada pela liberalização econômica; e o contínuo fluxo de refugiados para o país (MORGAN, 2011, p. 45-6). Turner (2005, p. 316) também ressalta os últimos dois itens ao apontar que após o colapso da economia Tanzaniana devido à liberalização, os refugiados passaram a ser um risco de segurança para o Estado e que não havia mais apoio ideológico à garantia de refúgio político após o final do apartheid.

O campo de Lukole (Região de Kagera, Distrito Ngara) foi, então, criado em 1994, em resposta ao grande fluxo de refugiados fugidos da crise política em Burundi. Nesta época, a Tanzânia já apresentava políticas mais rígidas em relação aos refugiados: qualquer imigrante sem documentação era enviado ao campo e suas famílias poderiam até ser separadas (TURNER, 2005, p. 315). Assim como Turner (2005, p.315) observa, entretanto, o que acontecia dentro do campo não possuía tamanha relevância para as autoridades Tanzanianas, a não ser no que concerne à própria segurança do Estado tanzaniano e as suas relações diplomáticas com Burundi (ao promover a retirada de rebeldes) e à agricultura permitida dentro do campo (de modo a evitar plantações de cultura permanente, que poderiam significar uma estada mais duradoura do que o desejado pelos tanzanianos).

Turner (2005, p. 318) aponta que, nesse sentido, a política tanzaniana em relação a refugiados deixou de ser ativa na integração e governança dos refugiados (assim como teria sido nas primeiras ondas de refugiados) e passou a deixá-los meramente nas mãos das agências internacionais. A manutenção da soberania nacional da Tanzânia, neste contexto, se daria ao fazer *“the camp as temporary as possible, maintaining its exceptional character, keeping it outside the Tanzanian law and handing as much as possible of its daily management over to international organizations”* (TURNER, 2005, p. 318).

Assim, nos termos de Krasner, mesmo o Estado da Tanzânia não possuindo Soberania Doméstica ou Westphaliana ao se considerar a construção de um campo de refugiados controlado pelo ACNUR dentro do território Tanzaniano – isto é, dentro do território da

Tanzânia, atores externos partilhavam das estruturas de autoridade locais; a Soberania Internacional Legal da Tanzânia continua sendo respeitada formalmente, havendo restrições para a entrada e saída de qualquer pessoa do campo (como em qualquer alfândega de um Estado Soberano). Este desvio não ocorre por imposição ou coerção da comunidade internacional, mas pela Tanzânia participar das Convenções relacionadas ao tratamento de questões de refugiados e permitir que o ACNUR e demais agências humanitárias atuem em seu território. Nesse sentido, a Tanzânia “*picks and chooses*” as regras e ações que servem melhor aos seus objetivos.

O argumento de Keohane (1995) também pode ser interpretado nesta lógica. A soberania tanzaniana serviu como um recurso de barganha para que o Estado conseguisse lidar com o grande fluxo de indivíduos em seu território. Assim, mesmo que a Tanzânia não tivesse controle ou autoridade efetivos sobre a vida diária do campo de refugiados, ainda entende-se que seus governantes possuam soberania sobre seu território e povo. Assim, o campo passa a ser – utilizando o pensamento de Agamben – um “espaço excepcional” (TURNER, 2005), no qual a cessão da soberania é permitida em virtude da ameaça trazida pelos refugiados. Os refugiados, então, são indivíduos que estão fora da vida política, contidos em um espaço temporário suspenso da polis tanzaniana. Os refugiados são entendidos, nesse sentido, como indivíduos de “vida nua” desprovidos de agência política (TURNER, 2005),

Assim, a vida diária dos refugiados em Lukole é amplamente controlada e vigiada pelo ACNUR e demais agências de assistência, as quais possuem um projeto biopolítico moral e ético para com o tratamento dos refugiados. Como nota Turner (2005, p. 319), os refugiados são contados, categorizados e controlados por meio de diversas rotinas práticas burocráticas que visam o “bem-estar” dos refugiados. Este “bem-estar” é, contudo, determinado pelas agências, que pressupõem saber das necessidades dos refugiados, assim como das melhores maneiras de satisfazê-las. As agências sustentam que as vítimas precisam de cuidados especiais (criação de senso de comunidade, programas de educação sobre os valores pregados no campo – meio ambiente, higiene, harmonia etc.) para conseguir retornar à sociedade depois dos traumas vividos em seu local de origem (TURNER, 2009, p. 319).

Dessa forma, pinta-se um quadro no qual os refugiados, para serem entendidos como vítimas genuínas, precisam estar desamparados e ser passivos; por isso a necessidade de estabelecimento de programas especiais para eles encontrarem o “verdadeiro” bem comum da nova comunidade criada no campo (TURNER, 2009, p. 321-2). A política dentro do campo

era, então, reprimida devido às condições psicológicas e sociais dos refugiados, uma vez que estes ainda precisavam (re)aprender como viver em comunidade.

In spite of encouraging refugee participation, all political activity in the refugee camps was strictly banned by the Tanzanian authorities and the UNHCR. [...] They are not expected to be political or strategic of their own accord. In other words, apathy has to be combated, but not at any cost, as certain kinds of refugee activities and agency are perceived to be better than others. Being void of politics, participation is also void of power relations and is merely a question of finding the optimal solution to the “true interests” of the community.¹⁰ Thus, finding a “true community” is about finding a moral community where the individuals involved share common goals and interests (TURNER, 2009, p. 321-2).

A agência dos atores só é permitida se o comportamento dos refugiados é percebido como benéfico para a comunidade; isto é, se eles não desafiam a ordem estabelecida pelas agências que controlam o campo (como a prática de adoção de crianças órfãs).

A repressão política, contudo, nunca é perfeitamente atingida e o estado de vida-nua passa a ser mais difícil de ser sustentado. Turner (2005, p. 25-7) nota que lideranças políticas surgem em várias instâncias dentro do campo (misturando as antigas regras sociais de Burundi com as novas regras do campo); criando *community mobilizers* (professores, assistentes médicos, guardas etc.) ou lideranças informais (*big man*). As relações entre os moradores do campo (refugiados, trabalhadores, organizadores) são também políticas, embebidas em laços e lealdades políticas e permeadas por violência e subornos.

Dessa forma, percebe-se que o campo, mesmo sendo um lugar entendido como suspenso no espaço e no tempo (um lugar temporário, de exceção no território e na soberania tanzaniana) constitui-se de diversas redes de relacionamento e múltiplas camadas de autoridade e controle que se sobrepõem e se entrelaçam com o espaço soberano da Tanzânia, de Burundi e de todas as agências internacionais que atuam no local.

O argumento de Agnew (2009) se faz pertinente neste momento. Ao demonstrar que o campo é constituído de espaços políticos que vão além da territorialidade e soberania estatal (ou de concessões dessa soberania, as quais poderiam ser ligadas à atuação das agências internacionais), o argumento de Turner (2005) encontra com as noções de diferentes espacialidades de Agnew (2009) (interações espaciais e *place-making*) que demonstram novas possibilidades de se entender a vida política e sua relação ao espaço. As interações dos refugiados e dos trabalhadores das agências internacionais, assim como as interações entre estes agentes, os oficiais do governo e as sociedades da Tanzânia e do Burundi demonstram o quão complexo é o uso do território pelos diversos atores envolvidos. Estas interações

produzem novas agências, as quais, a despeito do que sustentam as agências internacionais, dão caráter político às relações cotidianas dos refugiados dentro do campo.

Considerações Finais

Os trabalhos estudados demonstram que, ao contrário daquilo que literatura clássica de RI aponta, a vida política não está inerentemente ligada ao Estado. Mesmo os autores atuais revisados, que enfatizam as práticas estatais (ou de governantes) como principais componentes da política mundial, como Keohane e Krasner, concedem lugar para demais atores neste jogo. O foco de seus estudos, no entanto, não foge muito do caminho seguido pela literatura clássica e continua sendo na soberania estatal (mesmo que revisitada, incluindo possibilidades nas quais ela perca seus aspectos absoluto e indivisível). Nesse sentido, o trabalho dos dois autores perde a capacidade de explicar em maiores detalhes a vida política de espaços que colocam em dúvida a autoridade e o controle do poder estatal.

Dessa maneira, o estudo do campo de Lukole, feito por Morgan e Turner, demonstra a fragilidade dos argumentos dos autores que buscam atualizar a literatura clássica de RI. A capacidade explicativa do argumento de Keohane e Krasner abrange o que toca reinterpretar a soberania do Estado da Tanzânia e de Burundi e suas relações com o espaço de exceção criado com a constituição do campo de refugiados. Mas, não se consegue avançar muito no entendimento da vida política no campo de Lukole somente com estas reinterpretarções.

As tentativas de justificar essa complexa trama de soberanias suspensas e entrelaçadas colocam os refugiados como sujeitos de vida nua. Todavia, a vida política no campo contesta esta noção, demonstrando as diversas redes de interação existentes naquele espaço. Nesse contexto, o argumento de Agnew ganha grande destaque, uma vez que ele questiona a fundamentação da soberania como característica exclusiva de Estados nacionais. Assim como o trabalho de Turner, Agnew abre o leque de possibilidades de vida política para além da noção de território nacional e consegue abarcar novas nuances da relação de poder e espaço.

Referências

AGAMBEN, Giorgio. (2000). **Means Without End: Notes on Politics**, Vol. 20. Minnesota: University of Minnesota Press.

AGNEW, Jonh. A. (2009). **Globalization and sovereignty**. Lanham, Md., Rowman & Littlefield Pub.

BRUNSSON, Nils. (1989). **The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations**. Chichester: John Wiley and Sons.

DE CARVALHO, Benjamin. LEIRA, Halvard. HOBSON, John M. The Big Bangs of IR: The Myths That Your Teachers Still Tell You About 1648 and 1919. (2011) **Millennium - Journal of International Studies**. v.39. n.735.

JACKSON, Robert. H. (2007). *Sovereignty : evolution of an idea*. Cambridge ; Malden, MA, Polity.

KEOHANE, Robert. O. (1995). Hobbes's dilemma and institutional change in world politics: sovereignty in international society, in: Keohane, R. O. (2000). **Power and Governance in a Partially Globalized World**. London, Routledge.

KRASNER, Stephen. D. (1999). **Problematic sovereignty: contested rules and political possibilities**. New York, Columbia University Press.

MORGAN, Jeannie. (2011). **Encampment and the Emergence of Conflict: A comparative Study of Buduburam and Lukole**. Aalborg Universitet.

TURNER, Simon. Suspended Spaces—Contesting Sovereignties in a Refugee Camp, in: HANSEN, T. B. and STEPPUTAT F. (2005). **Sovereign bodies: citizens, migrants, and states in the postcolonial world**. Princeton, N.J., Princeton University Press.