

“AMÉRICA, PAÍS DE IMIGRANTES” e AS CRESCENTES RESTRIÇÕES AOS IMIGRANTES NOS ESTADOS UNIDOS

Robson Goulart *
Teresa Sales **

Introdução

“América, país de imigrantes” é o título do livro escrito por um assumido e ilustre descendente de imigrantes, John Kennedy. Estados Unidos, Canadá e Austrália são frequentemente apontados na bibliografia referente aos estudos migratórios como os países mais abertos aos imigrantes estrangeiros, sobretudo se comparados aos velhos países europeus. Pensando nos Estados Unidos em termos comparativos com a Europa de uma maneira geral, talvez ainda seja pertinente considerá-lo como um país aberto aos imigrantes, tal a xenofobia em relação aos imigrantes estrangeiros que se acirrou em alguns países daquele velho continente. Porém em termos de uma comparação histórica dentro de seus próprios limites geográficos, fica a dúvida se o próprio Kennedy não reviria hoje, se estivesse vivo, o título de seu livro.

Esse artigo abordará as crescentes restrições aos imigrantes estrangeiros nos Estados Unidos, sobretudo a partir do momento em que, tendo já caído o muro de Berlim, o Estado da Califórnia se propõe a construir um outro simbólico muro separando o povo americano das novas levas de imigrantes latino-americanos. Referimo-nos à Proposição 187 do Governador Pete Wilson da Califórnia, aprovada há cerca de 2 anos naquele Estado com 60% de votos favoráveis dos eleitores e rejeitada, por inconstitucional, na Suprema Corte dos Estados Unidos. Essa proposição proíbe saúde e educação livres para os filhos de imigrantes ilegais naquele Estado, pon-do assim empecilhos fundamentais para

sua permanência naquele país.

O tema volta com força total na campanha presidencial americana, quando o polêmico pré-candidato republicano, Pat Buchanan, propõe, agora não apenas o simbolismo dos muros separatistas, mas sim a construção de um verdadeiro muro ao longo da fronteira Estados Unidos-México, proposição essa que se constitui igualmente em uma, dentre as várias proposições que compõem a atual proposta de lei sobre migrações em discussão no Congresso americano.

Nesse artigo, aborda-se a política migratória dos Estados Unidos em seus antecedentes, até chegar à atual discussão da nova legislação que presentemente circula no Congresso americano e suas repercussões na sociedade daquele país.

Política migratória nos Estados Unidos

É impossível falar sobre imigração nos Estados Unidos sem que o assunto esbarre na própria história daquele país. Apenas no período que vai de 1815 (quando Napoleão foi derrotado na Europa) a 1914 (início da Primeira Guerra Mundial), mais de 30 milhões de europeus deixaram seus países para se estabelecer na América. Foi um dos maiores movimentos de população da humanidade (Ring, 1993). Esse influxo continua nos dias de hoje, com uma variedade maior dos países de origem e diretamente proporcional ao controle que os Estados Unidos exercem sobre os outros países do mundo (Sassen, 1988).

Na maior parte de sua história, os Estados Unidos mantiveram suas portas

abertas para os recém-chegados. Nos séculos XVII e XVIII o país manteve-se aberto e as restrições à imigração limitavam-se a determinações internas dos países como Japão, China e Coréia. Apenas em 1789 o Congresso aumentou o número de anos de residência de 5 para 14 anos para aqueles que desejavam se tornar cidadãos americanos, com o intuito de excluir refugiados políticos da Europa que poderiam gerar distúrbios no país.

Depois da Guerra Civil estes sentimentos de desconfiança em relação aos imigrantes cresceram, com o crescimento da recessão econômica. A maior parte dos americanos receava que a mão-de-obra barata que os estrangeiros representavam iria reduzir os salários e o número de empregos. Existiam também argumentos abertamente racistas, como por exemplo, o argumento de que os chineses não assimilavam a cultura norte-americana e, portanto, deveriam ser excluídos.

Na segunda metade do século XIX o número de chineses aumentou significativamente, sendo estes recrutados especialmente para trabalhar nas minas de ouro. Em consequência disso, surgiram leis como a Lei Page (março de 1875) que restringia a entrada de pessoas que iriam promover a prostituição no país (leia-se, mulheres chinesas). Na Califórnia, também nessa época, surgiram leis estaduais para coibir a imigração de mulheres asiáticas porque se considerava que a maioria dessas mulheres iam para os Estados Unidos para se prostituir. Essa onda anti-chineses atingiu seu ápice com o Ato de Exclusão dos Chineses, de maio de 1882, que, dentre outras medidas, suspendeu a entrada de

trabalhadores chineses nos Estados Unidos por dez anos. Outras leis subsequentes vieram a corroborar essas determinações, como o Ato Scott, que ordenava que qualquer certificado de residência emitido anteriormente fosse considerado nulo (Hing, 1993).

Depois da Primeira Grande Guerra, o receio de que europeus com ideologias estranhas inundassem o território americano, gerou a aprovação de muitas leis contrárias à entrada de imigrantes estrangeiros. O Ato de Imigração de maio de 1924 criou um sistema de quotas que se baseava no Censo de 1890 e, conseqüentemente, favorecia grupos já estabelecidos, como os alemães e os irlandeses, sendo algumas nacionalidades, como os japoneses, por exemplo, inteiramente excluídas.

O Ato de Imigração e Naturalização de 1952 (McCarran-Walter Act) preservou esse sistema de imigração com base em país de origem e concedeu minúsculas quotas para alguns países que haviam sido barrados anteriormente, como Índia e Filipinas.

O sistema de imigração com base no país de origem só acabou em 1965, com a reforma das leis de imigração intitulada "The Immigration and Nationality Act" que, inspirada pela Campanha dos Direitos Civis, acabou com o sistema de quotas, tendo como principal objetivo a reunificação familiar. Essa reforma de 1965 abriu os Estados Unidos para os países do Terceiro Mundo e criou o sistema de preferências. Com essa reforma, todos os imigrantes eram enquadrados ou como parentes imediatos de cidadãos americanos ou sob o sistema de preferência.

Muitas dessas categorias do sistema de preferência existem ainda hoje e são justamente algumas delas que estão sendo consideradas para eliminação pelo novo projeto de lei atualmente em discussão no Congresso americano.

As categorias desse sistema de preferência são as que seguem:

- Primeira preferência: filhos/as adultos, solteiros, de cidadãos americanos;
- Segunda preferência: cônjuges e filhos/as solteiros de residentes permanentes, ou seja, de pessoas que têm o "Greencard", que é o documento que

permite morar e trabalhar nos Estados Unidos;

- Terceira preferência: profissionais com habilidades especiais em ciências ou artes;

- Quarta preferência: filhos/as casados de cidadãos americanos;

- Quinta preferência: parentes de cidadãos americanos adultos;

- Sexta preferência: trabalhadores habilitados ou não, pelos quais existe uma demanda não suprida nos Estados Unidos;

- Sétima preferência: pessoas fugindo de um país comunista.

Essa sétima preferência foi eliminada em 1980. Em compensação, o Ato de 1980 aumentou a possibilidade de entrada no país para refugiados de uma maneira geral. Até 1980 um emigrante podia ser considerado como refugiado apenas se estivesse fugindo de um país comunista, ou de uma área dominada pelo comunismo ou do Oriente Médio. O conceito de refugiado passou a ser, em 1980, qualquer pessoa impedida de retornar ao seu país por medo de perseguição devido a raça, religião, nacionalidade, ser membro de um grupo social em particular, ou por diferenças políticas. Com isso, o número de petições saltou de 200 em 1975 para 103.000 em 1992 (com uma lista de espera de 300.000).

Em conseqüência das novas medidas legislativas inauguradas com a reforma de 1965 e reforçada com o Ato de 1980, a década de 80 presenciou um aumento constante do número de imigrantes que alcançou, apenas entre 1971 e 1980, 4,5 milhões de pessoas.

Nos Estados Unidos, o Congresso aprovou, nos anos de 1965, 1986 e 1990, respectivamente, "The Immigration and Nationality Act of 1965", "The Immigration Reform and Control Act" e "The Immigration Act of 1990". Esses três "Acts" formam a base da atual legislação americana sobre migrações internacionais, e são eles que vêm sendo revistos na atual discussão que se trava no Congresso americano sobre a questão das migrações internacionais.

Segundo Kelly (1971), os Estados Unidos são um país que não possui uma política de imigração consistente, sendo esta mais um reflexo do "humor" do país e de legisladores em particular. Com o Ato de

1965 é alterada a legislação anterior relativa aos imigrantes estrangeiros, procurando conter os fluxos migratórios para a mão-de-obra especializada e enfatizando, em sentido contrário, a reunificação familiar como primeiro requisito ao indivíduo que quisesse se fixar no país. Um dos resultados dessa legislação é que os fluxos migratórios não diminuíram mas, muito ao contrário, aumentaram. Por outro lado, na medida em que se priorizava a reunificação familiar, houve uma mudança qualitativa no tipo de imigrantes, quando os trabalhadores não especializados foram os que mais imigraram no país. Nesse sentido, uma série de pesquisas vieram a demonstrar que os atuais fluxos migratórios para os Estados Unidos se compõem predominantemente de trabalhadores não especializados (ver, por exemplo Borjas, 1989).

Além da reunificação familiar, um item que estava na pauta daquela legislação de meados dos anos 60 e que tem sido uma preocupação constante na legislação americana sobre imigrantes estrangeiros no país, diz respeito à proteção ao trabalho nativo *versus* a proteção e acolhimento de refugiados e fugitivos de outros países. Acoplado a essa questão está toda uma discussão sobre a questão da competitividade que os imigrantes geram, ao ocupar uma certa posição no mercado de trabalho. Baseando suas conclusões na questão da especialização dos imigrantes estrangeiros, Matta e Popp (1988) enfatizam essa questão da competitividade, que, segundo eles, irá originar dois tipos de interação com os trabalhadores nativos locais: complementaridade e substituição, sendo que esta última é que prejudicaria os trabalhadores nativos.

Em nível de Congresso americano, é possível identificar duas posições ou correntes que têm se destacado nas discussões sobre as recentes migrações internacionais e que expressam esse dilema: uma enfatiza os valores humanitários, defendendo a ênfase na reunificação familiar e a revogação do sistema de quotas por país de origem (que estabelece um limite máximo de imigrantes de cada país para os Estados Unidos, considerado uma política de discriminação velada); outra incentiva a preservação da cultura americana, exigindo

Um grupo de emigrantes centro-americanos aguarda o anoitecer ou um momento de neblina intensa para, com a ajuda de Coyotes, tentar uma vez mais saltar a barreira na divisa México-EUA.



...Enquanto isso, uma sondagem da área.



Mas, do outro lado, lá estão eles, em vigília constante e muito bem equipados, prontos para a captura.



Fotos de Mario Geremia - (Guatemala) - cedidas pelo Centro Pastoral dos Latinos/SP.

proteção à economia e ao trabalho do norte-americano (Fragomen, 1974). Essas posições, na verdade, como seria de esperar de um Congresso representativo, expressam pontos de vista presentes na sociedade americana, onde existem, por um lado, movimentos por direitos humanos de teores variados, que geralmente têm uma posição mais favorável à abertura para as migrações internacionais, *versus* os movimentos de caráter mais xenofóbicos de proteção e fechamento das fronteiras aos estrangeiros.

A discussão atual coloca mais ingredientes nessas posições antagônicas, com inesperados aliados que se juntam em posições contrárias ao novo projeto anti-imigração em discussão no Congresso americano, tal como relatado em matéria publicada no *The New York Times* de 11 de outubro de 1995. Essa aliança tem se dado entre industriais do setor de alta tecnologia (onde se destaca o lobby da Microsoft), líderes religiosos, organizações civis libertárias e grupos imigrantes diversos. Esses grupos étnicos opõem-se ao corte de 30% na taxa anual de imigração americana, bem como na restrição em seus direitos de trazer parentes. As organizações religiosas e legisladores de imigração opõem-se aos cortes no número de refugiados e nos direitos dos povos de pedir asilo. E as companhias **high tech**, argumentando que necessitam especialistas estrangeiros para poderem permanecer competitivas no mercado, opõem-se à tentativa de limitar os vistos usados pelas companhias americanas para contratar engenheiros, programadores de computador e cientistas.

O conflito entre economia e sociedade é uma das principais questões decorrentes da presença de trabalhadores imigrantes clandestinos naqueles países que os utilizam no seu mercado de trabalho. Esse conflito dá-se sobretudo "entre as necessidades de mão-de-obra de um mercado já constituído com base no trabalho do imigrante e a auto-imagem de uma sociedade que não se vê nesse **melting pot** de culturas e de raças" (Sales, 1992:53). Os movimentos de racismo, discriminação e intolerância para com os imigrantes estrangeiros que têm eclodido a todo momento são a expressão mais contundente desse conflito.

De forma semelhante ao que aconteceu em vários contextos mundiais, também nos Estados Unidos é principalmente em finais da década de 70 e início dos anos 80, quando se intensificam os fluxos de migrações clandestinas, que o país se vê às voltas com essa questão de forma mais acentuada. Começa a haver então nesse período uma grande pressão no Congresso para que fossem aprovadas sanções contra os empregadores de estrangeiros ilegais. É nesse contexto de muitos debates que surge "The Immigration and Control Act of 1986" (IRCA), também conhecido como "The Simpson-Mazzoli Bill" (Simpson, 1984 e Olson, 1991). Em artigo anterior, abordamos o contexto das discussões que antecederam a aprovação dessa legislação (Sales, 1991).

Em relação aos imigrantes ilegais, um dos principais pontos dessa lei é o que estabelece sanções contra empregadores de estrangeiros ilegais, assim como a criação de um sistema de verificação da situação dos trabalhadores e o estabelecimento de penalidades para as empresas que contratam estrangeiros ilegais, sendo a principal delas o pagamento de multas e até prisão para os reincidentes. Outro ponto importante dessa lei em relação aos imigrantes ilegais foi que ela concedeu a qualquer pessoa que tivesse chegado aos Estados Unidos antes de 1982, o direito à legalização, sendo por isso frequentemente referida como a Lei da Anistia. Aceitaram a anistia 2,6 milhões de pessoas e, nos primeiros dois anos após o IRCA, o número de ilegais diminuiu.

Logo, porém, ficou claro que as sanções que o IRCA previa para quem empregasse ilegais eram difíceis de serem colocadas em prática. O descumprimento sistemático dessa lei sobre migrações nos Estados Unidos, a mais abrangente sem dúvida quanto à questão das migrações clandestinas e o emprego do estrangeiro ilegal nas atividades econômicas daquele país, foi o motivo principal que levou ao ato de 1990, que por sua vez foi também resultante de um movimento de intenso debate de quase uma década no Congresso americano.

O Ato de 1990 tinha como objetivo reduzir a ênfase na reunificação familiar, aumentar o número de trabalhadores ne-

cessários à economia americana e promover investimentos no país. Foram colocados à disposição 10.000 vistos para quem quisesse investir 1 milhão de dólares em negócios no país. O Congresso naquela época não aceitou a redução do número de imigrantes com base em relações de parentesco, o que manteve o número de imigrantes ainda bastante alto.

Questão migratória atual nos Estados Unidos

Os Estados Unidos têm passado nos últimos anos por uma onda anti-imigrante, que se manifesta desde as regiões mais diretamente afetadas pelos novos contingentes migratórios, tal como o Estado da Califórnia, que em 1984 lançava a proposição 187 (já acima comentada), até as recentes discussões sobre a proposta de uma nova legislação migratória, liderada essa pela bancada republicana no Congresso.

Como era de se esperar, logo que se arrefeceu a polêmica em torno da discussão do orçamento no Congresso, começou a se manifestar com mais vigor a discussão sobre essa nova legislação, cujas principais propostas são as que seguem:

1. As atuais categorias para imigração de famílias serão eliminadas, ou reduzidas até que sejam eliminadas:

a) A categoria para imigração de irmãos e irmãs será eliminada;

b) A categoria para imigração de cônjuges e filhos/filhas de residentes permanentes (pessoas que possuem o documento que permite morar e trabalhar nos Estados Unidos, "**green card**") será drasticamente reduzida;

c) A categoria para imigração de filhos/as de residentes permanentes ou cidadãos americanos será basicamente eliminada;

d) Os pais de cidadãos americanos poderão imigrar apenas se forem maiores de 65 anos e se tiverem seu próprio plano de saúde.

2. Às pessoas que estão em listas de espera para as categorias mencionadas acima (pais, filhos/as, irmãos/ãs, cônjuges) não será permitida a entrada nos

Estados Unidos, mesmo que estejam esperando na fila por mais de uma década.

3. Os patrocinadores de imigrantes terão que provar que têm condição financeira para sustentar os imigrantes. Esta capacidade financeira será determinada de acordo com o tamanho das famílias dos imigrantes e do patrocinador, e terá que ser 200% acima da linha de pobreza americana.

4. Os vistos por oferta de emprego serão reduzidos dos atuais 140.000 para 90.000.

5. A admissão de refugiados será reduzida dos atuais 100.000 para 50.000.

Outros pontos dessa proposta de lei vêm sendo acrescentados na forma de emendas, à proporção em que ela vem sendo discutida na Câmara dos Deputados e no Senado americanos, provocando em torno delas intensa polêmica na imprensa e nos meios de comunicação em geral, bem como na sociedade americana como um todo. Dentre esses outros pontos da atual legislação vale ressaltar: o aumento em 70% no número dos agentes da fronteira Estados Unidos e México nos próximos cinco anos; propostas de novas formas dos empregadores poderem checar a condição de legalidade de seus empregados, tendo como contrapartida a aplicação de sanções para os empregadores de trabalhadores estrangeiros indocumentados; permitir aos Estados o direito de expulsar crianças indocumentadas das escolas públicas (tal como a controversa Proposição 187); construção de uma cerca na fronteira americana com o México.

Como em qualquer discussão polêmica em nível de Congresso (no caso americano, acrescida dos imensos lobbies em todas as direções, conforme foi mostrado em passagem anterior deste artigo), essa nova proposta de lei sobre as migrações tem sofrido marchas e contra-marchas.

O jornal *The New York Times* de 8 de março deste ano refere-se a uma vitória dos líderes empresariais americanos, que conseguiram (através de lobby no Senado) derrubar, por intermédio do Senador Alan K. Simpson (o mesmo que em 1986 veiculou o IRCA), chefe do subcomitê judiciário de imigração, várias das propostas relativas à contratação de trabalhadores estrangeiros que vinham em seu desfavor. É o

caso da proposta que reduzia de 140 mil para 90 mil o número de trabalhadores estrangeiros qualificados que as companhias americanas poderiam contratar por ano, e da proposta que requeria das companhias americanas um pagamento de pelo menos US\$10.000 por cada trabalhador estrangeiro, para um fundo de treinamento dos trabalhadores americanos.

Matéria da Revista *Time* de 1 de abril deste ano reportava-se ao fato de que a emenda de proibição de escolas públicas para crianças ilegais passou facilmente na Câmara dos Deputados na semana anterior, após um discurso favorável do portavoaz daquela Casa, o polêmico deputado Newt Gingrich. Em seu discurso em defesa dessa medida ele argumentou que, o fato dos Estados Unidos oferecerem gratuitamente aos ilegais, bens que são pagos pelos impostos dos cidadãos americanos, tem contribuído para fazer crescer o número de imigrantes ilegais e mais: "é errado para nós sermos a capital do **welfare** do mundo" (pag. 39). A mesma reportagem levanta porém a dúvida sobre a aprovação dessa emenda no Senado, pois isso possivelmente levaria o presidente americano a ser obrigado a vetar uma legislação que ele desejava assinar.

A população americana demonstra sinais de ambiguidade em relação a esse assunto. Pesquisa da revista *Time* de 1993 mostrava que os entrevistados concordavam simultaneamente que os imigrantes que chegaram ao país nos últimos 15 anos: trabalham duro (67%); tiram empregos dos americanos (65%); são pessoas honestas e boas (58%); aumentam o crime (59%). A revista de domingo (*The New York Times Magazine*) do *The New York Times* de 7 de janeiro deste ano, por sua vez, reportava-se a uma pesquisa mais recente, que mostra uma surpreendente simpatia da população americana, mesmo pelos imigrantes ilegais, desde que eles seguissem as regras: trabalhar, conseguir documentação, aprender inglês. Somente 20% disseram que os imigrantes tomam empregos dos cidadãos americanos e 69% disseram que esses imigrantes fazem o trabalho que os cidadãos não querem fazer e precisa ser feito. Poucos disseram que os filhos de imigrantes ilegais deveriam ser privados de educação e **welfare**.

Mas ao lado desse movimento de simpatia e aceitação dos imigrantes estrangeiros, o que se vê predominar na imprensa e nos meios de comunicação em geral é o movimento contrário, de crescimento da intolerância, onde aos imigrantes é imputada a culpa por muitos males da sociedade. Resta continuar acompanhando os fatos para saber se os Estados Unidos conservarão sua marca histórica de país de imigrantes, ou tentarão de várias formas fechar as portas aos imigrantes estrangeiros, dentre os quais uma das mais novas levas é constituída pelos imigrantes brasileiros.

*Robson Goulart é membro do Centro do Imigrante Brasileiro em Boston, Estados Unidos.

**Teresa Sales é Professora do Departamento de Sociologia da UNICAMP.

BIBLIOGRAFIA

- BORJAS, G. J. (1989) "Economic Theory and International Migration", *International Migration Review*, 23 (3).
- FRAGOMEN JR. A. (1974) "Regulating the Illegal Aliens", *International Migration Review*, 8 (4).
- HING, Bill O. (1983) *Making and Remaking Asian American through Immigration Policy 1850-1990*.
- KELLY, C. B. (1971) "Effects of the Immigration Act of 1965 on Selected Population Characteristics of Immigrants to the United States", *Demography*, 8 (2).
- MATTA, B. e POPP, A. (1988) "Immigration and the Earnings of Youth in the U. S.", *International Migration Review*, 22 (1).
- MILLS, Nicolaus et al. (1994) *Arguing Immigration - are new immigrants a wealth of diversity ... or a crushing burden?*.
- OLSON, W. (1991) "The U. S. Congress: An Independent Force in World Politics?", *International Migration Review*, 18 (67).
- SALES, Teresa - (1992) "Imigrantes Estrangeiros, Imigrantes Brasileiros: uma Revisão Bibliográfica e algumas anotações para Pesquisa", *Revista Brasileira de Estudos de População*, 9 (1), Jan/jul.
- SALES, Teresa. (1991) "Novos Fluxos Migratórios da População Brasileira", *Revista Brasileira de Estudos de População*, 8 (1/2), jan/dez.
- SASSEN, Saskia - (1988) *The Mobility of Labor and Capital*, Cambridge University Press.
- SIMPSON, A. K. - (1984) "The Politics of Immigration Reform", *International Migration Review*, 18 (67).
- The New York Times* - (1995) 11 de outubro.
- (1996) 7 de janeiro.
- (1996) 8 de março.
- Time Magazine* (1993) "Special Issue - The new face of America - How immigrants are shaping the World's First Multicultural Society".
- Time* (1996) 1 de abril.