

NOTA SOBRE DINÂMICAS MIGRATÓRIAS RECENTES NA REPÚBLICA DA ÁFRICA DO SUL

CARLOS ALBERTO MEDEIROS ¹

ISABEL MARQUES MEDEIROS ²

A afirmação da República da África do Sul (RAS) como democracia plurirracial e pluriétnica (*Rainbow Nation*), sancionada pela segunda vez nas eleições de Junho de 1999, condicionou significativa reconfiguração das relações sociais, económicas e políticas do país, quer a nível interno, quer nos níveis nacional e internacional.

A anulação das fronteiras de base racial que fragmentavam o território e das que, no plano externo, o isolavam e defendiam da entrada de populações negras, provocou um aumento substancial da mobilidade de pessoas e bens.

Até 1986, a imigração negra para a África do Sul foi oficialmente proibida; mesmo dentro dos limites do próprio estado, os naturais negros tinham de justificar a sua presença nas áreas reservadas a brancos (confirmada nos *passbook*) para não serem considerados ilegais. Todavia, e já antes da individualização política do país, o desenvolvimento das actividades produtivas, suporte da expansão económica, estava intimamente ligado à utilização da força de trabalho de milhares de trabalhadores negros estrangeiros, em grande parte recrutados temporariamente nos países limítrofes, sobretudo para as minas; uma vez terminados os contratos, esses trabalhadores eram repatriados, pois não tinham quaisquer direitos. Isto não impediu, contudo, que muitos fossem ficando e se fossem progressivamente misturando na sociedade local, fora dos espaços residenciais proibidos, muitos com documentos falsos, ou em situação inequivocamente ilegal ³.

A partir de Abril de 1994, com uma conjuntura diferente, os novos governantes confrontaram-se com a necessidade urgente de ponderar a questão dos

¹ Investigador do Centro de Estudos Geográficos. Professor Catedrático da Universidade de Lisboa. Endereço do CEG no início do volume. E-mail: carlosmede@hotmail.com

² Assessora principal do IGAPHE. Investigadora do Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa. Endereço do CEG no início do volume. E-mail: isamede@hotmail.com

³ Pontualmente, foram definidas várias medidas de excepção, visando regularizar a situação de muitos residentes ilegais.

«ilegais» e do seu impacto sobre o emprego, e ainda de reformular a política de imigração vigente, à luz dos direitos humanos e da justiça social, considerando o importante papel dos trabalhadores migrantes e as bases históricas de natureza discriminatória com eles relacionadas.

Foi neste quadro de preocupações que, nos últimos cinco anos, ganhou consistência a ideia de que, através de grandes operações de legalização, designadas por «amnistias», se poderiam corrigir erros do passado e resolver a maior parte das situações problemáticas. Assim, partir-se-ia para uma nova fase, de viragem política em matéria de leis relativas à imigração e das necessárias medidas de verificação. Constatava-se que era impossível solucionar o fenómeno dos ilegais apenas com procedimentos de expulsão regular, bastante difíceis de sustentar; aliás, nas últimas décadas, tinha havido a necessidade de definir algumas disposições de regularização. As imagens dos comboios fretados, cheios de repatriados, em direcção a Moçambique ou ao Zimbabué, são elucidativas daqueles métodos; ainda entre 1990 e 1997, foram expulsas cerca de 900 mil pessoas sem documentos, 82 % das quais eram originárias de Moçambique (dados do *Department Home Affairs*, DHA).

As acções a empreender, de acordo com a nova orientação, vão incidir num tecido humano quantitativa e qualitativamente desconhecido. As estimativas quanto ao total de imigrantes vivendo na RAS oscilam entre 1 e 12 milhões (em 1997, calculou-se que a população do país seria de 43.300.000 habitantes). Trata-se de um universo demasiado incerto que recobre grande multiplicidade de situações, relacionadas com a duração da estadia, as qualificações e a situação socioprofissional das pessoas, os objectivos e projectos subjacentes à migração, a maior ou menor integração no mercado de trabalho formal ou informal e na sociedade civil... Tudo isto, para além de outros aspectos, dificulta obviamente a eficácia de intervenções de carácter global.

Com as «amnistias», que ofereciam a alguns milhares de africanos hipóteses de se integrarem na nova sociedade do país, desde que respeitando determinadas condições (como se a assunção da cidadania se concretizasse através de um acto burocrático e como se todas as pessoas abrangidas desajassem de facto ser cidadãos da RAS...), procurava-se resolver a questão dos «ilegais»; mas a abertura política ao exterior facilitou a intensificação do número de deslocações em direcção à RAS, muitas das quais, no âmbito regional, correspondem a um vai-vem transfonteiriço de curta duração. O incremento das ligações aéreas, o número crescente de representações diplomáticas, as facilidades na obtenção de vistos, a importância económica e financeira das estruturas produtivas sul-africanas à escala do continente, num quadro de globalização acentuada (cerca de 50 % de toda a produção industrial da África, cerca de 60 % da produção de electricidade...), diversificaram o tipo e a origem dos imigrantes, que não se confinam já preferencialmente aos países da SADC (Comunidade de Desenvolvimento do Sul da África), tal como acontecia; provêm de toda a África, destacando-se os do domínio francófono, mas também da China, de Taiwan, da Indonésia, da Europa de Leste...

É nas cidades, sobretudo nas grandes aglomerações de Joanesburgo e Durban, com os seus milhões de consumidores, que cristaliza o maior número de recém-chegados, depois de terem encontrado o parente, o amigo, ou a «rede de acolhimento» que procuravam. As transformações visíveis nas áreas centrais, decorrentes de uma progressiva apropriação pela população negra maioritariamente originária dos bairros periféricos, espelham bem a evolução recente do país e o seu significado como receptáculo migratório. Estima-se que cerca de 20 a 25 % dos residentes negros do centro de Joanesburgo sejam estrangeiros ⁴. Percorrendo a área do CBD e os bairros de Hillbrow e Joubert Park (fig. 1),

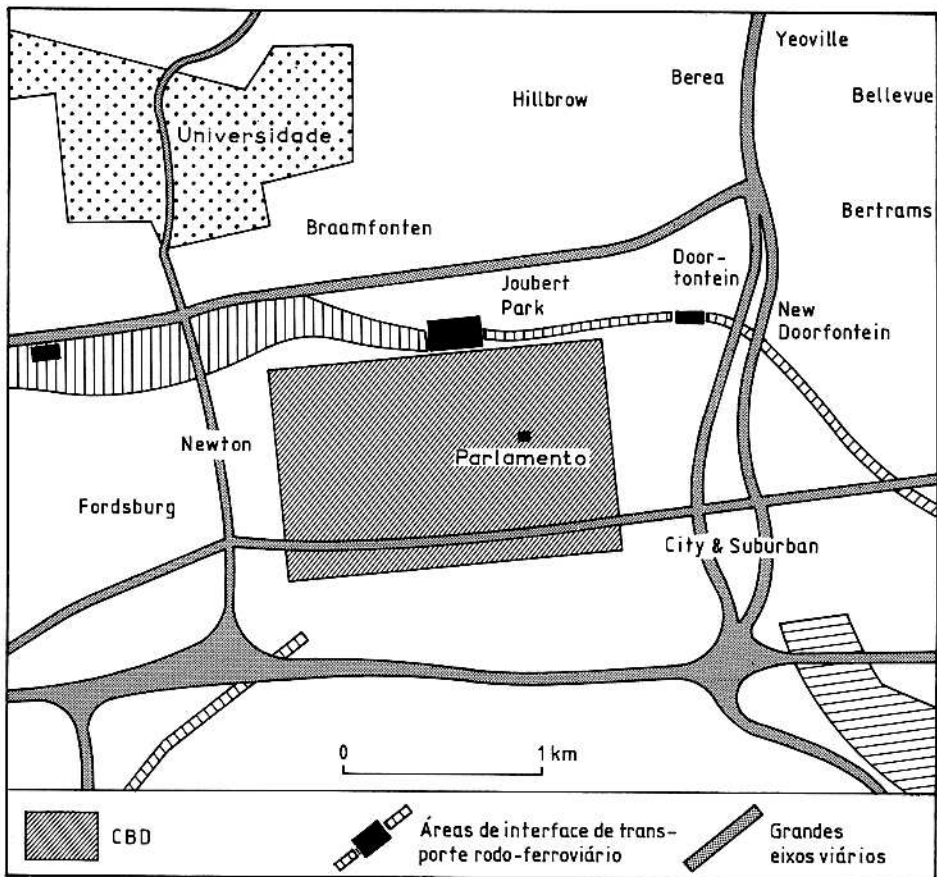


Fig. 1 – O centro de Joanesburgo (adaptado de P. GUILLAUME, 1997)

⁴ A. Simone, «Les migrations africaines et le devenir de Joanesburg», in A. Bouillon (dir.), *Immigration africaine en Afrique du Sud. Les migrants francophones des années 90*, Paris, Karthala, 1987.

adjacentes a norte (que conhecemos nos começos da década de 70, com as suas imponentes construções em altura, símbolos do «poder branco», e onde se movia uma poderosa burguesia), as cores, os cheiros, o movimento, os mercados, os falares, em contraponto com o abandono e degradação de muitos edifícios, antigos hotéis, sedes de empresas, bancos... revelam-nos uma outra cidade. Aqui emergem micro-espacos socializados, frequentemente marcados pelo local de origem dos que os ocupam, patenteando em muitos casos evidentes sinais de pobreza, associados por vezes à delinquência, prostituição, droga e violência. A pressão sobre as oportunidades de trabalho, quer no sector formal, quer no informal, é um dos factores explicativos da conflitualidade e das tensões sociais que aí se manifestam. Cada vez mais se verifica a crescente inserção das actividades informais em múltiplas e complexas redes transnacionais e mesmo transcontinentais, nas quais a concorrência é feroz e as formas desumanas de exploração da mão-de-obra proliferam.

As questões enunciadas constituem dois dos aspectos actuais do complexo e problemático fenómeno da imigração para a RAS, que, como se disse atrás, está intimamente ligado à formação do país e ao legado do *apartheid*.

Desde os finais do século XIX, com a descoberta de diamantes no Orange (1867) e de ouro no Transvaal (1886), o desenvolvimento da actividade mineira implicou o recrutamento de importantes contingentes de trabalhadores em toda a região, no âmbito de acordos bilaterais com as autoridades locais, sobretudo nas áreas que hoje correspondem ao Lesoto, ao Malawi e ao Sul de Moçambique ⁵. Interessava ao patronato, para maximizar o lucro, dispor de uma mão-de-obra dócil, barata e facilmente controlável.

As irregularidades conjunturais da respectiva contratação ⁶ abriram caminho a movimentos clandestinos, sobretudo com origem em Moçambique e no Zimbabwé, países onde é maior a linha de fronteira com a RAS e onde as populações têm maiores facilidades de movimentação, dadas as afinidades etno-linguísticas nos vários lados das fronteiras. Durante décadas, e sobretudo a partir de 1948, com o regime do *apartheid*, não obstante o importante arsenal legislativo e a eficácia do aparelho policial sul-africano, a imigração clandestina foi uma realidade; muitos dos que entraram acabaram por se «diluir» nas áreas negras das principais cidades, ou nos territórios dos «bantustões», fundindo-se muitas vezes com as comunidades locais.

⁵ No caso de Moçambique, os acordos historicamente estabelecidos limitavam o recrutamento de mineiros nas regiões a sul do paralelo de 22.º, com dominante linguística «shangana», embora nada impedisse que populações falantes de outras línguas migrassem para a RAS. Uma convenção de 1909 fixou um limiar de 100 mil mineiros.

⁶ Tal é o caso das reduções drásticas verificadas nos anos 60, na sequência das independências do Malawi, do Tanganhica e da Zâmbia, com oposição ao regime de *apartheid*. Fenómeno semelhante verificou-se em 1975, relativamente aos contingentes provenientes de Moçambique.

A crescente e violenta contestação do sistema vigente, registada quer a nível interno, quer regional (criação da SADCC e emergência dos países da linha da frente que apoiavam o ANC), quer internacional (aplicação de sanções que isolaram o país), aliada aos efeitos da pressão demográfica nos espaços reservados aos negros, condicionaram a aplicação de um conjunto de tímidas medidas de abertura. Entre estas, refira-se a possibilidade de acesso livre a certas áreas urbanas até então reservadas a brancos e de aí fixar residência, segundo determinadas condições (ocupação comercial e exercício de actividade profissional).

A incapacidade de controlar as entradas no país, dar autonomia aos bantustões e conter a agitação interna, as medidas de repressão e imposição de agrupamentos étnicos, quando um significativo segmento populacional era urbano e «sem etnia», constituíam sintomas reveladores do enfraquecimento progressivo do velho regime.

Todavia, a intransigência em manter no essencial as estruturas segregadas existentes, fez extremar posições e, perante «ameaças» vindas do exterior, onde os movimentos anti-*apartheid* tinham as suas bases, a RAS acabou por intervir militarmente na região, criando grande instabilidade com acentuadas consequências negativas nas economias e nas sociedades dos países vizinhos. Refira-se, a título de exemplo, o conflito desencadeado pela RENAMO em Moçambique, entre 1980 e 1992, que fez deslocar muitos milhares de refugiados. Estes, cujo estatuto acordado pelo Alto Comissário das Nações Unidas (HCR), apenas foi reconhecido pela RAS em 1996, passaram a partir de então a corresponder a mais uma categoria de ilegais, definindo percursos diferenciados no território do país.

Em 1994, a RAS aderiu à SADCC, organização que, tal como surgira, perdeu então significado. Ao renovar-se, como estrutura de integração horizontal para o desenvolvimento e a cooperação regionais – SADC – implicou necessariamente alterações no relacionamento entre os vários parceiros, facto que naturalmente exigiu uma visão nova quanto à mobilidade das populações e à imigração. A maior parte dos países membros da SADC (fig. 2) constituiu desde sempre áreas de reserva de mão-de-obra migrante ao serviço da poderosa economia sul-africana, bem como local de proveniência da maioria dos clandestinos, entre os quais grande número de refugiados moçambicanos.

Foi neste quadro geral de reformulação de relacionamentos – em que está subjacente a hipótese de livre-circulação, não aceite pela RAS, e a crise da indústria mineira (de 1987 a 1996, o número de contratados passou de 550000 para 350000) – que se definiram três grandes operações de legalização, destinadas a três subconjuntos de imigrantes em situação irregular, abaixo indicados. Saliente-se, no entanto, que a respectiva identificação foi bem pouco rigorosa, uma vez que, como se disse, a dimensão real do fenómeno era mal conhecida, quer no plano estatístico, quer no plano socioeconómico, já que não se trabalhou por dentro das várias comunidades imigradas. Consideraram-se então os seguintes subconjuntos: o dos mineiros contratados, com um total

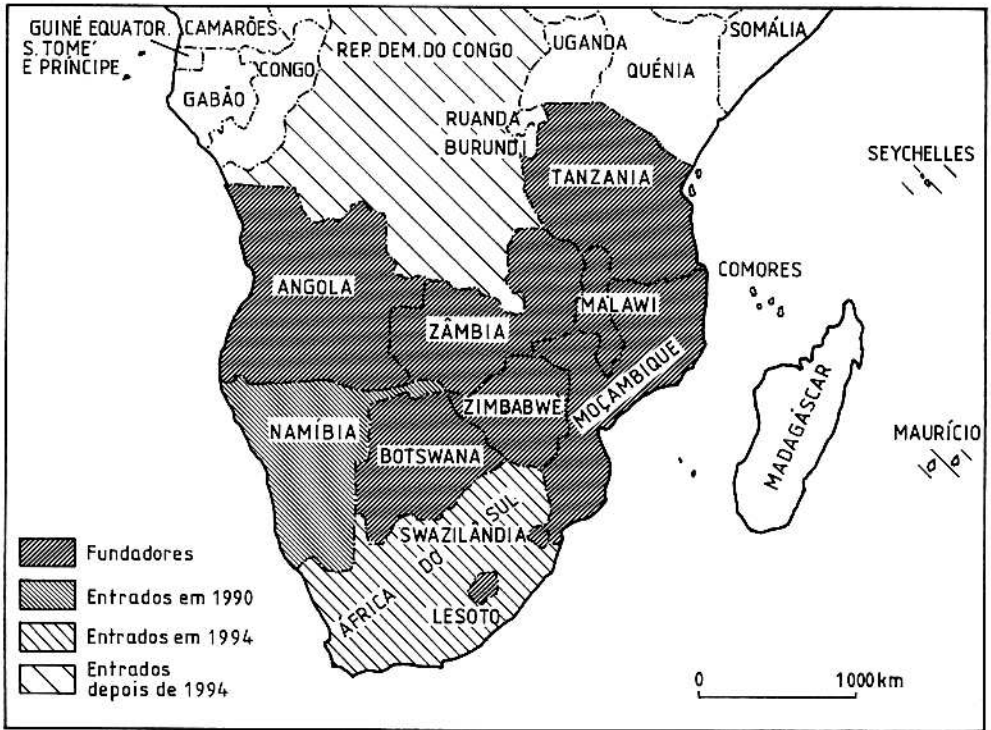


Fig. 2 – Países da SADC

estimado em cerca de 200 mil, valor cuja fiabilidade é grande, dada a eficácia do sistema de recrutamento; o dos refugiados moçambicanos, instalados sobretudo nas áreas rurais próximas das fronteiras, e cujo número seria de cerca de 300 mil pessoas; e um terceiro, bastante indiferenciado, no qual se incluíram todos os indivíduos não abrangidos nos subconjuntos anteriores, em número totalmente desconhecido.

A primeira fase de legalização iniciou-se precisamente após as eleições de 1994, sendo de referir que, para acelerar o processo, foi decisiva a influência da União Nacional de Mineiros (NUM)⁷, que advogava o fim do trabalho migrante. Admitiu-se, sem se consultarem governos regionais e sem se auscultarem as reais aspirações dos interessados, que, através das medidas a propor, se faria justiça a milhares de homens e mulheres, até então excluídos socialmente, e cujo papel havia sido essencial para o progresso do país.

⁷ Pela intervenção do NUM (União Nacional dos Mineiros), fundado em 1982, todos os mineiros estrangeiros residentes há mais de 10 anos tiveram direito de voto nas eleições de 1994.

A urgência e a pressão do momento conduziram à rápida definição de três programas de «amnistia», a executar em períodos de tempo muito curtos, cujas bases conceptuais, logísticas e operacionais eram relativamente frágeis.

No caso particular dos mineiros, na sua maioria migrantes, o interesse destes em relação à *Miner's Amnesty* (anunciada em Outubro de 1995 e concluída em Março de 1996) foi muito desigual: das candidaturas apresentadas – apenas 51504, o que equivale a 49 % do total susceptível de ser abrangido – destacam-se os pedidos dos mineiros do Lesoto (cerca de 55 %), seguidos pelos de Moçambique (38 %) ⁸. Considerando que houve poucas recusas (menos de 50 %), conclui-se que, relativamente às estimativas, a adesão foi muito modesta. A explicação deste facto leva a colocar várias hipóteses, entre as quais a falta de interesse real em fixar residência na RAS (uma vez que se tratava de população «migrante», o que é bem diferente de «imigrante»), a má divulgação dos procedimentos a seguir, a desconfiança ainda viva entre muitos quanto às razões estratégicas de tais medidas, fruto de uma vivência regular de repressão. Inquéritos realizados no universo destes «legalizados» revelam que o recurso ao programa foi, em relação à grande maioria, apenas o meio encontrado para acabar com um dia-a-dia de perseguição, não correspondendo ao real desejo de obter a cidadania num país onde, durante tanto tempo, havia sido marginal.

A segunda «amnistia», designada por *SADC Amnesty*, foi posta em prática entre Julho e Novembro de 1996, com requisitos de candidatura muito rigorosos ⁹. Destinava-se a regularizar a situação de todos aqueles que, sendo originários de países da SADC, viviam na RAS sem documentos; entre eles contavam-se muitos refugiados moçambicanos. Estimava-se que, nos últimos anos, o número de «indocumentados» aumentara bastante, e poderia mesmo rondar o milhão de indivíduos; entre eles, constatava-se a multiplicação das actividades ilegais, de formas de corrupção, das redes organizadas de falsificação de documentos, que interessava identificar e neutralizar.

Considerando que nas disposições de legalização se contemplava a possibilidade de serem abrangidos familiares, bem como de se garantir a «reunião familiar», calculava-se que se dilataria o número potencial de candidatos.

Mais uma vez, o desfasamento entre o modelo assumido e o resultado prático parece reflectir as fragilidades metodológicas do processo, mas também a desconfiança e o receio de muitos imigrados em dar visibilidade a uma situação de ilegalidade, que facilitasse a expulsão, e o seu pouco interesse em passarem a ser «novos sul-africanos». Para boa parte daqueles, estar na RAS

⁸ Para ter acesso à «amnistia», cada mineiro deveria provar que trabalhava na RAS pelo menos desde 1986 e que tinha votado nas eleições de 1994.

⁹ Cada candidato deveria provar que tinha vivido na RAS nos últimos 5 anos, que estava integrado numa actividade económica, quer no sector formal, quer no informal, ou que possuía ligações com um parceiro sul-africano, ou ainda que tinha esposa ou filhos dependentes nascidos ou legalmente a viver na RAS, e ainda que estava isento de registo criminal.

correspondia apenas a uma fase transitória das suas vidas: ali era possível encontrar maiores oportunidades de trabalho ou de formação do que no seu país de origem, ao qual esperavam sempre regressar para, junto da família, assegurarem um dia-a-dia mais confortável e digno.

Perante o relativo fracasso dos processos de legalização mencionados e as várias críticas formuladas a propósito dos mesmos, a implementação de uma terceira fase, naturalmente mais complexa, anunciada em Dezembro de 1996, foi adiada. Este mês coincidia com a altura em que formalmente caducava o estatuto de refugiado concedido a muitos moçambicanos, os quais ficavam a partir de então em situação de risco, desde que não quisessem ou não pudessem beneficiar da segunda operação de legalização, atrás referida, ou não aceitassem o retorno voluntário.

Admitia-se que a aplicação da terceira fase exigiria prazos mais longos para apresentação das candidaturas, uma melhor estruturação, apoiada em debates, acções de sensibilização e envolvimento das populações interessadas, de modo a conferir-lhes confiança e conseqüentemente maior participação. Nesta perspectiva, o DHA concordou em definir parcerias com ONG trabalhando junto das comunidades imigradas e portanto mais próximas da realidade.

Se, para os arquitectos das «amnistias», estas contribuíram para enriquecer a sociedade sul-africana com alguns milhares de ex-imigrantes, agora reconhecidos como cidadãos sul-africanos, não é certo que para muitos destes tal cidadania seja real. Frequentemente são olhados como potenciais concorrentes num mercado de trabalho fortemente competitivo e em crise, como «intrusos» num universo que, durante muito tempo, os marginalizou, e onde hoje a competição entre os negros é bastante grande.

Por outro lado, os projectos de regularização de situações, que se consumaram, não estacaram a imigração ilegal, nas suas múltiplas facetas. Nos meios de comunicação social é frequente encontrarem-se referências a esta questão e ao efeito que as «amnistias» concedidas podem ter tido no encorajamento dos fluxos migratórios. Este fenómeno que, como se referiu, envolve cada vez mais indivíduos originários de domínios geográficos extra-regionais, associa-se frequentemente a situações de violência urbana e conflito social, em que os mais penalizados são aqueles «novos imigrantes».

Novos sul-africanos, novos imigrantes... será que correspondem a situações novas, a práticas mais justas, traduzindo um princípio de mudança na política de imigração da RAS, ou pelo contrário apenas revelam a continuidade de antigos procedimentos adaptados às novas conjunturas?...

É óbvio que a resposta não é clara. Se algo mudou, nem tudo mudou.

Embora a economia sul-africana dê sinais de desaceleração e o mercado de trabalho formal e informal reflecta grande concorrência, conflitualidade e incapacidade de absorver todos os que nele se procuram inserir, com as conseqüências sociais daí decorrentes, é um facto que, à escala da região e do

continente, a atracção da RAS é muito grande. As dificuldades financeiras e políticas com que se debate a maior parte dos países africanos, amarrados ao cumprimento das exigências impostas pelo FMI no âmbito de planos de ajustamento estrutural, outras vezes envolvidos em conflitos intermináveis e dolorosos, como o de Angola ou o da República Democrática do Congo, no próprio espaço da SADC, são factores determinantes, entre outros, para explicar que muitos dos seus cidadãos olhem para a RAS como um espaço promissor.

Se a sociedade e a economia sul-africanas não se podem fechar à entrada de estrangeiros, também não podem continuar a sustentar a multiplicação dos ilegais, cujos impactos negativos no quotidiano e no mercado de trabalho são evidentes. Além disto, assiste-se na sociedade civil à emergência de clivagens e tensões étnicas, de sentimentos de mal-estar, mesmo de xenofobia, relativamente aos estrangeiros, em parte compreensíveis, e sobretudo fruto de décadas de isolamento, mas indesejáveis, quando se procura para o país uma nova identidade, mais igualitária e democrática.

Conceber novas orientações de política migratória, é um dos grandes desafios para o próximo milénio. A estratégia das «amnistias» não pode constituir instrumento a banalizar e a usar sistematicamente, até porque é mal aceite à escala interna. No entanto, a experiência das que foram concedidas, apesar do seu limitado sucesso, permitiu abrir algumas pistas a seguir no trabalho futuro.

É, sem dúvida, necessário conhecer bem a diversidade das situações ligadas de facto às dinâmicas migratórias para as resolver, é essencial procurar a cooperação regional, com uma base negociada bilateralmente, na busca de formas de vigilância e de alternativas, que podem muito bem corresponder à dinamização de projectos viáveis, capazes de fixar as populações nas áreas de partida (em 1997, os países da SADC assinaram um protocolo visando eliminar gradualmente os obstáculos à livre movimentação dos cidadãos da região, comprometendo-se a colaborar na prevenção das migrações ilegais interestados). Mas, se tudo isto é verdade, há que ter também coragem política para pôr em prática, no âmbito de parcerias, medidas eficazes de controlo das redes ilegais de exploração e violação dos direitos humanos, no encaminhamento de migrantes. Paralelamente, urge estimular e aprofundar, no seio da sociedade civil do país de acolhimento, que progressivamente se consolida em novas bases, acções de informação e sensibilização, no sentido de desenvolver atitudes de tolerância e de reconhecimento social para com todos aqueles que, mesmo estrangeiros, partilham um quotidiano de convivência.

NOTA BIBLIOGRÁFICA

- BOUILLON, A. (1999) – Transition et logiques territoriales en Afrique du Sud: «races», (im)migrations et réseaux, *L'Espace Géographique*, tome 28, n.º 2, Paris :111-125.
- CRUSH, J. ed. (1998) – *Beyond control: Immigration and human rights in a democratic South Africa*, Cape Town .
- CRUSH, J.; WILLIAMS, V. ed. (1999) – *The new south africans? Immigration amnesties and their aftermath*, Cape Town.
- GERVAIS-LAMBONI, PH. (1997) – *L'Afrique du Sud et les états voisins*, Paris.
- GUILLAUME, P. (1997) – Du blanc au noir... Essai sur une nouvelle ségrégation dans le centre de Johannesburg, *L'Espace Géographique*, tome 26, n.º1, Paris : 21- 33.
- MCDONALD, D. et al. (1997) – *Challenging xenophobia: myths and realities about cross border migration in Southern Africa*, Cape Town .
- MILLS, G. (1996) – *South Africa and regional immigration*, Johannesburg.