

ARTIGO

A HISTÓRIA DAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS DOS ESTADOS UNIDOS

Resumo

O texto tem como objetivo discutir a história das políticas migratórias dos Estados Unidos, destacando a noção de que sempre houve um processo de seleção de quem poderia entrar no território, colocando por fim a noção de que os Estados Unidos foram um país que praticou as fronteiras abertas e o uso ideológico desse discurso para justificar medidas que são tomadas contemporaneamente. A análise dos fatos desse país se dará a partir da interpretação histórica dos textos legislativos produzidos sobre o tema, demonstrando a mudança na postura e no discurso adotado. Este estudo é fundamental para a compreensão das formas de representação política que os imigrantes conseguem encontrar em países que tiveram, tradicionalmente, grandes levas de imigrantes e que hoje, possuem comunidades migrantes que possuem peso eleitoral suficiente para suscitar o debate sobre as decisões estatais em matéria migratória.

Palavras-chave

Imigração; Legislação Norte-americana; História dos Estados Unidos.

Abstract

*The text aims to discuss the history of immigration policies of the United States, highlighting the notion that there was always a selection process of who could enter the territory, putting an end to the notion that the United States was a country that practiced borders open and use this ideological speech to justify measures that are taken contemporaneously. The analysis of the facts of that country will be given from the historical interpretation of legislative texts produced on the subject, demonstrating the change in attitude and speech adopted. This study is crucial for understanding the forms of political representation that immigrants can find in countries that have traditionally large waves of immigrants and, that today, have migrants communities that have enough electoral power to fuel debate on state decisions in migratory issues.*

Keywords

*Immigration, Legislation North America; U.S. History.*

\* Professor na UNISANTOS no curso de Relações Internacionais.

A migração entre fronteiras é um fenômeno comum na sociedade contemporânea, pois a melhoria dos meios de transporte e comunicação foram substanciais contribuições para que as pessoas iniciassem movimentos em busca de novas condições e oportunidades em outros locais do planeta. Além disso, a história contemporânea assistiu a consolidação e multiplicação dos Estados Nacionais, o que aumentou o número de fronteiras e permitiu que grande parte dos movimentos migratórios fossem classificados como imigração.

Nesse sentido, países como os Estados Unidos se tornaram grandes receptores de migrantes durante os três últimos séculos, o que fez com que o debate sobre a recepção e aceitação dessas levadas migratórias ultrapassassem os centros de decisões institucionais e ganhassem a participação e a pressão de grupos sociais que possuem interesses na causa.

Dessa forma, o estudo da trajetória dessas políticas migratórias é fundamental para que possamos ter subsídios para analisar o debate que fará parte da campanha eleitoral para presidente dos Estados Unidos, compreendendo os interesses eleitorais e a continuidade ou não da argumentação de certos segmentos que possuem interesse na temática.

Além disso, esse referencial poderá servir de comparação para que países como o Brasil, que possuem alguns paralelos com a história de migrações dos Estados Unidos, tenham uma base de comparação histórica para a sua situação política frente aos migrantes que, em breve, devido ao aumento do número de entradas visto nos últimos anos, também terá que passar por um debate mais aprofundado para reformular as condições oferecidas a esse grupo social que se tornará cada vez mais relevante em termos políticos e econômicos.

## A CONDIÇÃO DOS IMIGRANTES NOS ESTADOS UNIDOS ANTES DA 1ª GUERRA MUNDIAL

Falar da imigração dos Estados Unidos é um dos temas mais instigantes nas humanidades. Essa ex-colônia se tornou o país no mundo que mais recebeu imigrantes em toda a história. A questão da imigração se inicia logo com a independência das treze colônias, pois nesse momento se percebe um pequeno fluxo de irlandeses e de pessoas que viviam em possessões inglesas para a América. Na verdade, esse movimento ainda era a continuação do fluxo que tomou conta desse território durante os séculos XVII e XVIII. A independência, que ocorre em 1776, ainda não havia modificado a lógica migratória para os Estados Unidos.

Logo em 1798, a jovem nação estabelece o *Aliens Act and Aliens Enemy Act*, onde o governo prevê a possibilidade de detenção e expulsão dos estrangeiros considerados perigosos, além da possibilidade de expulsão daquelas imigrantes que viessem de países que entrassem em confronto com os Estados Unidos.

As mudanças mais significativas se dão a partir do século XIX, quando os Estados Unidos iniciam um intenso processo de recepção de imigrantes. A maioria deles vinha para trabalhar no campo e ocupar os territórios conquistados no oeste. Isso permitiu que o país adotasse uma política migratória sem qualquer tipo de restrição, pois esses imigrantes eram fundamentais para a necessidade de produção e ocupação nos novos territórios. Isto é um enorme atrativo, pois a terra é vista como uma oportunidade de melhora de vida. Vale ressaltar que essa política livre de recepção ao imigrante se dá no momento em que o maior fluxo de migrantes saía do continente europeu, sendo este um sujeito que interessava à nação norte-americana, pois era branco.

Esses imigrantes também se dirigiram para serem empregados pelos proprietários rurais que necessitavam de mão-de-obra. Portanto, não é apenas a política de colonização que foi a responsável por esse fluxo de migrantes. A questão ficou mais latente quando a escravidão como instituição começou a ser debatida. Esse processo, que percorre a maior parte do século XIX, termina em um conflito extremamente violento que foi a guerra de secessão. Isso fortaleceu a posição dos imigrantes, pois em uma sociedade ainda marcada pelas diferenças raciais, preferia-se, claramente, a mão-de-obra branca em relação à negra.

Vale ressaltar que, no setor agrícola não existia diferença entre o trabalho desenvolvido pelo imigrante e pelo escravo, pois a maioria dos serviços exigia pouquíssimo treinamento ou educação. Isso favoreceu grupos, principalmente de europeus, que há pouco haviam deixado as zonas rurais em seus países de origem, encontrando nos Estados Unidos um ambiente que já lhes era familiar em termos de produção.

Esse quadro, onde há a predominância de trabalhadores no campo, começa a se alterar após a guerra de secessão, quando a indústria norte-americana inicia um processo de desenvolvimento. Nesse momento, o país passa a buscar trabalhadores para a sua indústria, fazendo campanhas para que os imigrantes viessem trabalhar no setor secundário. O apelo anterior pela terra deixa de existir em 1890, pois já não há como atrair contingentes humanos por meio dessa oferta. Nessa década, a maior parte do território já estava ocupada, no entanto, o país ainda necessita e muito de mão-de-obra, o que o leva a praticar intensivas campanhas em outros países, notadamente na Europa, para que essas pessoas se dirijam ao seu país.

Há uma intensa campanha que vincula os Estados Unidos como a terra da liberdade e da oportunidade. Essa campanha tem um efeito muito grande em vários locais, principalmente quando eles sofrem com o processo de cercamento de suas áreas rurais, alterando uma estrutura de propriedade tradicional que assegurava a todos os habitantes da localidade o direito de produzir naquela terra.

Outro ponto interessante é que, com a predominância de empregos na indústria, o próprio perfil do imigrante muda. Tem-se nesse momento um predomínio do imigrante homem solitário que só terá a companhia de sua família muito tempo depois. Isso permite a afirmação que:

The mass immigration of the late nineteenth century and the first fourteen years of the twentieth century was consistent with the labor-market needs of the nation. Most of immigrants were men, whose numbers consistently exceeded the number of women by 2 to 1 and at times by 3 to 1 (for some specific ethnic groups, the male-to-female ratio was as high as 9 to 1). Jobs created during this expansive era typically required little in the way of skill, education, literacy, or fluency in English. The enormous supply of immigrants arriving during this time, who generally lacked these human capital attributes, reasonably matched the prevailing demand for labor. (BRIGGS, 1994, p.14)

Porém, essa imensa massa de imigrantes, a sua maioria formada por pessoas muito pobres, gerou em diversas partes do país um número significativo de desempregados. Isso dá início a um sentimento xenofóbico entre os antigos habitantes e a massa que chega aos Estados Unidos.

A professora Rossana Reis (2003, p. 49-50) ao apresentar os argumentos de Higham coloca que o sentimento anti-estrangeiro norte-americano se baseia em três preceitos: o anti-catolicismo, pois se considera que a obediência ao papa impede a independência necessária para se tornar um cidadão; o anti-radicalismo, evitando-se pessoas ligadas a grupos políticos considerados radicais; e o nativismo racial, que estabelece que a origem da nação se encontra nas raízes anglo-saxônicas.

Esses argumentos são muitas vezes utilizados em contraposição aos negros, mas não é só esse grupo que sofre com esse tipo de discriminação. Na verdade, esse tipo de sentimento cresce a partir do momento em que se coloca o imigrante como o responsável por uma situação econômica desconfortável para alguns setores da população. Essa afirmação que fazemos é facilmente percebida pela charge abaixo, demonstrando que o cidadão norte-americano se encontra em uma posição fragilizada frente aos imigrantes, que recebem salários mais baixos que os antigos habitantes e são recebidos pelo capitalista ansioso em utilizar essa mão-de-obra.

Figura 1



Puck magazine (USA) 10-3-1888 cartoon on immigration

Isso denota que, apesar do discurso ser de que os Estados Unidos foram o país da imigração, a mesma não ocorreu sem o conflito. Chama a atenção o fato de que o próprio governo começa a mudar de postura, de uma totalmente aberta em relação à entrada de estrangeiros para uma mais restritiva, isto é, ele começa a selecionar quais são os imigrantes que ele deseja. Nesse sentido, Briggs (1994, p. 13) nos informa que:

There was still no ceiling on overall immigration, although some qualitative screening had been introduced, e.g. (*exempli gratia*), to forbid entry by paupers, prostitutes, and lunatics, regardless of what country they came from, and to forbid entry by Chinese – the first example of ethnic restrictions.

Além disso, impressiona o fato de no final do século XIX o governo começar a incentivar o uso do trabalhador negro; pois existia um número enorme deles, a grande maioria tendo imigrado por conta da escravidão. Os descendentes desses seres humanos trazidos da África para se tornarem escravos foram totalmente abandonados aos piores postos de trabalho, quando assim conseguiam algo. Obviamente que essa postura é restrita a alguns grupos políticos que percebem nessa situação o risco de um conflito social que seria aumentado com a entrada maciça de imigrantes, ocupando, assim, a maioria dos postos de trabalho.

## A SITUAÇÃO APÓS A 1ª GUERRA MUNDIAL E A MUDANÇA DE POSTURA

Com o advento da Primeira Guerra Mundial, a condição de miserabilidade de diversos países piora após o conflito, o que acaba gerando um enorme fluxo mi-

gratório para o país e, que por conta da reação negativa que os setores tradicionais norte-americanos começaram a ter da massa de imigrantes do leste e do sul da Europa já no século XIX, o governo inicia um processo de limitação da entrada dessas pessoas ao seu território. Por exemplo, o país impôs algumas restrições claras à entrada desses imigrantes europeus, estabelecendo um padrão mínimo para a aceitação. Além disso, o número máximo de imigrantes vindos do Oriente é de 154 mil pessoas, mais os membros imediatos de suas famílias, como esposas e crianças. Já em 1921 o governo estabeleceu o *Emergency Immigration Restriction Act* que fixou limites para a entrada de pessoas no país. Essas políticas de restrições foram mantidas no *Immigration Act* de 1924, também chamado de Ato das origens nacionais.

Isso é bastante sintomático da posição que os Estados Unidos começaram a adotar no final do século XIX em matéria de imigração. Rossana Reis (2003, p. 52) coloca que a “legislação de 1924 assentou a discriminação racial na legislação, sob o argumento de que ela refletia os interesses da população já assentada, que era basicamente, manter a homogeneidade racial”.

As medidas restritivas de caráter étnico claramente favorecem a imigração de pessoas vindas da Europa ocidental e do norte, pois o restante dos povos europeus não conseguiriam se encaixar nesses parâmetros. Mais impressionante ainda é o fato dessas restrições banirem os africanos e os asiáticos do cenário migratório, mostrando o aspecto mais degradante dessa política de escolha. A professora Rossana Reis continua (2003, p. 54), destacando que essa política se fazia acompanhar de uma cidadania bastante restrita.

No campo da cidadania, a autoridade do Estado era ainda mais indiscutível. A cidadania também não era originalmente oferecida a todos, mas estava sujeita a certas condições, especialmente à raça. A naturalização, por exemplo, era restrita apenas a homens brancos até 1870. (...) A lei de naturalização só passou a se aplicar a não-brancos em 1952.

Porém, um ponto que chama a atenção é que, apesar de todo esse discurso que valoriza o elemento étnico na questão migratória, os mexicanos permaneceram como um elemento diferenciado dentro dessas políticas, em grande medida pelo fato de serem necessários para a agroindústria do sul do território. Porém, como destaca Zolberg (1999, p. 77), essa imigração não foi acompanhada da inserção política e social desse indivíduo.

Essa política específica em relação aos imigrantes mexicanos permanece até 1964. A partir dos anos 40, as relações entre o México e os Estados Unidos são marcadas pelo *Bracero Program* que, em vários momentos de necessidade dessa agroindústria do sul do país, promove a entrada de mão-de-obra barata para esse setor.

A vantagem desse programa é que os mexicanos, devido ao diferente sistema de regulação de sua presença, podiam ser facilmente repatriados.

Passel (1994, p. 113) argumenta que o fim dos *Braceros Programs* marca a emergência de imigrantes ilegais para os Estados Unidos, pois com o fim destes não significou a diminuição do fluxo de mexicanos para os Estados Unidos, principalmente nos anos 70 e 80, momento em que o México atravessa uma grave crise econômica. Apesar dessa posição apresentada, a existência dos programas não impedia a existência de imigrantes ilegais, pois, dos 10 milhões de trabalhadores mexicanos que se dirigiram aos Estados Unidos no período de 22 anos em que o programa esteve em vigor, mais da metade era indocumentada, segundo dados apresentados pelo próprio Passel (1994). Isso significa que esses programas não abarcavam todos os imigrantes em seus recrutamentos.

Porém, a própria existência de um programa como esse já denota a situação de desamparo político e social que se encontram esses trabalhadores, pois, apesar de serem regulados por um programa estatal, só se dá em favor do Estado receptor e de seus produtores, deixando esse imigrante desamparado frente a essa situação. É verdade que o Estado não pode expulsá-lo a qualquer tempo, mas, como se percebe, quando for do interesse deste, ele pode simplesmente repatriar massas de mexicanos para o seu território. Não existem muitas vantagens em uma regulação desse tipo; não é um modelo como esse que se espera, pois deixa o ser humano a mercê dos interesses econômicos mais uma vez.

Tanto é assim que Rossana Reis (2003, p. 81), ao retratar a situação da imigração mexicana para os Estados Unidos nesse período, coloca que:

Até os anos 50, a imigração mexicana, legal ou ilegal, era incentivada, pois a mão-de-obra era considerada mais flexível, menos politizada, e pelo menos teoricamente, mais fácil de ser repatriada. Nos anos 50, sob efeito de uma crise econômica, e da retórica da guerra fria, o número crescente de imigrantes mexicanos começa a incomodar, em resposta, os Estados Unidos lançaram a operação *Wetback*, na qual centenas de milhares de mexicanos, legais e ilegais, foram presos e deportados.

Em 1965 os Estados Unidos estabelecem novamente um novo *Immigration Act* que estabelece o fim de uma política migratória que estabelecia padrões raciais e étnicos. Porém, apesar dessa perspectiva, o país continuou com tetos que diferenciavam o hemisfério ocidental do oriental, medida essa que duraria até 1978, quando finalmente se extingue a diferença entre os dois hemisférios.

Essa medida estabeleceu uma série de critérios para a admissão no território americano. Entre eles se destaca o de habilidades profissionais, demonstrando o

momento favorável da economia americana, que necessitava de trabalhadores para determinados setores de sua economia, mas que mesmo assim se dá de maneira seletiva. O outro critério estabelecido foi o de reunificação familiar de pessoas que se encontram de maneira legal no território. Um terceiro critério para a concessão do visto para a residência é o enquadramento do imigrante como refugiado. A professora Rossana Reis afirma existirem sete critérios, porém, apesar de a legislação estabelecer esse número de parâmetros para a concessão de visto, os mesmos se encaixam dentro dos três grupos que colocamos acima.

No entanto alguns resultados não esperados começaram a aparecer quando esse ato começou a vigorar. O primeiro foi o aumento do número de latino americanos e asiáticos no território, como coloca Briggs (1994, p. 20)

A consequence of the unexpected shift in the origin of immigrants coming from Europe to Latin America and Asia after 1965 was a steady rise in the number of immediate family members accompanying each visa-holder, and an increase in the size of families with members with minor children accompanying visa-holders.

O outro foi o crescimento do número de imigrantes ilegais no território, pois como continua Briggs (1994, p. 21)

Several of the provisions of the 1965 act that contributed to the acceleration of illegal immigration had greater long-term effects. The act, it should be recalled, placed a ceiling on immigration stream. In the same vein, when the annual country limit of 20.000 immigrants was extended in 1976 to Western Hemisphere nation, Mexico, in particular, quickly accumulated a massive backlog of would-be emigrants who could not leave legally. (...) Once the single worldwide ceiling on immigration went into effect in 1978, no non-preference visas were available for people who were determined to immigrate but who did not meet in any of the three preference requirements was to enter illegally.

Essa política, que se estabeleceu como um marco nos anos 1960 por contar com o apoio quase que total do congresso e da própria sociedade norte-americana, inclusive dos sindicatos, dura até as condições econômicas se dificultarem e o país se encontrar em uma recessão. Em 1980 o debate se inicia com a questão dos refugiados. Diversos setores da sociedade norte-americana afirmam que o asilo é uma porta de entrada aberta para os estrangeiros. Nesse sentido, uma escala de preferência foi feita para a concessão desse asilo, critérios como: se o refugiado era de interesse para o Estado, se ele possuía relações com o país, se estava em perigo e não tinha outro local para ir e, se os Estados Unidos possuíam alguma responsabilidade na sua situação, refletindo a efetiva atuação militar norte-americana durante os anos da Guerra Fria.



Essa política em relação ao tema demonstra que os norte-americanos estavam, já naquela época, fechando cada vez mais suas fronteiras para a imigração. O que se vê é a associação do tema Refúgio com a imigração, o que leva os Estados a cada vez mais criarem medidas de bloqueio para essas pessoas. Nos anos 1970 se fala numa invasão de refugiados ao território norte-americano. Os Direitos Humanos saem fragilizados dessa disputa. A questão da soberania e dos interesses nacionais vem se fortalecendo cada vez mais em contraposição a uma postura mais protecionista em relação ao ser humano, principalmente se ele for estrangeiro.

Em 1986, os Estados Unidos estabelecem o *Immigration Reform and Control Act* no qual objetiva diminuir o número de imigrantes ilegais em seu território, através de sanções contra os empregadores desse tipo de mão-de-obra e um amplo programa de anistia para todos os estrangeiros ilegais que moravam no país desde 1982. Esse programa começou a ser discutido em 1971 e somente depois de 15 anos foi aprovado, o que demonstra o intenso debate que marcou a questão. Para conseguir ser aprovado, o projeto teve que prever a possibilidade de um plano de vistos temporários para os trabalhadores sazonais do campo; devido ao forte *lobby* dos proprietários da agroindústria do sul.

O que se percebe com essa solução de compromisso foi que ela demonstrou ser ineficaz, pois as sanções dadas aos empregadores de mão-de-obra irregular eram irrisórias frente ao lucro que essa possibilitava. Vale ressaltar que nos anos seguintes aos da aprovação da medida, os Estados Unidos investiram muito mais nos controles das fronteiras do que numa política de punição aos empregadores desse trabalhador sem documentos. Além disso, argumentava-se que o programa de anistia havia sido muito generoso, o que poderia gerar a possibilidade de novas pessoas adentrarem no território com a esperança de que no futuro um outro plano, semelhante a esse, fosse estabelecido.

Conforme os números mostram, pode-se afirmar que o programa não conseguiu alcançar os seus objetivos, deixando a situação se não no mesmo patamar, em um nível pior, pois ao estabelecer alguns preceitos anti-discriminatórios, o que se percebeu foi exatamente o contrário, pois os imigrantes foram ainda mais estigmatizados. O debate permaneceu, apesar dessa iniciativa legislativa.

Com esse crescimento do debate, principalmente sobre a imigração dos chamados ilegais, os Estados Unidos aprovam em 1990, um novo *Immigrant Act* que tinha o objetivo de aumentar o número de vistos legais permitidos no país. Esse ato, que contou com pouco debate público, fez com que o número de vistos concedidos para imigrantes aumentasse bastante. As regras seguiam os mesmos padrões

estabelecidos em 1965, porém, com um número maior de vistos, os imigrantes com qualificação profissional foram mais facilmente aceitos no território, principalmente quando se ficava demonstrado que o seu serviço era necessário e importante para a economia do país. Outro ponto interessante foi a criação do imigrante investidor, que com isso podia se estabelecer livremente no país.

Apesar desse aumento no número de vistos concedidos, a questão do imigrante sem documentos não foi respondida, pois o que esse ato fez foi modificar o número de concessões e criar um critério novo para esse visto, que obviamente não atende a quase integralidade dos imigrantes, que é o da capacidade de investimento.

Com a ineficácia do texto de 1986 e com a ausência de uma previsão expressa em 1990, foi necessário, principalmente a partir dos acalorados debates que se manifestavam na sociedade civil norte-americana, que se criasse em 1996 o *Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act* para, mais uma vez, se tentar solucionar os problemas, principalmente a questão da imigração sem documentação.

Vale ressaltar que esse plano foi precedido por medidas como a iniciativa 187, iniciada na Califórnia e, intitulada de *Save our State Immigrant Initiative*, que propunha a exclusão completa dos imigrantes ilegais do âmbito de atuação de quase todos os serviços públicos. Iniciativas como essa de setores mais restricionistas foram amplamente utilizadas pelos políticos, como coloca Rossana Reis (2003, p. 87)

No contexto da recessão econômica em que se encontrava a Califórnia, a questão dos ilegais foi considerada um bode expiatório da campanha de reeleição do governador republicano Pete Wilson, que pouco tempo antes, como congressista, tinha trabalhado pela inclusão de um programa de imigração temporária na legislação de 1986. Com apenas 15% das intenções de voto nas primeiras pesquisas eleitorais, Pete Wilson lançou uma carta aberta ao governo federal, nos principais jornais norte-americanos, defendendo a proposta 187 e acusando o governo federal de faltar com a responsabilidade de controlar a fronteira.

Outro ponto recorrente nesse período era o fortalecimento das fronteiras norte-americanas, essas que seriam os principais canais de entrada de imigrantes ilegais para os Estados Unidos, apesar de não ser o único, pois uma grande parte desses imigrantes entra no território norte-americano com o visto de turistas e depois se fixa por lá.

Outras propostas, no mínimo esdrúxulas, apareceram, como a cobrança de uma taxa para as pessoas legais que cruzassem a fronteira do México para os Estados Unidos, com o objetivo de aumentar o orçamento dos órgãos responsáveis pela fiscalização desse tipo de imigrante, contribuindo para a adoção de um sistema informatizado de registro que criaria dificuldades a possibilidade de falsificação de

documentos de permanência no país. A falta de uma documentação confiável seria a grande responsável pelo fracasso da lei anterior sobre a imigração irregular.

Em 1994, prestes a ocorrerem às eleições para o Congresso e para alguns estados, as famosas *midterm elections*, o que demonstra que a medida tinha um claro objetivo eleitoral, o governo norte-americano estabeleceu a Operação Gatekeeper, que fortaleceria as fronteiras com o México, além de um aumento substancial no orçamento dos órgãos ligados ao controle das fronteiras e da imigração. Destaca-se o fato de os Estados Unidos relacionarem a todo o momento a imigração “ilegal” com o México, como se apenas os mexicanos estivessem de maneira irregular em seu território, ou que essa fosse a única porta de entrada para essas pessoas.

Apesar dessas medidas, a lei de 1996 estabeleceu, como políticas de combate a imigração: os imigrantes ilegais sofreriam restrições de serviços públicos, a construção de uma cerca tripla de 14 milhas, próxima a San Diego, no sul da Califórnia, o aumento da patrulha de fronteira, a disposição em se criar um plano de identidades no prazo de três anos, sendo que em alguns estados, principalmente aqueles que mais sofriam com o número de ilegais, o plano seria estabelecido imediatamente, de maneira piloto, além do aumento das penas para os falsificadores de documentos e de traficantes de pessoas. Isso significa que a legislação veio consagrar a Operação Gatekeeper.

O que se percebe, principalmente na questão da fronteira com o México é o que Dauvergne (2008, p. 162) coloca, ao afirmar que “more than any other core sample, the Mexican border demonstrates the failure of modern responses to illegal immigration. It also demonstrates increased state emphasis on controlling these movements.”

Essa legislação, ainda em vigor, não conseguiu, mais uma vez, resolver a questão da imigração indocumentada e, além do mais, deixou uma enorme massa de imigrantes sem o serviço de assistência do governo. Isso tudo por conta de não estarem regularizados no território e por isso mesmo serem considerados criminosos. Rossana Reis (2003, p. 88) traz um importante exemplo desta postura que vê no imigrante sem documentos um criminoso ao relatar a posição defendida pelo *Orange County-based Coalition for Immigration Reform*, ao colocar a atitude dessas pessoas que atravessam as fronteiras em busca de melhores condições de vida como um “ato criminoso de violar nossas fronteiras e então trazer seus valores e suas culturas para o nosso meio, (eles) são os principais culpados dos nossos crescentes encargos financeiros e da degradação social e moral”.

Apesar dessa luta de vários setores da sociedade norte-americana contra a imi-

gração dita ilegal, o que se vê é uma política mais restritiva nas fronteiras que não se faz acompanhar da mesma intervenção estatal quando esses ilegais já estão no território. Com a impossibilidade desses imigrantes se utilizarem de vários serviços públicos, o Estado, que não necessita mais gastar com esse ser humano, simplesmente o deixa de lado, não o incomodando dentro da sua sociedade, pois sabe que esse indivíduo tem uma função fundamental para a sua economia, atuando em diversos setores que possuem carência de profissionais, por serem setores não valorizados.

Todavia, a partir dos acontecimentos do dia 11 de setembro de 2001, a paranoia sobre a imigração ilegal retorna à pauta do dia, pois esses imigrantes são acusados, dessa vez, pela insegurança que domina o país, momento em que uma nação aterrorizada com os eventos dá ao seu governo carta branca para defender o seu país. Impressiona que esse evento ressuscitou o argumento utilizado durante a época da criação do Gatekeeper, que é o de que combater a imigração indocumentada é uma política de segurança<sup>1</sup>.

Nesse sentido, Catherine Dauvergne (2008, p. 158) destaca o aumento drástico dos gastos com essas políticas, ao dizer que

In October 2006, Congress approved \$34 billion in funding to “secure” U.S. ports and to strengthen border control. The number of border agents is slated to double between 2001 and 2008. The American National Guard has been bolstering border patrol activities since May 2006 while awaiting the training of 6.000 new agents. Even prior to the 2006 announcement, fencing both old-tech and new was being constructed. In short, by comparison with the present, Operation Gatekeeper was a mere beginning.

Merece ser destacado é de que apesar do aumento dos custos no combate a imigração indocumentada, que estão se tornando proibitivos, não se foi alcançada uma eficiência maior. Percebe-se claramente que é praticamente impossível se obter um controle total sobre a fronteira, principalmente quando esta é, como no caso norte-americano, imensa. Além disso, para se obter sucesso com essas medidas, o Estado deve fazer uso de atitudes draconianas que não são condizentes com o que um Estado liberal se propõe a defender.

### *Conclusões*

Com essa perspectiva histórica dos principais textos legislativos norte-americanos sobre a questão, fica bastante óbvio que há diversos fatores que justificam a

---

1 Várias obras discutem a temática da imigração nos Estados Unidos, mas, sem dúvida, uma das obras que deixa a questão de maneira mais evidente após o 11 de setembro é o filme *O Visitante* (*The Visitor*), com direção de Thomas McCarthy. Apesar da argumentação bastante óbvia do filme, ele traz uma importante colaboração para o debate do tema nos Estados Unidos.

criação de barreiras cada vez mais fortes à entrada de imigrantes, mas, apesar dos discursos inflamados em defesa de uma nacionalidade que está sendo perdida, da pureza cultural, entre outros, o principal elemento propulsor dessa paranoia em relação aos imigrantes é a questão do emprego e dos custos que esse imigrante pode gerar para o Estado por conta dos serviços públicos oferecidos. Não é por acaso, que o debate sobre a construção de um serviço de saúde para o atendimento da população acaba perpassando a questão do imigrante.

Outra questão que ficou clara é que a imigração, ao ser objeto de uma política de governo, não fica isenta do poder dos *lobbies*, pois as alterações feitas nos atos de 1986 demonstram o poder de intervenção desses grupos quando possuem algum tipo de interesse na questão. O Estado coloca o imigrante como inimigo perante a sua população, tanto que há a contratação de patrulheiros para controlar a entrada desses imigrantes na fronteira, o que gerou em muitos casos até a morte de pessoas, porém, apesar de todo esse discurso, os proprietários de terras do sul conseguiram o estabelecimento de concessões para continuarem a usar a mão-de-obra imigrante. Percebe-se, nesse ponto, que, quando os imigrantes são necessários, eles são recebidos no território, de uma maneira ou de outra, pois há o interesse de setores economicamente fortes para isso.

Assim, o que se percebe é que mesmo com todo o discurso de que os Estados Unidos são a nação dos imigrantes e de que por muito tempo não houve qualquer tipo de restrição para a entrada de pessoas em seu território, isso não é totalmente verdadeiro. Fica evidente que o país, assim como a maioria dos outros Estados do mundo, fez uso de uma imigração selecionada para atender as suas demandas. Com a preocupação de criar e manter um sentimento nacional, o governo norte-americano muitas vezes impediu a entrada e, mesmo quando essa se realizava, impede que diversos setores desses imigrantes fossem admitidos como cidadãos em seu território.

Isso demonstra a incoerência do discurso que coloca os Estados Unidos como o exemplo de política de imigração livre e desfaz por completo o discurso que a nação se fundou sobre os pilares liberais. Há quem ainda argumente nesse sentido, apesar desses princípios serem incompatíveis com a política migratória seletiva e com a escravidão que durou quase um século no país<sup>2</sup>.

Além disso, ficou claro, com a quantidade enorme de textos legislativos propostos para regularem o tema, que uma postura unilateral em matéria de imigração

---

2 Para essa afirmação só consideramos o país após a sua independência, portanto, o período colonial não foi contemplado.

não alcançará sucesso, pois o problema não é somente de âmbito nacional. No caso norte-americano, essa postura tem ainda outro aspecto bastante significativo, que é o dos custos altíssimos que essa opção tem gerado, não tem impedido o acesso e, o que é pior, tem deixado grandes grupos de pessoas fora das linhas básicas de atendimento social. Isso, que por si só, já é uma enorme injustiça.

Portanto, percebe-se que o debate, mesmo nos níveis eleitorais, não atingiu eficácia para dirimir a questão sobre a recepção dos imigrantes e os indocumentados a contento dos princípios democráticos e republicanos daquele Estado. Que tal fato sirva de lição para países como o Brasil comecem a debater a questão e estabelecer diretrizes claras e de acordo com o princípio da dignidade da pessoa humana para que não ocorram situações de exclusão, repulsão e xenofobia como o exemplo dos Estados Unidos demonstra.

### Referências Bibliográficas

*Figura 1 – Puck magazine (USA) 10-3-1888 cartoon on immigration*

AMIN, Samir. *Os Desafios da Mundialização*. Aparecida, SP: Idéias e Letras, 2006.

APPEL, John; APPEL, Selma. *Comics da Imigração na América*. São Paulo: Perspectiva, 1994.

BALDWIN, David. *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. Nova York: Columbia, 1993.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRIGGS, Vernon; MOORE, Stephen. *Still na Open Door? U.S. Immigration Policy and the American Economy*. Washington, D.C.: The American University, 1994.

CARENS, Joseph H. 1987. *Aliens and citizens: The case for open borders*. *Review of Politics* 49, 1987, p. 251-273.

DAUVERGNE, Catherine. *Making People Illegal: What Globalization Means for Migration and Law*. Nova York: Cambridge, 2008.

ESTUDOS AVANÇADOS 57: Dossiê Migrações. São Paulo: Universidade de São Paulo, Maio/Agosto 2006- ISSN 0104-4014.

GHOSH, Bimal (org.). *Managing Migration: Time for a New International Regime?* Nova York: Oxford, 2000.

HOBBSBAWN, Eric. *A Era dos Impérios: 1875 – 1914*. 8ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

\_\_\_\_\_. *A Era do Capital: 1848 – 1875*. 9ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_. *A Era das Revoluções: 1789 – 1848*. 17ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

\_\_\_\_\_. *Era dos Extremos: O Breve Século XX 1914 –1991*. 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

KISSINGER, Henry. *Diplomacia*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2001.

MOSES, Jonathon. *International Migration: Globalization's Last Frontier*. Nova York: Palgrave USA, 2006.

PASSEL, Jeffrey. *Illegal Immigration to the United States: the Demographic Context*. In: Martin Cornelius; James Hollifield (orgs.). *Controlling Immigration: a Global Perspective*. Stanford: Stanford, 1994.

REIS, Rossana Rocha. *Construindo Fronteiras: políticas de imigração na França e nos Estados Unidos (1980-1998)*. São Paulo: USP, 2003. Tese de Doutorado em Ciência Política, Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2003.

SAYAD, Abdelmalek. *A Imigração*. São Paulo: Edusp, 1998.

ZOLBERG, Aristide. *The Next Waves: Migration Theory for a Changing World*. In: *International Migration Review* 23 (3), 1989, p. 403-430.

\_\_\_\_\_. *Matters of State: Theorizing Immigration Policy*. In: Charles, H.; DeWind, J. Kasinitz, P. (orgs.). *The Handbook of International Migration: The American Experience*. Nova York: Russell Sage foundation, 1999, p. 71-93.