

43º Encontro Anual da Anpocs

ST 30: Política Externa Comparada

Coordenadores: Carlos Roberto Sanches Milani e Feliciano de Sá Guimarães

**Política externa e política migratória: aproximação de duas agendas na análise comparada entre Brasil e África do Sul**

Roger Lucas Correa Martins<sup>1</sup>

**Resumo**

O presente trabalho busca aprofundar o debate acerca da aproximação da agenda de pesquisa migratória com a de política externa, ao estabelecer relações entre ambas as áreas nos âmbitos doméstico e internacional. Assim, pretende-se apresentar um debate teórico-metodológico acerca da relação entre política migratória e política externa, e depois introduzir uma análise comparativa entre Brasil e África do Sul, apresentando a influência de suas respectivas políticas externas na formação de suas políticas de refúgio. Para isso, utilizam-se os dados levantados por Roberto Rodolfo George Uebel (2018) sobre solicitações e concessões de status de refugiados no Brasil durante os governos Lula e Dilma com base no Ministério da Justiça e no Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), e por Roni Amit e Norma Kriger (2014) sobre concessões de status de refugiado e deportações na África do Sul no pós-apartheid junto aos relatórios anuais do Departamento de Assuntos Domésticos (DHA) da África do Sul.

**Palavras-chave:** Política comparada, política externa, política migratória, refúgio.

---

<sup>1</sup> Graduado em Ciência Política pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Mestrando em Ciência Política no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). Pesquisador do Grupo de Relações Internacionais e Sul Global (GRISUL) e do Laboratório de Análise Política Mundial (LABMUNDO). O trabalho foi desenvolvido durante a disciplina Política Externa em Perspectiva Comparada – Brasil, África do Sul e Turquia do programa de pós-graduação em Ciência Política do IESP-UERJ, agradeço aos professores Carlos Milani e Pablo Braga e aos colegas pelos comentários. O trabalho foi realizado com auxílio da bolsa CAPES.

## 1 – Introdução

Já em 1983, Michael Teitelbaum apresentava as migrações internacionais como forças sociais que influenciam, ou “desestabilizam” as esferas domésticas e internacionais, necessitando assim se tornarem matéria de análise das respectivas políticas domésticas e externas. Seu trabalho chama atenção a necessidade por parte dos Estado Unidos da América de considerar fluxos migratórios como ferramentas de política externa. A partir de uma breve análise institucional e do contexto internacional, o autor chega à conclusão de que, para se evitar o risco de ignorar o potencial disruptivo de migrações em massa, “as propostas de políticas militares, diplomáticas ou econômicas deveriam ser escrutinadas por suas prováveis consequências migratórias” (TEITELBAUM, 1983, p.223, tradução nossa). As colocações de Teitelbaum refletem muitos dos impasses e limitações do período mais recente dos estudos migratórios, como por exemplo, a ideia de que os Estados podem controlar fluxos migratórios em termos absolutos. Porém, sua conclusão quanto à necessidade de se pensar a política migratória no âmbito das políticas externas levanta uma agenda de pesquisa interessante. Afinal, qual a relação entre política migratória e política externa?

A discussão sobre essa relação nos remete aos estudos estratégicos de políticas migratórias (UEBEL, 2018), de modo a revisão bibliográfica não encontra muitos estudos ou artigos na literatura brasileira. Apesar de uma vasta literatura sobre política externa, pouco se encontra sobre as possíveis relações entre a política migratória e a política externa dentro do subcampo da Análise de Política Externa.

Tendo em vista a falta de literatura sobre essa agenda e suas contribuições teórico-metodológicas, este trabalho visa dar um passo em direção a estudar essa relação, partido da metodologia proposta por Mitchell (1989) e de uma abordagem comparativa para analisar a política de refúgio e sua relação com a política externa nos casos do Brasil e da África do Sul. Com base na construção das políticas externas dos dois casos, espera-se estabelecer relações com suas respectivas políticas migratórias, mais especificamente suas políticas de refúgio.

Para isso, a seção a seguir apresenta um debate teórico-metodológico para melhor definir e delimitar o debate em questão. As seções seguintes analisam os casos brasileiro e sul africano e buscam identificar as possíveis relações que se apresentam. Na conclusão

apresentamos os resultados da análise comparativa e esperamos contribuir com a aproximação entre as duas agendas de pesquisa.

## 2 – Discussão teórico-metodológica: política migratória como política externa?

Para podermos estabelecer a relação entre política externa e política migratória, é necessário, primeiro, apresentar uma discussão inicial sobre o estudo da política externa, mais precisamente, o subcampo da Análise de Política Externa. Ao promover uma maior interdisciplinaridade entre a disciplina das Relações internacionais e outras áreas das ciências sociais, a Análise da Política Externa possibilitou superar duas premissas convencionais das análises realistas das relações internacionais: o axioma do Estado enquanto ator unitário e a separação entre nacional e internacional (BRAGA, 2018). Para Maria Regina Soares de Lima (2000), ambas as críticas têm por base o questionamento sobre a separação entre política externa e política doméstica.

Segundo Lima (2000), uma das principais críticas ao modelo de ator unitário encontra-se no modelo de “políticas burocráticas”, de Graham Allison, ao aplicar uma abordagem pluralista a análise de decisões de política externa. Ainda que seu modelo apresentasse problemas referentes a dimensão de poder dos distintos atores políticos e sociais e a condução de ação coletiva, levando em conta que existem um certo nível de autonomia e coerência da condução da política externa, o trabalho de Allison foi pioneiro em sugerir maior interdisciplinaridade entre a Ciência Política e as Relações Internacionais no estudo da política externa. Outro trabalho ressaltado por Lima que enfatiza a necessidade de integrar teoricamente os níveis de negociação das esferas doméstica e internacional é o modelo de dois níveis de Putnam. Putnam incorpora ao processo de decisão de cooperação as expectativas de cada ator sobre o processo de ratificação interna. Isso possibilita estabelecer uma relação de causalidade entre o plano doméstico e decisões internacionais, além de atentar ao impacto de decisões internacionais em questões de distribuição e gasto de recursos no plano doméstico.

A diluição da separação entre doméstico e internacional partiu de diversas abordagens e perspectivas, tanto estratégicas e racionais, quanto normativas. As primeiras, ao introduzirem a racionalidade instrumental, homogeneizando os atores, colocam em evidência a possibilidade de diferentes configurações estratégicas onde podem ocorrer a ação. Assim, “dilemas de cooperação ou de coordenação não diferenciam o âmbito interno

do externo e vice-versa” (LIMA, 2000, p. 275). A crítica da abordagem normativa se baseia na construção de teorias normativas da justiça no âmbito internacional. A crescente interdependência entre atores nacionais leva a formação de laços que ultrapassam as fronteiras nacionais, contribuindo para a discussão sobre relações morais entre membros de uma comunidade internacional. Assim, questões internas e os próprios países se tornam alvo de “escrutínio moral externo” por parte da comunidade internacional (LIMA, 2000).

Com base nas colocações de Lima (2000), pode-se entender a proximidade entre política doméstica e política externa a partir de quatro elementos ressaltados por Howard H. Lentner (2006): holismo, consequências, utilidade e democracia.

Por holismo entende-se a interconexão entre as esferas de decisão do sistema político referentes a política externa e política doméstica. Isso se remete a fala de Lima quanto a dilemas não diferenciarem as duas esferas. Além disso, deve-se considerar o sistema e o processo político como um todo, isto é, considerar a complexidade do processo de decisão devido a pluralidade de atores envolvidos.

Por consequência entende-se a crença de que as consequências das decisões políticas do Estado importam, pois consideram a capacidade do Estado em ser bem-sucedido ao implementar suas decisões. Lentner (2006) aponta os gastos públicos como principal fator do elemento da consequência, mas podemos pensar também, tendo em vista o elemento da democracia, a transparência e responsividade do Estado.

Por utilidade entende-se a disputa por produzir conhecimento empírico e teórico útil no que tange a formulação de políticas domésticas e de política externa. Lentner (2006) explica que, em geral, teóricos das duas esferas acabam por influenciar o curso da política ou exercer algum tipo de controle sobre as decisões.

Por democracia entende-se as preocupações sobre participação democrática na formulação, avaliação e implementação da política doméstica assim como da externa. O elemento da democracia levanta o segundo ponto crucial sobre Análise de Política Externa que pretendemos ressaltar, o de entender a política externa enquanto política pública. O processo de democratização do Estado leva a maior politização de sua ação institucional, levantando necessidades de participação, transparência e *accountability*. A política externa, assim como qualquer outra política pública, se torna, então, alvo desses processos.

Isso também aponta para uma crescente pluralização dos atores e agendas que fazem parte do processo de decisão da política externa (BRAGA, 2018).

Ao definirmos política externa enquanto política pública, buscamos

sair da armadilha cultural e organizacional, abandonar o ideal da homogeneidade institucional (...), mas também evitar a ingenuidade de negar que a política externa ao mesmo tempo reflete visões de mundo e produz sua *politics* (MILANI, 2015, p.59, grifo do autor).

Assim, para Milani (2015), a política externa se caracteriza como uma “política *sui generis*” (p.60, grifo do autor), ao constituir uma política de Estado, que trata de questões de interesse e soberania nacional, mas que não está a salvo das pressões e demandas advindas da esfera doméstica.

A partir dessa discussão preliminar, podemos levantar a questão central para o presente trabalho: a relação entre política migratória e política externa. Roberto Rodolfo Georg Uebel, em sua recente tese, *Política Externa Migratória Brasileira: das migrações de perspectiva à hiperdinamização das migrações durante os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff* (2018), apresenta uma revisão de literatura, no âmbito das Relações Internacionais e dos Estudos Estratégicos Internacionais, que se mostra interessante para a presente discussão ao buscar delimitar o conceito de política externa migratória. O autor analisa um grupo de três autores com maior profundidade, Myron Weiner, Christopher Mitchell, Alejandro Canales. Dentre estes, o autor que mais interessa para o presente trabalho é Christopher Mitchell e seu artigo *International Migration, International Relations and Foreign Policy* (1989).

Mitchell aponta que as migrações internacionais se relacionam, em termos teórico-metodológicos, com as relações internacionais de três formas predominantes: a primeira, as relações internacionais ajudam a moldar a migração internacional; a segunda, a migrações pode influenciar e servir os interesses da política externa; e a terceira, políticas e leis “domésticas” de imigração podem ter uma inevitável projeção política internacional. O autor, então, aponta a necessidade de pensar modelos teóricos que adotem: uma concepção de relações internacionais mais ampla, indo além das negociações diplomáticas e das transações entre Estados para uma abordagem que reconheça as regularidades da economia política internacional; uma abordagem de análise de multinível, integrando

política migratória “doméstica” com a política externa; e a integração com estudos migratórios de diferentes áreas das ciências sociais.

Como ressalta Uebel (2018), a principal contribuição de Mitchell (1989) é a ligação que estabelece entre política migratória e política externa. Tendo essa relação em mente, o autor questiona quais seriam as possíveis ligações entre os dois tipos de política. Para Mitchell (1989), pode-se analisar a influência da política externa na política migratória, o papel de movimentos migratórios na execução da política externa e políticas migratórias que tem uma projeção internacional.

Um dos caminhos metodológicos ressaltados pelo autor é, justamente, a análise comparativa baseada em

Comparações estruturais baseadas em processos políticos nacionais que levam a políticas migratórias. (...) Esses perfis providenciarão uma base comparativa mais ampla para entender 1) as variáveis-chaves que podem influenciar a produção de políticas nacionais em migração, e 2) os tipos de eventos ou circunstâncias que podem mudar padrões de ação governamental em movimentos populacionais, fazendo com que o comportamento de Estados venha a divergir ou convergir (MITCHELL, 1989, p.698, tradução nossa).

Mitchell (1989) busca fundamentar seu argumento a partir de seu estudo sobre impactos na política externa estadunidense com base nas políticas migratórias em relação aos migrantes mexicanos, caribenhos e da América Central. Uebel (2018), por outro lado, parte do caminho oposto para definir a “política externa migratória brasileira”, apontando que “as políticas migratórias direcionadas aos latino-americanos e africanos foram influenciadas pela política externa” (UEBEL, 2018, p.67). Os mecanismos pelos quais se dá essa influência são os mesmos nos dois autores, processamento de vistos, tratamento das solicitações de asilo e *status* migratórios. As instituições governamentais também podem promover mudanças na política migratória de acordo com pressões sociais e grupos de interesses, mesmo que Mitchell reconheça que o domínio da política migratória esteja, até certo ponto, insulado de pressões ou interesses de grupos e da opinião pública. No que se refere à ação estatal, Mitchell (1989) reconhece a necessidade de metodologias comparativas de estruturas domésticas e de mudança de regime. Quanto a isso, o autor aponta:

Nessa conexão, faríamos bem em evitar um racionalismo ou voluntarismo excessivo em estimar as possíveis conexões entre política externa e fluxos migratórios. Comumente movimentos internacionais de populações tem sido

uma das maiores consequências não intencionadas de passos de políticas iniciados por propósitos completamente diferentes (MITCHELL, 1989, p.700, tradução nossa).

Tais movimentos surgem como consequências não esperadas de intervenções e ações de Estados em outros Estados. O autor cita os casos de interferência estadunidense em Guatemala, Nicarágua e Cuba que geraram aumento de fluxos migratórios não planejados pelos tomadores de decisão. Uebel (2018) cita, para o caso brasileiro, a liderança do Brasil na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH).

Essas características corroboram com os pressupostos de relação entre política pública e política externa estabelecidos por Lentner (2006) anteriormente nesse trabalho, assim como com a definição *suis generis* apontada por Milani (2015), o que facilita perceber a relação entre a política migratória e a política externa.

Assim, Mitchell (1989) contribui com a fundamentação da relação entre políticas migratórias e política externa. Ele introduz mecanismos teóricos e metodológicos para analisar comparativamente a relação entre as duas políticas, ao mesmo tempo que reforça nossas premissas sobre o conceito de política externa. Porém, seguiremos o caminho de Uebel (2018) ao analisar os casos, apontando a influência da política externa na formação da política migratória, e não o contrário. Também nos restringiremos a analisar as políticas migratórias referentes ao asilo e aos refugiados nesse trabalho.

A relação entre o regime internacional relativo aos refugiados e a política externa reside em dois pontos. O primeiro é o fato da Convenção de Genebra de 1951 não prever o dever do Estado signatário de receber refugiados. Essa posição buscou reforçar a lógica de soberania estatal. O segundo é que a categoria de refugiado só pode ser inteligível a partir da relação Estado-território-cidadania, reforçando o papel do Estado na dinâmica dos fluxos de refugiados (MOREIRA,2015).

A política externa ganha proeminência na relação com a política de refúgio já que tais deslocamentos se originam de situações de instabilidade política, gerando repercussões regionais e internacionais. Dessa forma, “um “problema” que seria da esfera doméstica passa a se internacionalizar – e/ou se regionalizar” (MOREIRA, 2015, p.135). Diferentes aspectos da política externa guiam as respostas de um Estado a um fluxo migratório que contenha refugiados. A admissão pode ser instrumentalizada de acordo com afinidades político ideológicas, econômicas e étnico religiosas, visando desacreditar Estados

adversários ou creditar aliados. Um Estado pode, também, buscar construir sua imagem a partir do respeito aos direitos humanos, com o intuito de obter legitimidade e liderança no espaço regional (MOREIRA, 2015). Além disso,

Ao mesmo tempo, a adoção de política relacionada aos refugiados constitui uma questão do contexto doméstico, a qual abrange não apenas fatores políticos, mas também econômicos, sociais, culturais e demográficos. (...) Logo, política em relação aos refugiados intersecta fatores de política externa e política doméstica. Resulta de uma interação complexa entre múltiplos interesses domésticos de teor econômico, sociocultural, político, ideológico, demográfico, além de questões internacionais, relacionadas com política externa, regimes e organizações internacionais (MOREIRA, 2015, p.136).

A citação demonstra, novamente, a proximidade da dimensão da política migratória com a da política externa. Isso fica evidente no trabalho de Reis quando a autora ressalta que “outro fator importante, embora menos destacado pela literatura, é a percepção das migrações internacionais como um tema estratégico nas relações internacionais no século XXI.” (REIS, 2011, p.61). Assim, a interação complexa entre os níveis doméstico e internacional revelam relações entre mudanças domésticas, intervenções externas, fluxos de migrantes internacionais, políticas e legislações de migração e refúgio e a economia política internacional (MITCHELL, 1989) que influenciam as interações entre Estados e o cenário internacional e suas respectivas políticas externas, assim como suas respostas a essas dinâmicas também as impactam, transformando as pressões domésticas e internacionais. As migrações, como apontou Moreira (2015), se situam nas duas dimensões, atuando domesticamente e internacionalmente, criando oportunidades e pressões para os atores estatais e domésticos, se transformando, de forma dinâmica, frente as respostas desses atores e criando conflitos, convergências e políticas entre atores no cenário internacional.

### 3 – Brasil – a política de refugiados no governo Lula e Dilma

A análise do caso brasileiro irá buscar, dentro do corte temporal dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff (2003-2016), estabelecer a relação entre a política externa do governo Lula e Dilma com possíveis influências na definição das políticas migratórias e na distribuição da concessão de refúgio ao longo do período determinado.

O processo de institucionalização da política de refugiados no Brasil começa a partir da aprovação da Lei do Refúgio de 1997 (BRASIL, 1997) e criação do órgão responsável pela análise e reconhecimento de status de refugiado, o Comitê Nacional para os Refugiados



(CONARE), criado no âmbito do Ministério da Justiça. A legislação foi considerada como uma vanguarda no contexto regional, principalmente por incluir a definição de refugiado da Declaração de Cartagena de 1984 – que inclui qualquer indivíduo que fugisse devido a violações massivas de direitos humanos, no âmbito regional. Com isso, o modelo de política de refúgio brasileira passou a ser o “modelo jurídico” a ser replicado na região, e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) aponta o Brasil como liderança regional em matéria de refúgio (MOREIRA, 2015).

No que tange a política externa de Lula, a passagem da administração de Fernando Henrique Cardoso (FHC) para a de Lula é caracterizada como uma “mudança na continuidade” onde as alterações mais significativas estavam nos meios de alcançar seus objetivos, levando a sua estratégia de “autonomia pela diversificação”. Seus objetivos políticos e econômicos encontraram como caminhos a Cooperação Sul-Sul, consideravelmente enfatizada em seu governo, a formação do G20 e a instituição do fórum IBAS, entre Índia, Brasil e África do Sul. A liderança regional passa a ser uma prioridade central na política externa do país, com o Brasil assumindo a posição de administrador de conflitos e crises na região. Aqui se insere a atuação no Haiti com a MINUSTAH, também associada à sua atuação em cooperação na região (MOREIRA, 2015).

Seu governo manteve a ênfase nos direitos humanos como agenda doméstica e de política externa. Podemos destacar os programas de investimento na área social, com o objetivo de erradicar a fome e a miséria, por exemplo o Bolsa Família. Assim, esforços na melhoria da condição social acompanhada de um crescimento econômico possibilitou que as questões sociais fossem tratadas como questões de direitos humanos (MOREIRA, 2015). Para Braga (2018, p.277),

apesar da evidente mudança estratégica da PEDH (Política Externa de Direitos Humanos) no governo Lula por conta de uma retórica reformista que ganhou maior vulto na formulação da PEB, há uma continuidade da narrativa. As nuances que mudam são essencialmente estratégicas, mas que se alinham aos princípios constitucionalizados da PEB. A fidelidade ao multilateralismo orienta a atuação brasileira, mesmo que resulte em uma crítica ao funcionamento das instituições. A crítica leva a uma postura de reformismo, porém não ao abandono desse espaço preferencial da diplomacia brasileira.

A política de refúgio de Lula está intrinsecamente ligada à sua agenda de direitos humanos na política externa, e se manifesta tanto na formação de políticas domésticas, como a lei de anistia a imigrantes com documentação irregular de 2009 (BRASIL, 2009), quanto no

âmbito regional, com o Acordo de Residência Mercosul (BRASIL, 2009). Como aponta Reis (2011, p.63),

Trazer o tema das migrações, e mais especificamente a questão dos direitos humanos dos imigrantes, para os fóruns internacionais reforçou as diretrizes mais amplas da política externa brasileira, que nos últimos oito anos tem buscado questionar a hierarquia internacional dentro de organismos multilaterais, fortalecer a cooperação Sul-Sul e denunciar “dois pesos e duas medidas” em relação a temas como direitos humanos e desenvolvimento. De um modo geral, diante da crescente securitização da matéria nas políticas da União Europeia e dos Estados Unidos, o Brasil tem procurado marcar a sua posição denunciando a discrepância entre o discurso de direitos humanos desses blocos e países, e o tratamento que tem sido oferecido por eles aos imigrantes.

Se a política externa de Lula é marcada por um multilateralismo estratégico, o governo de Dilma Roussef sofre de uma relevante diminuição de sua inserção estratégica e de seu poder de barganha no cenário internacional. Afetada pela conjuntura econômica internacional e interna, assim como uma nova dinâmica do processo decisório, o Brasil perdia seu protagonismo e passou a assumir um caráter reativo no primeiro mandato da presidente (SARAIVA, 2014). Isso não significa que ocorreu um total declínio da política externa brasileira na administração da petista, tendo em vista suas iniciativas de fortalecer as relações com novas coalizões de poder e com outros países do Sul, principalmente a partir do BRICS e da Cooperação Sul-Sul (BRAGA, 2018; UEBEL, 2018).

Diversas agendas levantadas pela política externa de Lula perderam ênfase na administração de sua sucessora, mas as migrações internacionais ganham um maior destaque durante o mandato de Roussef, em maior parte devido a pressões externas com o aumento dos fluxos migratórios para o país do que de uma proatividade do Itamaraty ou da presidente. O resultado dessa agenda foi o surgimento de discussões sobre política migratória que embasariam a 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (Comigrar), realizada em 2014 em São Paulo (UEBEL, 2018).

Uebel (2018) realizou o levantamento dos dados do Ministério da Justiça sobre a concessão de status de refugiados de descendência latino americana e africana durante o período do governo Lula e Dilma (2003-2016). A corte pela nacionalidade se deu devido ao movimento de aproximação dentro da política externa brasileira a latino americanos e africanos. A partir desse levantamento, o autor ressalta alguns pontos interessantes, separando os dados pelas presidências. Com relação as informações de solicitações de refúgio no governo Lula, o autor atenta que o Ministério da Justiça e o CONARE

disponibilizaram os dados apenas a partir de 2010, totalizando, no ano de 2010, 115 solicitações de africanos, destacando-se os somalis (23), os nigerianos (15), os angolanos (14) e os senegaleses (14), e 611 solicitações de latino-americanos, destacando-se os haitianos (442), colombianos (91), cubanos (31) e bolivianos (30). Com relação as concessões, as informações seguem nas Tabelas I e II:

Tabela I – Concessão de status de refugiado para africanos no Brasil (2003-2010)

País de Origem	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total	Ranking
República Democrática do Congo	6	5	4	55	26	56	57	50	279	1º
Angola	13	13	12	6	1	5	4	0	54	2º
Burundi	13	13	6	2	2	1	0	1	38	3º
Libéria	13	13	1	0	0	1	0	1	29	4º
Somália	1	1	1	7	2	2	3	2	19	5º
Sudão	2	2	3	0	3	0	3	4	17	6º
Etiópia	0	0	3	7	0	0	1	0	11	7º
Costa do Marfim	0	0	4	1	2	0	2	0	9	8º
Serra Leoa	1	1	0	0	0	4	1	2	9	9º
Nigéria	0	0	1	0	2	2	2	1	8	10º
Chade	0	0	0	1	0	0	1	0	2	11º
Gâmbia	0	0	1	0	0	0	0	1	2	12º
Mali	0	0	0	0	0	1	1	0	2	13º
Ruanda	0	0	0	0	0	2	0	0	2	14º
África do Sul	0	0	1	0	0	0	0	0	1	15º
Marrocos	0	0	0	0	0	1	0	0	1	16º
Mauritânia	0	0	1	0	0	0	0	0	1	17º
Tunísia	0	0	0	0	0	0	0	1	1	18º
Uganda	0	0	0	0	0	0	0	1	1	19º

(Fonte: adaptado de Uebel, 2018, p.319)

No caso das concessões a africanos, Uebel (2018) chama atenção ao fato de que, dos sete países que somaram mais de dez concessões, apenas a Angola está inserida na esfera de influência primária do Brasil na África. Os outros são países que passam a despertar maior interesse de Brasília apenas no segundo governo de Lula (2007-2010).

No caso latino americano, apenas seis países tiveram refugiados reconhecidos pelo Brasil.

Tabela II – Concessão de status de refugiado para latino americanos no Brasil (2003-2010)

País de origem	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total	Ranking
Colômbia	10	10	69	65	52	20	35	17	278	1°
Bolívia	0	0	0	0	0	0	120	4	124	2°
Cuba	2	2	1	3	12	10	3	5	38	3°
Peru	0	0	2	0	2	0	0	5	9	4°
Haiti	1	1	0	0	1	1	0	0	4	5°
El Salvador	0	0	0	0	0	0	1	0	1	6°

(Fonte: Adaptado de Uebel, 2018, p.321).

A pequena quantidade se explica pela relativa estabilidade política da região, com a única exceção da Colômbia, que figura como principal nacionalidade latino americana no período, pela escolha brasileira pela não interferência em assuntos internos de vizinhos, pela própria escolha dos refugiados que ainda preferiam outros países ao Brasil e a predominância de outros países como países de atração. Com relação aos haitianos, a não concessão de refúgio se deu a preferência do governo brasileiro em não reconhecer as solicitações com base no desastre natural que atingiu o Haiti em 2010, instituindo um visto humanitário para sair desse impasse jurídico (UEBEL, 2018).

Apesar dos números pouco relevantes, o autor ressalta:

Durante a administração Lula da Silva, entretanto, a estrutura de todo o processo de solicitação e reconhecimento de refúgio foi remodelada, conforme Moreira

(2015), a fim de atender as demandas da própria lei de 1997, como também tornar o Brasil adequado aos parâmetros dos países centrais, visando o projeto governamental de Lula da Silva de colocar o país como membro permanente do CSNU, além de inseri-lo nos mais diversos fóruns e cátedras globais, inclusive de direitos humanos e refúgio.

Deste modo, apesar de números muito modestos, que viriam a crescer sob a administração de Dilma Rousseff, conforme veremos no próximo capítulo, a administração Lula da Silva percebia a concessão do refúgio, inclusive para cidadãos de países parceiros do Brasil e de sua agenda política e ideológica, como Colômbia, Bolívia e Cuba, como mais um degrau para a consolidação do país como global player em todos os temas das Relações Internacionais, além de colocá-lo um passo à frente no então sonho de convertê-lo em uma potência efetiva no CSNU (Conselho de Segurança das Nações Unidas).

Então, ainda que a influência na distribuição de concessões de refúgio no caso brasileiro durante o governo Lula não seja significativa, ainda podemos ressaltar a estrutura normativa da política de refúgio construída no período. As projeções internacionais que o país claramente estabeleceu com sua agenda de direitos humanos contribuiu para que o tema do refúgio, antes mesmo da reformulação da própria lei migratória do país, ganhasse proeminência. Os resultados dessa influência são melhor observados na distribuição das concessões do governo Dilma, como aponta o próprio Uebel (2018), onde ocorre um crescimento considerável de solicitações de refúgio, como observado nas tabelas III e IV:

Tabela III - Solicitação de status de refugiado de africanos no Brasil (2011-2016)

País de origem	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total	Ranking
Senegal	20	116	1.227	2.818	3.062	251	7.494	1°
Angola	32	25	68	199	1.094	1.353	2.771	2°
Nigéria	66	37	183	1.164	933	326	2.709	3°
Gana	7	17	255	1.282	576	155	2.292	4°
Guiné	20	24	92	112	209	103	560	5°
Togo	0	3	14	61	231	61	370	6°
Mali	0	6	87	109	134	15	351	7°
Somália	15	6	176	101	42	6	346	8°
África do Sul	0	1	1	106	205	14	327	9°
Gâmbia	1	2	16	45	190	48	302	10°
Serra Leoa	4	4	29	81	94	45	257	11°

Camarões	4	11	33	95	84	28	255	12°
Egito	3	1	16	70	78	29	197	13°
Marrocos	2	4	3	19	94	51	173	14°
Burkina Faso	0	2	34	92	38	3	169	15°
República Democrática do Congo	0	0	1	5	49	108	163	16°
Costa do Marfim	8	9	25	36	29	12	119	17°
Cabo Verde	2	2	2	32	58	18	114	18°
Tanzânia	5	0	2	18	53	3	81	19°
Sudão	11	15	21	12	8	13	80	20°
Quênia	0	0	10	10	13	9	42	21°
Moçambique	0	1	1	10	20	7	39	22°
Tunísia	1	0	6	9	15	8	39	23°
Etiópia	1	0	5	5	9	11	31	24°
Líbia	0	1	2	9	8	3	23	25°
Namíbia	0	0	0	4	14	1	19	26°
São Tomé e Príncipe	1	0	3	5	7	2	18	27°
Libéria	1	1	3	6	4	2	17	28°
Burundi	0	0	0	0	15	1	16	29°
Mauritânia	1	0	0	3	3	6	13	30°
Uganda	0	0	0	5	5	1	11	31°
Argélia	0	0	2	2	2	1	7	32°
Zimbábue	1	0	0	0	3	2	6	33°
Guiné Equatorial	0	0	0	2	0	1	3	34°
Lesoto	0	0	0	0	3	0	3	35°
Níger	0	0	0	0	3	0	3	36°
Zâmbia	0	0	2	0	1	0	3	37°

Ruanda	1	0	0	1	0	0	2	38°
--------	---	---	---	---	---	---	---	-----

(Fonte: adaptado de Uebel, 2018, p.423-424)

Tabela IV – Solicitação de status de refugiado de latino-americanos no Brasil (2011-2016)

País de origem	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total	Ranking
Haiti	2.549	3.310	11.690	16.779	14.465	646	49.439	1°
Venezuela	4	1	55	209	829	3.375	4.473	2°
Cuba	31	29	76	145	525	1.370	2.176	3°
Colômbia	226	175	300	100	101	74	976	4°
Bolívia	10	8	14	11	19	15	77	5°
Equador	14	9	13	6	4	4	50	6°
Paraguai	8	0	2	3	22	0	35	7°
Peru	7	1	9	9	4	3	33	8°
México	0	4	0	2	13	2	21	9°
Argentina	6	0	1	1	5	3	16	10°
El Salvador	1	0	3	5	0	4	13	11°
Guiana	2	0	1	3	3	2	11	12°
Chile	0	0	2	0	2	5	9	13°
Uruguai	0	1	0	3	1	3	8	14°
Guatemala	2	0	3	0	0	1	6	15°
Honduras	0	1	1	0	2	0	4	16°
Jamaica	1	0	0	2	1	0	4	17°
Nicarágua	0	0	0	1	1	2	4	18°
Suriname	0	0	0	1	2	1	4	19°
Costa Rica	0	0	0	1	1	1	3	20°
Dominica	0	0	0	0	2	1	3	21°
Panamá	0	0	0	1	1	0	2	22°
Belize	0	0	0	0	1	0	1	23°

Trinidad e Tobago	0	1	0	0	0	0	1	24°
-------------------	---	---	---	---	---	---	---	-----

(Fonte: Adaptado de UEBEL, 2018, p.428)

As solicitações de africanos e latino-americanos, durante o período de 2011 a 2016, chega a um total de 76.794. Analisando a Tabela III, é possível identificar um salto tremendo de 207 solicitações em 2011 para 7.386 em 2015, com 18 novas nacionalidades em 2015 se comparada com as de 2010. As quatro principais nacionalidades africanas na tabela figuram com mais de duas mil solicitações. Segundo Uebel (2018), os fluxos das quatro nacionalidades compõem migrantes econômicos tradicionais, que, em vista das condições de vulnerabilidade de seus países de origem e da política de refúgio brasileira, aplicaram pela concessão do status. Na Tabela IV se observa o mesmo, um salto de 611 solicitações em 2010 para cerca de 17 mil em 2014 e 16 mil em 2015. Da mesma forma, Uebel (2018) aponta a tentativa de mudança de categoria migratória de imigrante econômico para refugiado, como forma de assegurar a documentação, a regularização de sua condição e o acesso a direitos e responsabilidades por parte do Estado brasileiro a partir de sua política de refúgio. Importante frisar que, no caso latino-americano, a grande maioria das solicitações foram feitas por haitianos, ainda que o Estado estivesse aplicando o visto humanitário. A principal razão para a escolha do Brasil como destino após o terremoto de 2010 está associada a atuação brasileira na MINUSTAH, ao crescimento do mercado de trabalho na época e a propaganda do próprio governo no seu tratamento da questão migratória.

Assim, a política de refúgio brasileira, junto ao posicionamento do país como defensor de direitos humanos dentro da agenda migratória foi uma das principais razões para o crescimento das solicitações. Porém isso não refletiu em uma política de concessão de status tão significativa quanto ao fluxo de solicitações. O Brasil seguiu com uma normativa rigorosa na concessão de refúgio, trabalhando em conjunto com representações diplomáticas no continente africano e com organizações governamentais e não governamentais para averiguar as condições dos solicitantes, como se pode ver nas Tabelas V e VI.

Tabela V – Concessão de status de refugiado para africanos no Brasil (2011-2016)



País de origem	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total	Ranking
República Democrática do Congo	31	53	105	175	253	189	806	1°
Mali	0	1	19	103	2	0	125	2°
Nigéria	5	4	18	35	11	16	89	3°
Angola	1	2	18	9	13	26	69	4°
Camarões	0	0	2	13	11	17	43	5°
Costa do Marfim	3	6	4	8	9	2	32	6°
Sudão	1	5	5	2	10	6	29	7°
Togo	0	0	0	8	9	12	29	8°
Gana	1	2	3	0	6	14	26	9°
Senegal	0	3	4	0	2	4	13	10°
Egito	0	0	1	1	5	4	11	11°
Serra Leoa	0	0	1	0	2	7	10	12°
Somália	5	2	2	0	0	1	10	13°
Burundi	0	0	0	0	4	2	6	14°
Gâmbia	0	0	2	0	2	0	4	15°
Guiné-Bissau	0	0	1	1	2	0	4	16°
Marrocos	0	0	1	0	0	3	4	17°
Uganda	0	1	0	0	0	3	4	18°
África do Sul	0	0	0	0	0	2	2	19°
Etiópia	0	0	0	0	0	2	2	20°
Libéria	1	0	0	0	0	1	2	21°
República do Congo	0	0	0	0	0	2	2	22°
Tanzânia	0	0	0	0	0	2	2	23°
Tunísia	0	0	0	0	0	2	2	24°
Cabo Verde	0	0	0	0	1	0	1	25°

Líbia	0	0	0	0	0	1	1	26°
Moçambique	0	0	0	0	0	1	1	27°

(Fonte: Adaptado de UEBEL, 2018, p.425-426)

Tabela VI – Concessão de status de refugiado para latino-americanos no Brasil (2011-2016)

País de origem	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total	Ranking
Colômbia	35	53	91	28	80	14	301	1°
Bolívia	1	6	15	2	5	1	30	2°
Venezuela	0	0	5	0	4	14	23	3°
Cuba	1	1	1	1	8	4	16	4°
El Salvador	0	0	1	1	1	3	6	5°
México	0	0	0	0	5	1	6	6°
Haiti	0	0	0	0	0	1	1	7°

(Fonte: Adaptado de UEBEL, 2018, p.430)

As concessões de refúgio foram um esforço do Estado brasileiro em colaboração com organismos internacionais, como o ACNUR e a OIM, assim como suas representações diplomáticas no continente africano. Isso levou a uma criteriosa burocracia na decisão de concessão ou não concessão do status. A decisão levava em conta nacionais oriundos de países em clara vigência de conflitos ou guerras, como a República Democrática do Congo e a Colômbia (UEBEL, 2018). Os critérios foram, então, de natureza técnica, com um trabalho de checagem de fatos por parte do governo mais rigoroso do que aparentava sua legislação de 1997 e pelo discurso do governo de Lula. Isso resultou, por exemplo, na concessão de status para apenas 13 senegaleses num total de 7.494 solicitações no período de 2011 a 2016. Da mesma forma, o Brasil evitou abrir precedentes para o reconhecimento de refugiados ambientais no caso dos haitianos, mantendo a aplicação dos vistos humanitários e reconhecendo apenas um haitiano como refugiado num total de 49.439 solicitantes, no mesmo período.

A administração de Rouseff quanto a concessão de refúgio apresentou uma mudança em resposta ao crescimento dos fluxos migratórios e o aumento de solicitações. O governo Lula, ao se aproximar da agenda migratória, usando-a como base para construir sua política externa de direitos humanos, viabilizou a dinamização dos fluxos para o Brasil. A legislação de refúgio brasileira surge como uma oportunidade para migrantes de fluxos diversificados buscarem uma regularização que lhes garanta acesso a direitos e aporte do Estado brasileiro. Frente a uma dinâmica migratória diferente para a realidade brasileira, potencializada pela tragédia do terremoto de 2010 no Haiti, o governo de Rouseff leva a uma ruptura com a, até então, política externa migratória brasileira. Como aponta Uebel (2018, p.536):

Ou seja, a política externa migratória brasileira também presenciou uma ruptura do que se tinha como normatividade até então na seara do refúgio. Durante o governo Lula da Silva, fora tema de agenda e discussão, na administração da sua sucessora, transformara-se em uma agenda criteriosa, rigorosa e com uma prática não condizente aos discursos de acolhimento e direitos humanos proferidos pela presidente.

#### 4 – África do Sul – política de refúgio nos períodos do apartheid e pós-apartheid

Assim como o caso brasileiro, a política migratória da África do Sul é consideravelmente influenciada pela sua adesão ao regime de direitos humanos no pós-apartheid. Apesar dessa aproximação, Braga (2018) ressalta o caráter problemático em associar diretamente a política externa sul africana a agenda dos direitos humanos nas relações internacionais.

A peculiaridade histórica da África do Sul, a simbologia de Nelson Mandela como líder aclamado internacionalmente, o grande otimismo sobre os direitos humanos na conjuntura internacional pós-Guerra Fria, a maior funcionalidade da ONU depois da era bipolar - todos esses aspectos somados criaram o que chamamos de mitos de origem da política externa da África do Sul. Esses mitos são produzidos a partir das expectativas de que o país seria um defensor implacável dos direitos humanos em todo o sistema internacional. O papel da África do Sul foi superestimado, tanto pelas suas limitações materiais quanto pelas peculiaridades políticas de sua transição e também o papel geopolítico que assume na região e no mundo. Os mitos de origem distorcem o real legado histórico da luta contra o apartheid e da transição pacífica da África do Sul. Em nossa perspectiva, o legado da transição sul-africana se verifica de forma muito mais contundente na política externa sul-africana com a consagração do país como mediador de crises, principalmente na resolução de conflitos africanos (BRAGA, 2018, p.118).

De fato, a política externa sul africana no pós-apartheid é, originalmente, centralizada no regime de direitos humanos. Isso é constatado no artigo de Nelson Mandela *South Africa's Future Foreign Policy* de 1993, onde aponta enfaticamente os direitos humanos como elemento basilar da política externa do país. Essa posição, porém, levantou diversas tensões em suas relações com os Estados africanos, principalmente no âmbito da discussão entre o regime de direitos humanos e a soberania nacional das nações africanas. Visto isso e a vontade política de Mandela em fazer da África do Sul uma liderança regional, o presidente (1994-1999) buscou negociações diretas ou através de mecanismos regionais para a solução de crises no continente africano, adotando uma abordagem mais conciliatória do que condenatória a violações de direitos humanos na região (BRAGA, 2018).

No governo de Thabo Mbeki (1999-2008) a pauta dos direitos humanos é associada a agenda de valorização da identidade africana. “Mbeki sedimentou as vias para a África do Sul percorrer aquilo que Mandela chamou de ‘destino africano’, consagrando o ‘Renascimento Africano’ como elemento central da política externa” (BRAGA, 2018, p.129). Essa posição assegurou a parceria com países africanos, que levou a intensificação da participação sul africana em missões de paz no continente, além do fortalecimento da agenda da Cooperação Sul-Sul. Após a renúncia de Mbeki e a ascensão de Jacob Zuma (2009 – 2018), se observa a manutenção do enfoque em solucionar questões regionais através de cooperação, apesar do retorno a doutrina dos direitos humanos em determinadas ocasiões. A aproximação com o Sul é perceptível, tanto em sua estratégia de inserção regional de *Butterfly diplomacy*, quanto em iniciativas no fórum IBAS e nos BRICS (BRAGA, 2018).

Assim, a política externa sul africana tem sido marcada pelo dilema entre sua agenda de direitos humanos e suas intenções de projetar liderança no âmbito regional. Em resumo,

Após mais de 20 anos de política externa, constata-se que há um desapontamento geral em relação à atuação da diplomacia sul-africana no campo dos direitos humanos. Deve-se entender, antes de qualquer juízo de valor, os constrangimentos que os Estados enfrentam, principalmente diante da complexa relação entre a satisfação dos interesses nacionais e defesa dos direitos humanos na esfera internacional. E não são insignificantes os desafios que a África do Sul enfrenta nessa esfera: um Estado democrático recém-criado, com o legado de uma história de mais de 4 séculos de segregação e colonização e com recursos limitados de poder para uma atuação diplomática expressiva; e potência regional em busca de afirmação da liderança em um continente com problemas

gravíssimos de violação dos direitos humanos, fato que coloca o país muitas vezes no dilema entre defesa dos direitos humanos nas instituições globais ou proteção dos governos aliados - consubstanciada pela ideologia pan-africanista (BRAGA, 2018, p.182).

O dilema introduz a relação entre a política externa e a política migratória do caso sul africano devido ao fato do país ter recebido um crescente fluxo de refugiados durante seu período de democratização, sendo o país do mundo que mais recebeu refugiados no período de 2006 a 2011 quando recebeu um total de 760.768 solicitações, atingido seu pico em 2009 quando recebeu 223.324 refugiados, em grande maioria de origem africana, principalmente do Zimbábue (AMIT e KRIGER, 2014). O reconhecimento de refugiados de países africanos acaba por sofrer as consequências das posições do país com relação ao dilema de sua política externa.

A política migratória da África do Sul, durante o apartheid, era quase que exclusiva para migrantes brancos, com a exceção de trabalhadores negros de países vizinhos. Ainda assim, os trabalhadores negros geralmente chegavam através de acordos de trabalho bilaterais. A legislação de 1991, o *Aliens Control Act*, se restringia a migrantes brancos. Assim, a legislação migratória durante o período do apartheid era cuidadosamente administrada para a manutenção da política racista do governo (AMIT e KRIGER, 2014).

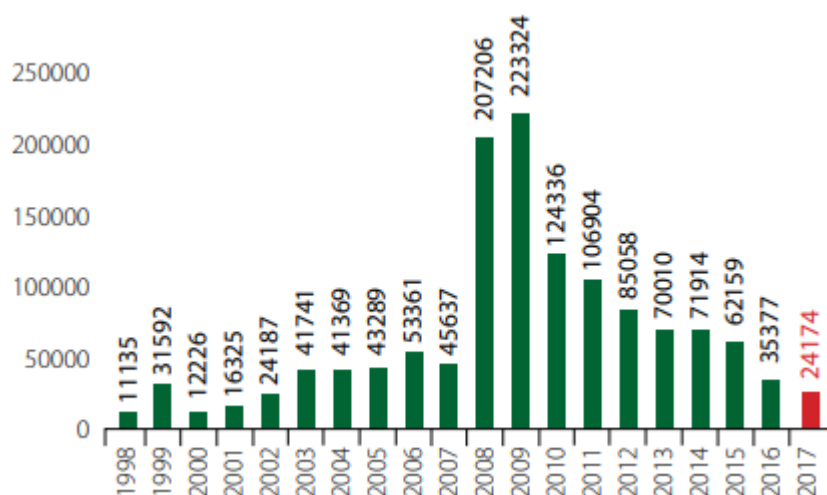
A política migratória nesse período é categorizada, por Crush e McDonald (2001), como contendo quatro pilares: primeiro, o critério racial, étnico e religioso na entrada de migrantes, onde a política migratória alternava entre uma postura isolacionista, onde todos os migrantes eram vistos como uma ameaça, e uma postura seletiva, onde se buscava a entrada de brancos europeus; segundo, o sistema laboral de minas e setores de fazendas comerciais, que viabilizou a criação de acordos bilaterais entre a África do Sul e países vizinhos e que atuava contra os interesses de migrantes e seus dependentes, além de não criar garantias de residência após os serviços; terceiro, o aparato draconiano de aplicação da legislação, com o mínimo de preocupação com o devido processo legal, facilitando prisões e deportações na fronteira; e o quarto, a não existência de uma legislação de refúgio, além do não reconhecimento por parte do governo do Partido Nacional (NP) das convenções sobre refugiados das Nações Unidas, fazendo com que refugiados fossem considerados “migrantes ilegais”.

Com o processo de democratização, a política migratória pós-apartheid era descrita como confusa, incoerente, reativa, defensiva e sem visão (AMIT e KRIGER, 2014). Inicialmente, ela marcou a quebra dos critérios raciais para entrada de migrantes, mas não através de medidas mais inclusivas de seleção e sim através de uma posição mais restritiva quanto a entrada de imigrantes. Ela também se comprometeu internacionalmente aos ideais e práticas do regime de refúgio das Nações Unidas em 1995. Porém, o reconhecimento veio acompanhado de uma crescente xenofobia por parte da sociedade sul africana e dos agentes estatais, classificando a maioria dos requerentes de asilo como migrantes econômicos disfarçados de refugiados, favorecendo estereótipos de que vinham para roubar empregos, causar crimes e se aproveitar de recursos sociais escassos à população pobre do país (CRUSH e McDONALD, 2001, AMIT e KRIGER, 2014).

Tendo em vista o crescente fluxo de imigrantes para o país e suas leis defasadas, que ainda marcavam heranças do período do apartheid, o governo sul africano, trabalhando junto com o ACNUR e a Comunidade Sul Africana de Desenvolvimento (SADC), promoveu uma série de documentos guias – o Livro Verde sobre Migrações Internacionais de 1997 e o Livro Branco sobre Migrações Internacionais de 1999 (ÁFRICA DO SUL, 2017) – que resultaram na legislação de refúgio de 1998, o *Refugees Act*, e a legislação de migração de 2002, o *Immigration Act*. Como resultado da nova legislação, principalmente a legislação de refúgio, a África do Sul deixou de ser um país que produz refugiados para um que recebe refugiados (AMIT e KRIGER, 2014).

Com as dificuldades de conseguir a regularização através dos meios convencionais, a maioria dos migrantes na África do Sul acabaram por optar pela concessão de refúgio. Esse aumento é demonstrado no Gráfico I abaixo a partir de uma distribuição temporal de aplicações para status de refugiado, com dados retirados do Departamento de Assuntos Domésticos (DHA).

Gráfico I – Solicitações de status de refugiado na África do Sul



(Fonte: ÁFRICA DO SUL, 2018, p.95)

A intensificação dos fluxos realçou os sentimentos de xenofobia apontados anteriormente, levando a políticas mais restritivas e a expansão do sistema de documentação com o intuito de criar mais barreiras para a concessão de status de refúgio e regularização de imigrantes não documentados no país. Isso foi acompanhado por uma política de deportações intensiva por parte do DHA, observada na Tabela VII, que tem se justificado, tanto em seus relatórios anuais, quanto no mais recente Livro Branco sobre Migrações Internacionais, nos seguintes termos:

O regime de asilo está sendo abusado por migrantes econômicos resultando em mais de 90 por cento dos pedidos de asilo a serem rejeitados. Como a maior economia na região sul africana e do continente africano, a África do Sul está atraindo um grande número de migrantes econômicos que usam o regime de asilo como ponto de entrada. Com essas altas demandas sendo colocadas no regime de asilo e refúgio, a habilidade do país de oferecer serviços de proteção a migrantes em necessidade de proteção fica comprometida (ÁFRICA DO SUL, 2017, p.59, tradução nossa)

Tabela VII – Deportações na África do Sul

Ano	Total de deportações	Total de zimbabuanos deportados	Porcentagem (%) de zimbabuanos deportados do total de deportações
1990	53.445	5.363	10.0
1991	62.345	7.174	11.7

1992	82.575	12.033	14.6
1993	96.697	10.961	11.3
1994	90.682	12.931	14.3
1995	157.075	17.549	11.2
1996	180.704	14.651	8.1
1997	176.349	21.673	12.3
1998	181.286	28.548	15.7
1999	183.861	42.769	23.2
2000	145.575	45.922	31.5
2001	156.123	47.697	30.5
2002	135.870	38.118	28.0
2003	154.808	55.753	36.0
2004	167.137	72.112	43.1
2005	209.988	150.000	71.4
2006	266.067	127.000	47.7
2007	312.733	200.000	64.0
2008	280.837	170.000	60.5
2009	1.060*	n/a	n/a
2010	55.825	n/a	n/a
2011	n/a	7.755**	n/a
2012	103.529	38.987	37.6
2013	113.554	35.251	31.0
2014	91.508	18.356	20.0
2015	37.681	11.265	29.9
2016	23.454	7.434	31.7

(Fonte: Elaboração própria com dados de AMIT e KRIGER, 2014, p.282 e ÁFRICA DO SUL, 2017, p.30.

\*remete a improbabilidade do número apresentado, dado que o centro de detenção de imigrantes não documentados de Lindela apresentava uma lista de 2,286 imigrantes detidos no ano de 2009. Estima-se, então, que o número é consideravelmente maior; \*\*dado a mudança nos relatórios do DHA de divisão por anos para anos fiscais, os dados apresentados por Amit e Kriger para o ano de 2011 estão incompletos).



Além das práticas estatais, identifica-se casos de explosões de violência por parte da sociedade sul africana. Como aponta Braga (2018, p.176),

A onda de ataques xenofóbicos de maio de 2008, quando 62 imigrantes africanos foram mortos em várias cidades e 100.000 removidos, foi a mais violenta desde o apartheid. Em 2015, novos ataques contra imigrantes somalis, etíopes, zimbabuanos, nigerianos, moçambicanos, entre outros, mais uma vez ganharam destaque no noticiário.

É possível associar os dados apresentados por Amit e Kriger (2014) com a análise realizada sobre política externa sul africana, inicialmente, de forma semelhante à do estudo de caso brasileiro. Porém, no caso sul africano, a relação entre política externa e política migratória aparece mais claramente, até porque o país apresenta fluxos migratórios consideravelmente mais intensos que o caso brasileiro.

Semelhante ao Brasil, a África do Sul construiu sua política migratória no período pós apartheid com incentivo de sua política externa calcada nos direitos humanos. Buscando internalizar o regime de direitos humanos, principalmente a partir da assinatura e ratificação das principais convenções internacionais (BRAGA, 2018), o país se viu obrigado a adequar sua política migratória de refúgio de acordo com a política das Nações Unidas. Isso levou a uma intensificação dos fluxos migratórios para o país, como ocorreu com o Brasil durante o governo Dilma (UEBEL, 2018).

Porém, o dilema enfrentado pela África do Sul entre defender o regime de direitos humanos e projetar uma liderança regional no continente africano reflete no processo de reconhecimento do status de refugiado, principalmente no caso zimbabuano. Vale ressaltar a colocação de Braga (2018, p.134),

A dificuldade da África do Sul em adotar uma postura mais assertiva em relação a violações de direitos humanos em outros países desponta principalmente como produto das tensões entre distintas diretrizes de ação internacional: a afirmação da liderança regional com uma roupagem ideológica pan-africanista se depara com as violações de direitos humanos de muitos regimes que devem ser aliados para a consolidação da África do Sul como potência regional.

A tentativa de aproximação regional fez com que o país reconhecesse os regimes políticos de seus aliados regionais, tentando legitimá-los a partir de sua política externa. Ela impediu, por exemplo, a África do Sul de votar, no CSNU em seu mandato de 2007-2008, a favor do projeto que estipulava sanções contra o governo de Robert Mugabe no Zimbábue (BRAGA, 2018). Mais importante para o presente trabalho é que também impossibilitou

que ocorresse o reconhecimento dos pedidos de asilo político nas bases das convenções internacionais, classificando a grande maioria dos refugiados zimbabuanos como migrantes econômicos.

Essa relação aparece, por exemplo, quando Amit e Kriger (2014) apontam os discursos conflitantes entre o diretor chefe das autorizações e a então ministra do DHA, Dlamini Zuma, sobre o encerramento do programa de autorizações de visas para trabalhadores imigrantes zimbabuanos com documentação irregular no território sul africano. Enquanto o primeiro apontava o motivo para o encerramento sendo as atuais condições de desenvolvimento sócio político positivas no Zimbábue, a segunda alegava que o encerramento do programa não estava relacionado as condições políticas do país. Essa instrumentalização da política de refúgio nos remete a Moreira (2015), onde a legitimação ou contestação de regimes políticos passa pelas concessões de asilo político a determinada nacionalidade.

Não se pretende aqui desviar de outros fatores causais para a política migratória sul africana, sendo um dos principais apontados pela literatura a forte xenofobia institucional e de sua sociedade. Este, enquanto fator doméstico, é fundamentado, principalmente, pela política de isolacionismo da África do Sul frente as lutas de independência de outras nações africanas, durante seu governo de supremacia branca. Essa mentalidade de cerco contribuiu para que a África fora da África do Sul fosse vista enquanto o lugar do “outro”, do perigo e da ameaça. Com o processo de democratização e a tentativa de construção de uma nova identidade nacional, as fronteiras entre inclusão e exclusão são redefinidas, e esse processo leva a uma desconfiança no estrangeiro, construído enquanto uma possível ameaça aos interesses dos novos cidadãos (CRUSH e McDONALD, 2001).

Porém, reconhecemos a capacidade de influência que a política externa conduzida ao longo dos anos de democratização, assim como as ambições regionais e internacionais da África do Sul, tem na definição de sua política migratória, no caso a política de refúgio. O dilema apresentado por Braga (2018) leva a consequências na definição e atuação das políticas do DHA, impactando diretamente nos tipos de fluxos e migrantes que se direcionam para o país africano.

## 5 – Conclusão

Ao considerarmos a proximidade entre política externa e política migratória, buscamos estabelecer um debate teórico metodológico que sustentasse essa aproximação. Com base nos dois pilares apresentados sobre a Análise de Política Externa, isto é, a não separação entre política externa e política doméstica e entender a política externa enquanto política pública, estabelecemos a relação com a agenda migratória a partir das contribuições de Mitchell. O trabalho de Mitchell (1989), junto a tese de Uebel (2018) nos apresentou os caminhos para estabelecer possíveis relações entre as duas dimensões de políticas.

Seguindo a hipótese de Uebel, de que a política externa pode influenciar a formação da política migratória e, por conseguinte, a dinâmica de fluxos migratórios para o país, mesmo que o último ponto seja uma consequência involuntária por parte do Estado, partimos para a análise dos casos brasileiro e sul africano.

A partir da análise de casos, identificamos uma semelhança causal entre Brasil e África do Sul, onde a incorporação de um discurso de direitos humanos buscou na política de refúgio a legitimação para a imagem internacional. Ambos os países aprovaram legislações consideravelmente progressistas nos termos do regime internacional de refúgio, promovendo, assim, uma intensificação dos fluxos migratórios para seus territórios nacionais. No caso brasileiro, essa intensificação é identificada durante o governo de Dilma Roussef onde ocorre um total de 76.794 solicitações de africanos e latino-americanos. No caso sul africano, o país se tornou o maior receptor de refugiados no mundo durante o período de 2006 a 2011, totalizando 760.768 solicitações.

No caso brasileiro, a condução da política de concessão de status de refúgio ao longo da administração de Roussef revela uma ruptura com o posicionamento que o país manteve ao longo dos governos de Lula. Se no período de 2003 a 2010 se tentou construir um discurso de direitos humanos baseado na agenda do refúgio, o período de 2011 a 2016 vivencia a dinamização dos fluxos para o país, levando a uma resposta criteriosa da concessão de status de refugiado a solicitantes africanos e latino-americanos. Essa mudança marca uma ruptura com a política externa migratória no campo do refúgio sendo conduzida até então pelo Estado.

No caso da África do Sul, sua política migratória foi acompanhada por uma política de deportações, levando ao não reconhecimento de cerca de 90% das aplicações de refúgio. Essa contradição entre uma política de refúgio progressista com uma política de

deportações mostra relação com o dilema enfrentado pelo país em sua política externa, isto é, o embate entre seu discurso do regime de direitos humanos com sua busca por integração e projeção regional no continente africano, levando a África do Sul a apoiar e legitimar regimes políticos e deslegitimar pedidos de refúgio.

Assim, esperamos que as conclusões do trabalho venham a aprofundar o debate acerca da proximidade entre a agenda de pesquisas de migrações com a de política externa. As relações entre ambas se mostram cada vez mais relevantes para a compreender as dinâmicas migratórias, assim como consequências de determinadas políticas públicas para os seus respectivos Estados.

#### Bibliografia

ÁFRICA DO SUL. White Paper on International Migration for South Africa. Department of Home Affairs, South Africa, 2017. Disponível em: <http://www.dha.gov.za/WhitePaperonInternationalMigration-20170602.pdf>. Acesso em: 18/03/2019.

ÁFRICA DO SUL. Department of Home Affairs Annual Report 2017/2018. Pretoria: Department of Home Affairs, 2018. Disponível em: <http://www.dha.gov.za/files/Annual%20Reports/AnnualReport2017-18.pdf>.

AMIT, Roni; KRIGER, Norma. Making migrants 'il-legible': The policies and practices of documentation in post-apartheid South Africa. *Kronos*, Cape Town, v. 40, n. 1, p. 269-290, Nov. 2014. Disponível em : [http://www.scielo.org.za/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S025901902014000100012#back8](http://www.scielo.org.za/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S025901902014000100012#back8). Acesso em: 18/03/2019.

BRAGA, Pablo de Rezende Saturnino. Potências regionais por uma nova ordem? A política externa de Brasil e África do Sul no campo dos direitos humanos. 2018. 422 f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: [http://labmundo.org/wp-content/uploads/2018/04/Tese\\_Pablo\\_vers%C3%A3o-final.pdf](http://labmundo.org/wp-content/uploads/2018/04/Tese_Pablo_vers%C3%A3o-final.pdf). Acesso em:

BRASIL. Decreto n. 6.975, de 7 de outubro de 2009. Promulga o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile,

assinado por ocasião da XXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum, realizada em Brasília nos dias 5 e 6 de dezembro de 2002, Brasília, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6975.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6975.htm). Acesso em: 18/03/2019.

BRASIL. Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília, 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm). Acesso em: 18/03/2019.

BRASIL. Lei n. 11.961, de 2 de julho de 2009. Dispõe sobre a residência provisória para o estrangeiro em situação irregular no território nacional e dá outras providências. Brasília, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11961.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11961.htm). Acesso em: 18/03/2019.

CRUSH, Jonathan e McDONALD, David A. Introduction to Special Issue: Evaluating South African Immigration Policy after Apartheid. *Africa Today*, v. 48, n. 3, Evaluating South African Immigration Policy after Apartheid, Indiana University Press, p. 1-13, 2001.

LENTNER, H. Public Policy and Foreign Policy: Divergences, Intersections, Exchange. *Review of Policy Research*, London, v. 23, n. 1, p. 169-181, 2006.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições democráticas e política exterior. *Contexto Internacional*, v. 22, n. 2, p. 265-303, 2000.

MILANI, Carlos R. S. Política Externa é Política Pública? *Insight Inteligência* (Rio de Janeiro), v. XVIII, p. 56-75, 2015.

MITCHELL, Christopher. International Migration, International Relations and Foreign Policy. *International Migration Review*, Nova York, v. 23, n. 3, p. 681-708, 1989.

MOREIRA, Julia Bertino. Política Externa, Refugiados e Reassentamento no Brasil: uma análise sobre o período do governo Lula (2003-2010). *Carta Internacional*, v. 10, edição especial, p.133-151, 2015.

REIS, Rossana Rocha. A política do Brasil para as migrações internacionais. *Contexto int.*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 1, p. 47-69, 2011. Disponível em:

[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010285292011000100003&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010285292011000100003&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em 18/03/2019.

SARAIVA, Miriam Gomes. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? *Relações Internacionais*, Lisboa, n. 4, p. 25-35, dez. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/ri/n44/n44a03.pdf>. Acesso em:

TEITELBAUM, Michael S.. International Migration and Foreign Policy. In *Defense of the Alien*, v. 6, p. 219-223, 1983.

UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. *Política Externa Migratória Brasileira: Das Migrações de Perspectiva à Hiperdinamização das Migrações Durante os Governos Lula da Silva e Dilma Rousseff*. 2018. 628 f. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais). Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2018.