

Joyce Anne Rodrigues Monteiro

**ESTADOS UNIDOS:
UM RETRATO POLÍTICO DAS
MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS**

Dissertação apresentada ao Curso
de Mestrado em Sociologia do
Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas da Universidade
Estadual de Campinas.

Orientadora: Profa. Dout. Teresa Sales

Campinas

Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

1997

M764e

32672/BC

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL

UNIDADE	BC
N.º CHAMADA :	17/UNICAMP
	116410
V.	Ex.
TCMSO BC	32640
PROC.	89898
C	☐
D	☒
PREÇO	R\$ 11,00
DATA	19/01/98
N.º CPD	

CM-00104855-2

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP**

M 764 e

Monteiro, Joyce Anne Rodrigues

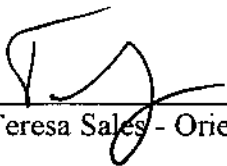
**Estados Unidos : um retrato político das migrações
internacionais / Joyce Anne Rodrigues Monteiro . - -
Campinas, SP : [s.n.], 1997.**

Orientador: Teresa Sales.

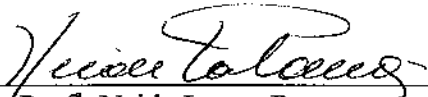
**Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas,
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.**

**1. Migração internacional. 2. Soberania. 3. Estados
Unidos - Migração. I. Suarez, Maria Teresa Sales de M.
(Maria Teresa Sales de Melo). II. Universidade Estadual de
Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.**

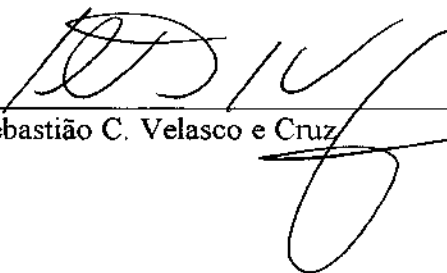
Dissertação defendida e aprovada, em de novembro de 1997, pela banca
examinadora constituída pelos professores:



Prof.^a Teresa Sales - Orientadora



Prof.^a Neide Lopes Patarra



Prof. Sebastião C. Velasco e Cruz

*Aos meus avós,
João e Maria de Lourdes,
que me ensinaram que as grandes
distâncias aumentam a saudade,
mas não desunem os corações.*

Sumário

Agradecimentos.....	i
Introdução.....	1
1. História das Políticas Migratórias nos EUA.....	6
Os Estados Nações e as Políticas Migratórias.....	7
Estados Unidos: Um Retrato Político das Migrações Internacionais.....	13
Um Breve Resumo das Políticas Migratórias nos EUA.....	20
A Última Lei: IIRIRA 96.....	26
Uma Pergunta (Ainda) Sem Resposta.....	35
2. “The Immigration and Nationality Act of 1965”:	
Introduzindo a Atual Diversidade.....	38
A Discussão Prévia Sobre o Ato.....	39
Introduzindo a Diversidade.....	42
Impactos Sobre a Economia.....	51
Impactos Sobre o Setor Público.....	57
A Polêmica dos Refugiados.....	64
Um Assunto Doméstico de Dimensão Internacional.....	71
3. Soberania e Direitos Humanos.....	73
A Democracia na América de Tocqueville.....	74
A Projeção do Ideal Democrático.....	85
A Migração nas Convenções Internacionais.....	93
A Conferência do Cairo.....	102
Soberania e Direitos Humanos.....	107
4. Argumentos para um Futuro Próximo.....	110
Argumentos Positivos em Favor da Imigração.....	111
A Valorização dos Trabalhadores Especializados.....	119
O Fechamento de Portas.....	130
Argumentos para um Futuro Próximo.....	135
Conclusão.....	137
Referências Bibliográficas.....	141

Agradecimentos

Em primeiro lugar, gostaria de expressar minha gratidão à minha orientadora, Teresa Sales, não só pelo seu apoio intelectual, mas pela amizade com que me presenteou durante os anos em que se dispôs a me orientar. Ao longo dessa dissertação Teresa foi amável e compreensiva como poucos, mas também soube ser justa e crítica nas horas apropriadas.

Às outras orientandas de Teresa, Rossana, Elisa e Adriana, que compartilharam comigo as questões que envolvem o nosso tema estudado, e as angústias e alegrias que permeiam o curso de Mestrado.

Meus estudos nos últimos seis meses foram custeados pela FAPESP, que também me proporcionou os recursos da reserva técnica para a publicação do trabalho em sua forma final. Agradeço aos funcionários da Secretaria de Pós-Graduação do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas pela prestabilidade sempre presente.

Ao meu pai, que esteve disponível e interessado nas minhas divagações, e por me conceder o instrumento de trabalho que cada vez é mais fundamental para um pesquisador: o computador.

À Valéria, Viviane, Camila, Juliana, Ellen, Mita e Silvana, que dividiram comigo não só o mesmo teto, como ainda as minhas idéias. Valéria, mestranda em Economia, me ajudou muito ao ler algumas partes dessa dissertação e a fazer apontamentos extremamente válidos.

Há alguns amigos que diretamente ou indiretamente contribuíram para que eu pudesse finalizar essa dissertação, a quem é indispensável a minha gratidão: Grace, Alessandra, Lize, Luciana, Gustavo, Luiza, Dona Maria, Daniela, Daniele, Ana Carolina, Danilo, Cleim e Daisy.

Por fim, gostaria de fazer um agradecimento especial à minha mãe, ao meu irmão Carlos e a José Luiz, por me darem todo o carinho e apoio necessários, principalmente nos momentos mais difíceis. Com a força deles pude superar todos os obstáculos nessa empreitada e ter coragem para enfrentar os novos desafios que vêm pela frente.

Introdução

Hoje em dia, tem se tornado cada vez mais comum vermos nos jornais manchetes como “Mexicanos Lutam contra a Miséria em Nova Iorque”, “Imigrantes Fazem passeata contra a Violência da Polícia”, “Deportações de Imigrantes Dobram nos Estados Unidos”, e etc. O que elas têm em comum? O fato de tratarem de um fenômeno que tem se espalhado pelo mundo: a migração internacional. Mais especificamente, essas notícias estão relacionadas ao fluxo de pessoas para os Estados Unidos, o principal país de destino desses imigrantes.

Com o progresso dos meios de comunicação e transporte, tem se tornado cada vez mais fácil o movimento de pessoas entre os países. Conseqüentemente tem havido um fluxo maior de indivíduos saindo da situação crítica de países em desenvolvimento para buscar melhores oportunidades em países desenvolvidos. Os Estados Unidos constituem um alvo fácil por ter uma tradição em imigração (sendo chamado muitas vezes de “nação de imigrantes”), assim como pela sua posição hegemônica na cena mundial.

Mas a realidade é que nem todos são aceitos como imigrantes legais. Junto com o fato do mundo estar mais interligado, coexiste a permanência da existência dos Estados-nações que, partindo da sua concepção de soberania, ainda têm o direito de determinar quem pode ou não entrar no seu território. Ao longo dos anos, os Estados Unidos têm constituído políticas migratórias para caracterizar o fluxo de imigrantes que entra anualmente no país. Desde 1965, com o *The Immigration and Naturalization Act* (INA),

os Estados Unidos têm adotado uma política de migração liberal, enfatizando o critério da reunificação familiar para aqueles que possuem parentesco com cidadãos americanos ou residentes permanentes legais. A adoção dessa política, desde então, funcionou como um estímulo para imigrantes de países mais pobres, em especial da América Latina e da Ásia, que têm modificado a constituição étnica do país. A diversidade crescente torna-se latente principalmente em estados como a Califórnia, a Flórida e o Texas.

Ela também tem tido impacto no aspecto econômico e social. Um dos grandes debates que tem permeado o tema da imigração nos Estados Unidos, nesse sentido, está em torno da questão se o país realmente precisa desses imigrantes. O papel dos imigrantes na economia americana e o seu uso dos serviços de bem-estar têm sido aspectos cada vez mais ressaltados nesse debate. Acrescenta-se a isso o fato de que muitos imigrantes que residem atualmente nos Estados Unidos, e que justamente têm sido empregados na economia informal e têm feito uso dos serviços de assistência pública, são ilegais, ou seja, como não obtiveram meios de entrar e/ou permanecer pelos critérios legais no país, optaram por entrar e permanecer sem uma autorização governamental. Dessa forma, muitas visões mais pessimistas a respeito da imigração nos Estados Unidos têm pressionado o governo para adotar medidas mais restritivas sobre esse fluxo de pessoas.

O nosso objetivo nas próximas páginas será analisar como a política migratória americana tem possibilitado a entrada desses imigrantes nos Estados Unidos nos últimos trinta anos, e como ela tem reagido a esse fluxo ao criar novas leis para tentar conter, principalmente, a entrada dos ilegais - que por si já demonstram a debilidade do Estado-nação americano em determinar quem pode ou não entrar no país.

Nesse contexto, a descrição do panorama doméstico criado por imigrantes, como foi ressaltado acima, é importante, mas não suficiente. Há outros elementos que também devem ser levados em consideração na elaboração de um debate sobre as políticas migratórias dos Estados Unidos. Um deles é o fato dos Estados Unidos projetarem-se como uma nação democrática, construída sob os valores da liberdade e da igualdade para todos. No plano doméstico essa concepção tem sido valorizada na auto-imagem de uma nação americana, mas tem encontrado suas limitações ao se deparar com outro fato: o de que a nação americana tem sido também construída sob a égide de uma cultura anglo-saxã, que tem encontrado dificuldades em lidar com os novos imigrantes na sua diversidade de grupos étnicos.

Internacionalmente, a democracia tem sido importante para disseminar os interesses americanos no mundo, e os Estados Unidos têm se comprometido a discutir os direitos civis e humanos desses imigrantes em convenções e conferências internacionais da Organização das Nações Unidas (ONU). Como demonstrou a Convenção sobre Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias e a Conferência do Cairo, o diálogo entre os países de origem e os países de destino tem se tornado mais intenso. Assim, ao implantar sua política migratória, os Estados Unidos também levam em consideração a ratificação desses documentos, que imperam como fatores importantes de influência externa.

Levando em consideração esses elementos, portanto, é que vamos fazer uma análise da política migratória americana nos dias atuais e as suas possíveis configurações para um futuro próximo.

No Primeiro Capítulo dessa dissertação, será feita uma análise de como as políticas migratórias dos países têm sido um tema bastante debatido na atualidade, diante dos novos desafios de um mundo mais interdependente. Nesse sentido, será enfatizado o papel dos Estados Unidos como o principal país receptor de imigrantes no mundo e como, historicamente, esse país tem lidado com a migração internacional através de sua política migratória. Em seguida, no Segundo Capítulo, será enfatizado o papel do INA em 1965, ao atuar como uma importante causa para a constituição do fluxo migratório atual, assim como serão analisados os seus reflexos a longo prazo. Nesse contexto se analisa o fluxo de refugiados, que também tem atuado para modificar a configuração dos imigrantes nos Estados Unidos. O papel da democracia americana, tanto no âmbito doméstico como externo, delineando os limites e direcionamento da política migratória, será ressaltado especialmente no Terceiro Capítulo, assim como o debate traçado durante a realização das Convenções sobre Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias e a Conferência do Cairo. Por fim, no Quarto Capítulo, será feita uma revisão bibliográfica levando em consideração como alguns estudiosos das migrações internacionais visualizam o futuro próximo da política migratória americana de acordo com as suas posições sobre o tema.

E necessário dar uma explicação sobre os instrumentos usados para a elaboração dessa dissertação. Obviamente, em primeiro lugar, foram utilizadas as referências bibliográficas que fornecem importantes questões a serem considerados no debate sobre a migração internacional, principalmente nos Estados Unidos. A última lei sobre imigração nos Estados Unidos, o IIRIRA 96 e a documentação sobre as convenções e conferências internacionais, também foram aqui diretamente utilizadas como documentos oficiais que legitimam as ações dos governos. Para poder desenvolver melhor como esses aspectos se

relacionam à realidade atual da imigração nos Estados Unidos, no entanto, foram utilizados dados estatísticos do Censo Americano e do Immigration and Naturalization Service (INS), o órgão que fiscaliza a imigração nos Estados Unidos, assim como notícias de jornais brasileiros e americanos que enfocam os debates recentes sobre a imigração americana. Por fim, é importante ressaltar a importância que a Internet, a rede de informações virtuais, teve na coleta de dados para essa dissertação, possibilitando o acesso a informações que, em outros tempos, seria impossível sem uma longa viagem ao país estudado.

CAPÍTULO 1

História das Políticas Migratórias nos EUA

"We must not – we will not – surrender our borders to those who wish to exploit our history of compassion and justice."

Declaração do Presidente Clinton.
em 27 de junho de 1993.

Ao pensarmos na migração internacional, poucos países nos chamam a atenção como os Estados Unidos. Sendo uma nação construída por imigrantes, e que teve uma política migratória liberal institucionalizada a partir de 1965, os Estados Unidos se vêem agora frente ao desafio de lidar com os problemas relacionados ao grande número de imigrantes que têm entrado no país nos últimos anos. Entre outras coisas, essa nação tem encontrado a resistência de uma parte de sua população branca dominante em aceitar a nova população constituída por latinos e asiáticos. Conseqüentemente, muitos cidadãos estão começando a cobrar do governo uma política migratória mais restricionista. Como uma de suas principais tarefas, então, está o fato de como conciliar seus princípios democráticos com a integridade cultural de sua sociedade.

O caso dos Estados Unidos, no entanto, não é um fenômeno isolado na configuração mundial. Muitos países, especialmente os ocidentais, estão se defrontando

com as dificuldades de implementar políticas migratórias que não firam os direitos humanos dos imigrantes e, ao mesmo tempo, não ignorem a importância de sua soberania para determinar quem pode ou não entrar no país. Nesse sentido, as histórias particulares da formação de seus Estados-nações e os interesses econômicos e políticos têm sido fundamentais para ditar os rumos mais recentes que esses países estão destinando aos seus imigrantes, principalmente os ilegais. Nas próximas páginas vamos, então, delinear os principais pontos abordados nesse debate internacional sobre as políticas migratórias e, em seguida, mostrar como historicamente os Estados Unidos têm implantado legislações para selecionar seus imigrantes, culminando na legislação atual de 1996.

OS ESTADOS-NAÇÕES E AS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS

Dentro dos vários debates traçados no meio acadêmico, jornalístico e político nos últimos anos, a discussão sobre a globalização tem ocupado um espaço cada vez mais polêmico. Muito tem se falado sobre o fato de que os países estão mais interdependentes, economicamente ligados. O mundo se transformou em um lugar bem menor do que quando o sistema internacional presente dos Estados-nações foi primeiro estabelecido. Ele abrange muito mais pessoas, e as deixam mais próximas através de uma rede elaborada de comunicação e transporte. Acontecimentos entre diferentes países ou continentes têm o poder de afetar toda a população mundial: a poluição pode destruir oceanos e envenenar o ar, guerras religiosas podem desencadear conflitos internacionais. Mas, ainda que esses problemas tenham uma repercussão mundial, eles podem afetar algumas pessoas mais diretamente e de forma mais cruel. Ou seja, o crescimento dos sistemas e redes - como o

mercado - intensifica a multiplicação dos contatos e das informações, mas não estimula a expansão de um mundo compartilhado intersubjetivamente, de significados mais compartilhados (Habermas, 1995). A superpopulação, a pobreza, e a perseguição estão distribuídas desigualmente. As diferenças entre os países ricos e os países pobres estão se acentuando. Sendo assim, é praticamente inevitável que um número crescente de pessoas fugindo de seu estado crescente de miséria e desemprego, tente encontrar outros caminhos em lugares mais favorecidos.

É claro que a migração internacional não é uma invenção do século XX, nem da modernidade. As migrações têm sido parte da história humana desde os tempos mais remotos. Porém, a migração internacional tem crescido em volume e significado desde 1945 e, mais particularmente, desde a metade da década de 80¹(Castles e Miller, 1993).

Os cidadãos dos países de destino desses imigrantes têm reagido de formas diferentes a esse fluxo. O posicionamento dos países, por sua vez, tem proporcionado um panorama onde prevalecem três grupos. Primeiro, temos os países clássicos em imigração, como Estados Unidos, Canadá e Austrália, que possuem uma política mais aberta, que facilita a reunificação familiar. Em segundo, temos os países que ocupam uma posição intermediária, como a França, Holanda e Inglaterra, pois favorecem imigrantes de ex-

¹Desde o fim da Segunda Guerra, as migrações internacionais têm se propagado e apresentado características diferentes, de modo que nós podemos distinguir aí duas fases principais. A primeira diz respeito ao período pós-1945 e vai até o início na década de 70, onde a estratégia econômica principal do capital em larga-escala era a concentração de investimento e a expansão da produção dos países desenvolvidos. Como resultado, houve um grande fluxo de trabalhadores migrantes de países menos desenvolvidos ou da periferia da Europa para a Europa Ocidental, Estados Unidos e Austrália. Com a crise do Petróleo em 1973-74 houve o fim dessa fase e a recessão seguinte deu ímpeto a uma reestruturação da economia mundial, envolvendo o investimento de capital em novas áreas industriais, modelos de cooperação em comércio mundial e novas tecnologias. Como resultado disto, temos a segunda fase na migração internacional, que começou na década de 70, mas concretizou-se realmente a partir da década de 80 (Castles & Miller, 1993; Harvey, 1994). Essa fase envolve novos modelos de migração, afetando tanto os países de origem como os de destino, e é ela que constitui o nosso interesse aqui nessa dissertação.

colônias, e em geral oferecem algumas restrições à migração permanente e reunificação familiar. E em terceiro, temos a Alemanha, Bélgica e Suíça, que têm relutado em garantir a reunificação familiar, o status de residente permanente e possuem leis restritivas em relação à naturalização (Castles & Miller, 1993). Entretanto, essa divisão não é estática, ela tende a modelar-se conforme os interesses de cada país.

Diante do grande número de migrantes que têm cruzado suas fronteiras, os Estados-nações têm se preocupado em como controlar esse fluxo, de modo que ele represente benefícios e não custos à sua sociedade. Mas, por outro lado, esses Estados estão dependentes das conjunturas internacionais, de forma que suas políticas migratórias devem levar em conta também as relações exteriores, assim como acordos internacionais. A participação dos países na Convenção sobre a Proteção de Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias e na Conferência do Cairo ilustram como os governos estão preocupados em debater suas políticas migratórias tendo em consideração a preservação dos direitos humanos. Assim, em um mundo de desigualdades sociais, perseguição e violência, é questionado cada vez mais se os Estados são eticamente obrigados a abrir suas fronteiras tão amplamente quanto é economicamente possível e politicamente aceitável pelos seus cidadãos, ou devem ser os apelos dos estrangeiros superados pelo princípio de soberania nacional, que ainda persiste. Ou, na medida em que esses imigrantes já tenham se estabelecido permanentemente, um debate que gradativamente se desenvolve nas democracias ocidentais é como pode uma sociedade liberal tolerar a presença de indivíduos que são membros, mas não cidadãos dessa sociedade.

Na realidade, o próprio conceito de “política migratória” faz parte do vocabulário tradicional de interesse nacional. Seu uso corrente toma um número de elementos

importantes como garantidos: um Estado unitário existente em um mundo moldado quase inteiramente por unidades soberanas similares; um corpo legislativo focalizando particularmente e precisamente que estrangeiros devem ser permitidos a entrar em seu território e sob que condições; uma burocracia sofisticada responsável por policiar a fronteira e remover “indesejáveis”; e um grupo de linhas de procedimentos elaboradas para regular as atividades dessa burocracia (Scanlan, 1994). As sociedades ocidentais contemporâneas também assumem um grupo de processos democráticos que geram a legislação e os procedimentos de controle que tornam os legisladores responsáveis pelo povo que os elegeram.

Portanto, numa análise mais profunda, as leis e políticas de imigração são integralmente relacionadas com a concepção moderna de Estado. Como tal, a noção de um Estado-nação independente está enraizada no desejo político e na habilidade administrativa de distinguir um “nós” nacional identificável do resto da população mundial, e um “eles”, freqüentemente categorizados como uma versão distorcida e difamada de nós mesmos (Scanlan, 1994).

Isso tem se tornado um grande problema para os países ocidentais. Ao longo dos anos, seus teóricos políticos têm estado preocupados em definir os direitos e deveres dos cidadãos que vivem dentro das fronteiras nacionais. Ou seja, eles têm definido e expandido a concepção dos direitos dos indivíduos, mas eles têm feito isso, como vimos, partindo do Estado-nação. Como resultado, em sociedades liberais democráticas, o direito de se movimentar dentro de um país tem se tornado um direito de liberdade de expressão, associação ou religião. A questão agora é se essa liberdade de movimento deve ser estendida para entre os países. (Weiner, 1996)

A atenção que recai sobre as políticas migratórias é cada vez maior, uma vez que a imigração pode afetar as políticas ao transformar o eleitorado e criar novos assuntos e pode diretamente afetar os partidos e seus candidatos. A mobilização étnica e o voto étnico - principalmente em países de imigração clássica - estão se tornando aspectos centrais, assim como as políticas de naturalização. Se antigamente pouco se debatia a esse respeito, esse quadro se transformou com o aumento dos fluxos migratórios e sua discussão política. Muitas democracias agora se encontram face ao problema das populações de estrangeiros que não fizeram a opção de se naturalizar, o que chama a atenção para a questão da dupla cidadania.

Na realidade, a própria confluência de mercados e o desenvolvimento dos direitos humanos explicam muito da dificuldade do controle da imigração nos países ocidentais. A nova dinâmica política e econômica parece ter quebrado ou enfraquecido a ligação historicamente próxima entre os ciclos econômicos e as políticas migratórias admissionistas e restricionistas. A ênfase nos direitos humanos, por sua vez, ressaltada tanto nas constituições nacionais como nas organizações internacionais, tem conferido maior legitimidade política à migração internacional (Cornelius *et al*, 1994). Para as sociedades ocidentais, poucos assuntos têm gerado maior debate público do que a seletividade da migração. A admissão com base na raça, etnicidade ou religião parece ser cada vez mais inaceitável. Já as políticas baseadas em preferências - como especialização, educação, parentesco - são melhor acolhidas (Weiner, 1996).

Essas políticas oscilam, desse modo, entre os objetivos competitivos da facilidade da reunificação familiar e as respostas às necessidades dos mercados de trabalho. A ênfase na reunificação familiar nas sociedades democráticas originam-se não somente das

influências dos acordos humanitários, mas também do poder das próprias minorias étnicas nos sistemas políticos democráticos. Um outro lado da questão nos revela também que a reunificação familiar favorece ainda mais a integração dos imigrantes na sociedade de destino (Castles & Miller, 1993). Entretanto, esses critérios preferenciais parecem não ser suficientes para conter um fluxo que crescentemente tem preocupado as sociedades ocidentais: a imigração ilegal. Na realidade, ela é um produto das próprias leis feitas para controlar a imigração. As visões oficiais sobre as migrações ilegais mudam de acordo com uma piora nas condições econômicas, o crescimento do desemprego e um aumento na adesão aos movimentos políticos anti-imigrantes.

Imigrantes indocumentados experimentam um modo distinto de tratamento, tanto nas leis como nas políticas sociais, entre diferentes países receptores. Apesar dessas variações, o *status* de todos os imigrantes ilegais abordam um elemento decisivo: por definição, sua designação como "ilegal" pressupõe uma ruptura ou falha das fronteiras territoriais nacionais. O conceito migração ilegal é, em outras palavras, inteligível apenas como referência às regras de soberania territorial do Estado, bem como às limitações da própria soberania (Bosniak, 1991). Ou seja, a imigração ilegal é um desafio cada vez maior aos Estado-nações na medida em que deixa claro a sua fraqueza em conter um fluxo que se ampara nas necessidades de uma economia cada vez mais transnacional.

Ainda que esses Estados venham tentando implementar medidas que restrinjam esse fluxo, como um controle maior sobre as fronteiras, a norma legal prevalecente de soberania territorial aparece crescentemente em desvantagem com as correntes dinâmicas de migração transnacional. Como outros processos transnacionais, o processo de migração ilegal revela uma discrepância entre os termos de referência e alcance

explanatório da teoria e das práticas atuais e estruturas do sistema econômico e estatal a nível global.

Tendo em vista, então, esses desafios que crescentemente vêm se colocando para uma efetividade das leis de imigração recentes, o nosso interesse aqui será o de tratar a imigração nos Estados Unidos, um país que tem se destacado nesse assunto, entre outros motivos, devido à sua posição de liderança no mundo e à sua tradição como um país de imigrantes. Mais particularmente, vamos tratar de sua política migratória, que ao assumir desde 1965 um caráter liberal, tem funcionado como um fator de atração para imigrantes de todo o mundo, em especial dos países em desenvolvimento da América Latina e da Ásia.

ESTADOS UNIDOS: UM RETRATO POLÍTICO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS

Em termos comparativos, a cultura cívica norte-americana foi uma das que mais proporcionou oportunidades para a coexistência pacífica dos cidadãos com identidades culturais em larga medida divergentes, permitindo que cada um deles pudesse ser, ao mesmo tempo, um membro e um estranho em seu próprio país. Mas o fundamentalismo e o terrorismo que têm irrompido são um dos sinais alarmantes de que a rede de segurança de uma religião civil está para ser rompida. Além disso, nos últimos anos, um dos maiores debates que permeia a sociedade norte-americana é sobre o número de imigrantes (especialmente de países subdesenvolvidos) que entram diariamente pelas fronteiras do

país e em que medida eles devem ser aceitos e possuir direitos como os demais cidadãos (Habermas, 1995).

Os Estados Unidos por muito tempo mantiveram a imagem do *Melting Pot*. Ali todas as raças se mesclavam e se transformavam construindo a América. Hoje não se pode falar que os Estados Unidos ainda recebam seus imigrantes totalmente de braços abertos. A maioria dos americanos acredita que a nação tenha perdido o controle sobre suas fronteiras. Eles ficam se perguntando qual será a consequência desse fluxo sobre a economia e sobre os seus trabalhos. Eles vêem os imigrantes como uma ameaça, ligando-os sempre a envolvimento em crimes. Estatísticas revelam que, em 1993, 60% dos americanos consideravam o fluxo migratório como algo negativo, 59% pensavam que a imigração foi benéfica no passado; e apenas 20% consideravam os EUA ainda como um *Melting Pot*(Morganthau, 1993).

Dados do *Immigration and Naturalization Service* (INS) revelam que os imigrantes atualmente constituem aproximadamente 8% da população nos Estados Unidos, o que é apenas a metade do que foi nos anos de pico no início do século - +/- 15% na primeira década do século, e +/- 13% na década de 20 (ver dados na tabela 1.1).

No entanto, o impacto dos imigrantes é enorme. Os imigrantes tendem a viver próximos de outros imigrantes, de modo que certas cidades e comunidades são o alvo certo para atrair os novos imigrantes. O estado da Califórnia é um ótimo exemplo, onde há uma grande concentração de asiáticos e mexicanos. Ele é apontado como o palco atual das grandes tensões étnicas e raciais que envolvem os imigrantes, como exemplifica a matéria abaixo. As condições econômicas da região e a dificuldade em assimilar os novos

TABELA 1.1

TOTAL DA POPULAÇÃO IMIGRANTE NOS E.U.A: 1900-90*

Ano	Total da População	Imigrantes	
		Total	Porcentagem
1990	248.710	19.767	7.9
1980	226.546	14.080	6.2
1970	203.210	9.619	4.7
1960	179.326	9.738	5.4
1950	150.845	10.431	6.9
1940	132.165	11.657	8.8
1930	123.203	14.283	11.6
1920	106.022	14.020	13.2
1910	92.229	13.630	14.8
1900	76.212	10.445	13.7

*Números em milhares

Fonte: INS, <http://www.ins.usdoj.gov/stats/308.html>. 1997.

imigrantes fizeram com que eles se tornassem um alvo de ansiedade da população, cada vez mais descontente com o desemprego crescente e com uma queda na qualidade de vida (Chavez, 1994). Como resultado, o governo aprovou a Proposição 187, que corta os benefícios de bem-estar garantidos aos imigrantes e seus filhos². A discussão em torno dos custos dos imigrantes aos serviços de bem-estar é, no entanto, apenas um dos aspectos mais recentes que permeiam o debate em torno da imigração.

Perseguição Policial

Reportagens publicadas em jornais e imagens da perseguição aos imigrantes pela polícia nas auto-estradas têm se tornado cada vez mais comuns. Uma matéria do Boston Globe aborda o fato de o FBI e dois agentes da Califórnia estarem investigando substitutos de delegados que espancaram dois imigrantes ilegais suspeitos. Esta notícia chamou a atenção para o comportamento da polícia neste estado, que é palco de grandes tensões raciais.

O acontecido foi gravado por uma câmera de TV e mostra os imigrantes sendo espancados após uma perseguição

² Essa proposição, muito embora tenha sido aprovada no Estado da Califórnia, foi vetada pelo Superior Tribunal Federal dos Estados Unidos pelo seu caráter inconstitucional.

de carros, sem que houvesse resistência por parte destes. A reportagem liga este fato ao de 1991, quando um motorista negro foi espancado pela polícia de Los Angeles, o que desencadeou um grande conflito racial na região (um dos maiores da história americana moderna). Os imigrantes mexicanos dizem que este ato é parte do processo desencadeado pela atmosfera hostil criada pelas leis e retóricas anti-imigração.

Fonte: Boston Globe, 03/04/96.

Alexis Tocqueville, ao escrever o clássico “Democracia na América” em 1831, viu a migração como algo extremamente benéfico para os Estados Unidos, pois, segundo ele, de algum modo os imigrantes que construíram esse país separaram o princípio democrático de todos os princípios com os quais eles se defrontaram na Europa, transplantando-o sozinho para o novo mundo.

Mas o século seguinte já mostra como esse quadro não se fez permanecer. Muitos pensadores americanos começaram a ver a migração como um problema sério, já que envolvia o problema da americanização. A migração se combinaria com a divisão racial para produzir o maior problema de desigualdade total entre grupos étnicos e raciais.

Em contraste com outras democracias ocidentais, a identidade nacional na América nunca esteve diretamente ligada à etnicidade ou religião. A nacionalidade nos Estados Unidos tem sido baseada em conceitos universais como a liberdade e igualdade que são, em teoria, dignos de qualquer pessoa. Ser um americano tem significado estar comprometido com um certo número de idéias, e não ser descendente de um grupo racial ou étnico específico. Esses elementos de uma cultura americana visíveis hoje – a crença em uma Constituição e os princípios individualistas e igualitários que a permeiam, somados a uma cultura moderna pop e consumista – são universalmente acessíveis e

chamativos, o que tornaria os Estados Unidos, em teoria, a primeira “nação universal” (Fukuyama, 1994).

Entretanto, é necessário ressaltar que a história dos Estados Unidos revela que a defesa da cidadania como emblema nacional não significa necessariamente que não tenha existido uma monopolização da cultura nacional por uma elite dominante. No centro do conceito norte-americano de nação tem estado a noção de brancura. Através da história norte-americana, a identidade nacional tem sido construída ao distanciar o corpo político do outro racialmente diferente. A construção do “povo americano” como branco tem servido para justificar e perpetuar a subordinação da população afro-americana, assim como para assimilar certas populações imigrantes e excluir outras. No curso desse processo construtor da nação, classe e raça eram misturados (Basch *et al*, 1993). Ou seja, em oposição à nação democrática de todos os povos, há o contra-argumento de que os Estados Unidos começou a propagar seus princípios universalistas apenas na última metade deste século. Na maior parte de sua história, as elites dessa nação a conceberam como um país não somente baseado nos princípios universais da democracia, mas como uma nação anglo-saxã, cristã.

Por isso, é impossível se discutir a imigração na atualidade sem questionar que tipo de país é os Estados Unidos. O futuro da imigração na América é inseparável de seu senso de até que ponto os americanos querem conviver com esses novos imigrantes, de quantos empregos a sua economia pode suportar, e de quão diversa eles querem que sua sociedade seja.

O caso dos Estados Unidos coloca a dificuldade entre a participação na teoria e na prática dos imigrantes integrados em uma sociedade moderna. Há uma diferença entre os

princípios constitucionais do igualitarismo e sua implementação legal para todos os grupos. É nesse contexto que a recessão econômica e a competição por trabalho, a proteção do meio ambiente e uma estimativa de 2 a 12 milhões de migrantes não-documentados têm se tornado os ingredientes para uma reavaliação da política migratória americana (Tomasi, 1981).

De todos os países que recebem maior número de imigrantes, os Estados Unidos têm de longe o maior espaço entre o objetivo estabelecido de controlar a imigração e os resultados de sua política: está sempre crescendo o contingente de imigrantes legais e ilegais. Desde o período pós-Segunda Guerra Mundial, a América sustenta uma história de interesses contraditórios em relação à migração: 1) entre empregadores, procurando uma força de trabalho barata e manejável, e trabalhadores nascidos nos Estados Unidos, cujo poder de barganha é ameaçado por um influxo de emprego migrante, não-unificado; 2) entre uma economia que gera uma grande demanda por trabalho não-qualificado e uma classe política relutante em confrontar os conflitos sociais associados com essa demanda; e 3) entre os direitos humanos associados com a democracia liberal e as exigências de um controle das fronteiras. Essas oposições, ou tensões, têm vindo à tona durante períodos de recessão, levando à eclosão da xenofobia e do restricionismo, e tornando crescentemente difícil para o Estado articular uma política migratória coerente. (Cornelius *et al*, 1994)

Na realidade, os Estados Unidos têm criado categorias ou portas através das quais os imigrantes entram no país. A porta mais familiar é a porta da frente para os imigrantes colonizadores, a porta de boas-vindas que foi aberta para os europeus que migraram para a América. Nesse caso, a política migratória teve três fases. Primeiro, recepcionou

praticamente todos os recém-chegados, logo em seguida impôs restrições qualitativas, e finalmente, estabeleceu restrições quantitativas, como veremos a seguir.

Atualmente, as portas laterais e dos fundos têm se tornado as portas mais importantes de entrada para nações industriais. Abrir portas laterais aos recém-chegados tem frequentemente sido associado com a imigração ilegal da porta dos fundos. De fato, em muitas instâncias, um programa de porta lateral para o trabalhador migrante foi desenvolvido como uma alternativa à imigração ilegal de porta dos fundos. Porém, há uma lei forte da imigração de trabalho: não há nada mais permanente do que trabalhadores temporários. Os empregadores são avessos a produzir sem os trabalhadores a quem eles têm se acostumado e, uma vez que os imigrantes estão em um país industrial, é muito difícil expulsar os que desejam ficar (Martin, 1994).

Uma vez que esses imigrantes se estabelecem nos Estados Unidos, é notável que todas as pessoas categorizadas como racialmente distintas - isto é, não-brancas - acham seu lugar diferente dos negros, mas também fora da nação branca. Às vezes a pretensão da brancura como uma cidadania tem se mostrado explícita nas leis de imigração que proíbem a naturalização das pessoas de cor e nos cortes que sustentam essas leis. Entretanto, essa segregação não é usualmente percebida de forma direta. Como os Estados Unidos são uma nação de imigrantes, a tarefa de imaginar um povo americano tem sido especialmente problemática (Walzer, 1992). Em adição às suas múltiplas histórias culturais e lingüísticas, os imigrantes têm trazido suas histórias políticas e compromissos com processos políticos de outros Estados.

Desde o século XIX o governo americano vem formulando leis sobre quem pode entrar e quem pode sair do país. Na medida em que essas leis exercem um controle sobre

suas fronteiras, elas também refletem a repercussão do fluxo migratório no ambiente doméstico, já que elas delimitam o espaço entre os migrantes legais e ilegais, o que também inclui a potencialidade em ser um cidadão americano.

UM BREVE RESUMO DAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NOS EUA

Durante o século XIX, o governo americano e os Estados, assim como empregadores privados, saturaram a Europa com campanhas promocionais para incitar a imigração para terras americanas. Com o fim desse século e o início do século XX, legislações iniciais passaram a impedir que certas pessoas entrassem no país, tais como os chineses, doentes mentais, prostitutas, aqueles portadores de doenças contagiosas, criminosos, etc... mesmo assim, estes constituíam apenas 1% do fluxo total (Calavita, 1994). Em 1921, além das limitações qualitativas, passou a haver uma limitação quantitativa. *The First Quota Law of May 19, 1921* introduziu uma quota máxima de entrada de aproximadamente 350.000 imigrantes estrangeiros por ano. Já no ano de 1924 a política passou a dar ênfase na reunificação familiar, além de estabelecer uma obrigatoriedade do visto dado pelo consulado. Ou seja, essas políticas favoreciam os descendentes daqueles que estavam ali há mais tempo – os ingleses e outros europeus do lado noroeste.

Aos poucos, os americanos passaram a trocar a migração européia pela migração mexicana como fonte de força de trabalho, o que aumentou a flexibilidade. Na década de 40 foi instituído o *Bracero Program*, uma série de acordos bilaterais que forneceram trabalhadores mexicanos para a agricultura do sudoeste. O instigante desse programa foi

que ele não apenas tentou institucionalizar a natureza flexível e temporária do suprimento de trabalho mexicano, mas também porque as políticas formais e informais durante esse período contribuíram para o crescimento da migração ilegal que caracteriza os movimentos contemporâneos.

Em adição a essas políticas parcialmente oficiais de encorajamento da migração ilegal, os diretores do INS (Immigration e Naturalization Service) exerciam uma “negligência benigna” com relação ao trabalho indocumentado. A mensagem implícita do Congresso, por sua vez, era consistente com essa atitude *laissez-faire*. O Congresso era indiferente ao número crescente de ilegais, reduzindo o orçamento da Patrulha da Fronteira apenas quando a imigração crescia (Calavita, 1994).

Mas, ao mesmo tempo em que o Congresso permitia essa migração ilegal, eles estavam fazendo mudanças no sistema de migração legal. Houve o *The Immigration and Nationality Act of 1952* trazendo novas mudanças: 1) eliminou o critério raça como barreira para se conquistar a cidadania; 2) o mesmo fez em relação à discriminação entre sexos; 3) passou a dar preferência aos trabalhadores mais habilitados cujos serviços fossem de grande necessidade para os Estados Unidos; 4) estabeleceu um limite na quota por uso dos países para as colônias e áreas dependentes; 5) permitiu a imigração de certos antigos membros voluntários de organizações proibidas; 6) alargou os espaços de exclusão e deportação de estrangeiros; 7) o ajuste de *status* restringiu-se apenas para os residentes permanentes; 8) proporcionou salvaguarda para estrangeiros sujeitos a deportação. Apesar de ser mais liberal que a lei anterior, no entanto, esse ato reteve muitas das preferências anteriores por quotas. Ainda que os asiáticos pudessem entrar no país, seus número foram mantidos baixos, assim como o sudeste da Europa (Mills, 1994).

Até o término do *Bracero Program*, em 1964, a imigração ilegal prosperou, ainda que o discurso de que esses imigrantes estariam diminuindo os salários e deslocando trabalhadores americanos também se alastrasse. Mas, logo em seguida, um marco importantíssimo para o processo de imigração ocorreu com o *The Immigration and Nationality Act of 1965*, mais conhecido como INA. Este aboliu o sistema de distribuição de quotas por países, adotando o mesmo sistema só que para hemisférios (170.000 para o hemisfério oriental, excluindo cônjuges, parentes, e filhos solteiros de um cidadão americano, e 120.000 para o hemisfério ocidental, sem a utilização do sistema de preferências por país). Além disso, o sistema de preferências foi modificado para enfatizar a reunificação familiar, e houve a introdução de níveis de habilidade. A necessidade da posse de um certificado de trabalho, fornecido pela Secretaria de Trabalho Norte-americana passou também a ser uma nova exigência, deixando claro que nenhum trabalhador estrangeiro poderia entrar no país caso houvesse mão-de-obra nativa disponível. A importância desse ato para caracterizar o novo fluxo de imigrantes para os Estados Unidos a partir de então foi fundamental, como veremos no capítulo adiante.

Ajustamentos menores a esse esquema básico continuaram ao longo das décadas de 70 e 80, havendo uma atenção maior sobre o controle da imigração ilegal. Duas modificações nesse período foram especialmente importantes. Primeiro, em 1978, os limites separados dos hemisférios foram eliminados e uma base única de 290.000 foi estabelecida, com um limite de 20.000 imigrantes por país. Segundo, o Ato dos Refugiados em 1980 colocou-os fora do sistema de preferência; ficou determinado que o presidente, após consultar o Congresso, deveria agora ter a autoridade de estabelecer limites anuais sobre o número de refugiados a serem admitidos.

Em 1986, a luta contra a imigração ilegal culminou em uma outra reforma na legislação americana sobre imigração, o *Immigration and Control Act (IRCA) of 1986*, onde foram formuladas sanções aos empregadores de estrangeiros ilegais - e foi justamente nesse ponto que esse ato adquiriu sua originalidade. O IRCA tornou ilegal empregar com conhecimento estrangeiros não-autorizados para trabalhar nos Estados Unidos. Essa lei se aplicaria a todos os empregadores, incluindo aqueles que subcontratavam trabalhadores. Além disso, a lei determinava que os empregadores requisitassem a documentação de todos os seus empregados, fornecendo a sua identidade e elegibilidade para trabalhar no país. Os empregadores, então, deveriam preencher um formulário I-9 a cada nova contratação, listando os documentos analisados e sua data de expiração, devendo-os manter em seus arquivos. Entretanto, a sanção aos empregadores não foi realmente eficaz. Entre 1986 e 1989, as estatísticas mostraram uma pequena queda na apreensão nas fronteiras mexicanas, mas logo depois os números voltaram a subir (Baker, 1997).

Esse ato buscou conciliar uma compaixão pelos imigrantes ilegais com uma proteção de emprego para os cidadãos americanos. Isso refletiu uma posição do Congresso com base em uma mudança nas atitudes públicas (contrárias à ilegalidade) referentes à política migratória.

Assim, simultaneamente, o IRCA possibilitou que imigrantes indocumentados desde antes de 1º de janeiro de 1982 buscassem a residência legal. Com isso, quase 3 milhões de imigrantes recorreram a um dos dois programas de legalização, superando as expectativas dos políticos. Aproximadamente 1,7 milhões se estabeleceram pelo Programa de Legalização Geral (LAW) com uma taxa de aprovação de 98%, enquanto outros 1,3

milhões procuraram a legalização pelo Programa Especial de Trabalhadores Agrícolas (SAW). Apesar das acusações de fraude nesse último caso, em torno de 94% foram aprovados. (Calavita, 1994)

Uma vez que o IRCA tocou no problema da imigração ilegal, os políticos voltaram sua atenção para políticas reformadoras relacionadas à imigração legal, o que resultou no ato seguinte da legislação americana a respeito da imigração: o *Immigration Act of 1990*. Três fatores foram fundamentais no debate dessa reforma. Primeiro, a transformação da economia dos Estados Unidos, onde a proporção de força de trabalho engajada nas fábricas decaiu, da mesma forma que o trabalho no setor de serviços cresceu. Relacionada a essa mudança esteve a preocupação de que a força de trabalho americana não pode suprir os técnicos e profissionais altamente especializados requisitados no novo setor de serviços, nem o grande número de trabalhadores de nível inicial, do qual esse setor depende. Segundo, no passado o grupo de imigrantes legais para os Estados Unidos se estabeleceu nas áreas urbanas do corredor nordeste; ainda é precisamente essas localidades que tem sido mais atingidas pela mudança de uma economia voltada para o serviço e para a competição global que tem acelerado a mudança da fábrica fora dessas áreas para outros lugares onde exista um trabalho mais flexível e mais barato. Terceiro, houve um declínio firme nas taxas de fertilidade americanas, de tal modo que a imigração é responsável por uma porção substantiva do crescimento da população nos Estados Unidos, assim como fornece 33% da nova força de trabalho. Dentro desse contexto, o debate congressista se concentrou em como fornecer trabalhadores para a economia americana, ou então melhorar a competitividade global sem, no entanto, arriscar os

interesses dos trabalhadores americanos frente a uma diminuição de salário ou ameaça do poder de barganha (Calavita, 1994).

Apesar dessas preocupações econômicas, essa reforma colocou novamente a reunificação familiar como uma prioridade central. Outra modificação primordial nessa lei foi a expansão na proporção de vistos a ser avaliados pelo grau econômico (houve um aumento de 54.000 para 140.000). Em adição a essa mudança quantitativa, a lei modificou os procedimentos de qualificação e os mecanismos administrativos. Ficou a cargo do Departamento de Trabalho do governo americano estabelecer um programa para determinar se era exequível identificar as ocupações onde haveria falta de força de trabalho, e se fosse o caso, deveria se estabelecer certificações sobre o emprego de mão de obra imigrante. Além disso, os empregadores deveriam ficar encarregados de informar aos seus trabalhadores de suas intenções de importar trabalhadores estrangeiros. O *The Immigration Act of 1990*, portanto, nada mais fez do que expandir em escala o sistema de imigração existente desde 1965. Sua contribuição mais marcante é que ele aumentou o nível de imigração legal em 35% em relação aos números antes autorizados (Mills, 1994). Diante da incapacidade política de reduzir o número de imigrantes não-qualificados, essa lei apenas abriu ainda mais as portas para aqueles que almejavam trabalhar na América.

Um observação importante é que criou-se aí um novo sistema para a imigração de trabalhadores religiosos. Religiosos que prestaram serviço sacerdotal por dois anos no país de origem e cujos serviços sejam necessários para as organizações religiosas dos Estados Unidos receberiam uma isenção de limitação numérica e certificado de trabalho, sendo nomeados como imigrantes legais.

A sanção aos empregadores seriam efetivadas mesmo se o imigrante possuísse papéis falsos forjando uma situação de regularidade, já que aceitaram tais documentos. Enquanto isso, os refugiados não mais obedeceriam ao sistema de quotas. O presidente é quem deveria determinar o número de exilados a serem aceitos a cada ano. Haveria somente uma limitação (5.000 indivíduos) para o pedidos anuais de *status* de residente.

Essas reformas visando fazer crescer o número de profissionais imigrantes admitidos por razões econômicas foram, entretanto, acompanhadas por um crescimento total no alvo da imigração anual, de modo que 80% dos imigrantes admitidos nos Estados Unidos continuaram a ser predominantemente não-especializados admitidos por reunificação familiar (Martin, 1994).

A ÚLTIMA LEI: IIRIRA 96

Finalmente, em setembro de 1996, foi aprovado a última lei sobre imigração nos Estados Unidos, o *Illegal Immigration Reform and Immigration Responsibility Act (IIRIRA) of 1996*. Originalmente, haveria dois grupos de propostas de lei circulando no Congresso - um cobrindo a imigração ilegal e o outro cobrindo a imigração legal. A proposta sobre a imigração legal propunha cortar drasticamente o número de trabalhadores imigrantes e daqueles aceitos por reunificação familiar nos Estados Unidos. Já a proposta sobre a imigração ilegal deveria enfatizar o reforço nas fronteiras e a deportação. Elas foram, no entanto, unidas, após um *lobby* dos empresários, de modo que muitas cláusulas relacionadas à imigração legal foram omitidas (Siskind *et al*, 1996). A lei concentrou-se, portanto, sobre a imigração ilegal, ainda que sua aprovação signifique uma

reformulação geral nas leis de imigração, que afeta não só os imigrantes ilegais, mas também os legais. O quadro a seguir mostra como as duas propostas dividiram o Congresso americano durante a sua elaboração:

A Polêmica sobre a Separação das Propostas

Uma reportagem do Boston Globe demonstrou o grande debate que antecedeu a última lei de imigração nos Estados Unidos. A grande polêmica ficou por conta de orientar as medidas para a imigração ilegal, deixando de lado um combate maior à imigração legal. O democrata Howard Berman, que cooperou na restrição das medidas envolvendo a imigração legal, por acreditar que ela traz força e benefícios ao país e não deve ser contaminada pela raiva contra a imigração ilegal, disse que "Oito de cada dez americanos apoiam a separação entre as medidas referentes à imigração legal e a ilegal". A comissão judiciária do senado, que está produzindo sua própria legislação, separou as medidas que afetam a migração ilegal daquelas que afetam a migração legal.

No entanto, a proposta final não agradou a todos. Lamar Smith, republicano, chairman do Judiciary Committee's Immigration Panel e principal autor da lei, disse que a separação "fere as famílias e os trabalhadores americanos", pois mais de 80% dos imigrantes legais são, atualmente, contratados sem a devida verificação de sua aptidão legal para tal. Ele ainda declarou que 37% dos imigrantes recentes não possuem nível superior, o que finda por deixar em desvantagem os americanos menos favorecidos economicamente.

Entre as medidas que permaneceram na lei estão: adicionar 5 mil agentes à Patrulha da Fronteira em cinco anos; ser mais severo com contrabandistas, falsificadores de documentos e imigrantes ilegais que ficam no país além do tempo permitido por seus vistos temporários; impedir a entrada de terroristas internacionais; e criar um número de telefone em cinco estados, onde os empregadores poderiam verificar se seus empregados estão legalmente aptos a trabalhar nos EUA.

Entre as medidas rejeitadas estão: uma programa de trabalho imigrante temporário que permitiria a contratação de 250 mil agricultores rurais pelo período de 10 meses, onde um quarto de seus salários só lhes seria pago quando voltassem a seus países de origem. Enquanto Richard Pombo, republicano, enfatizou a eficiência desta medida nos períodos de crise, Earl Pomeroy, democrata, taxou o programa de "reserva de mão-de-obra barata" e Zoe Lofgren, democrata, argumentou que ele seria um incentivo à imigração ilegal, pois tais trabalhadores rurais têm planos de enriquecimento, e não aceitariam voltar para casa tão cedo. Outras medidas rejeitadas foram: a redução do limite anual de entrada de imigrantes legais no país de 800 mil para 700 mil nos próximos cinco anos, e posteriormente para 560 mil; e a maior disponibilidade de vistos para esposas e crianças menores de

imigrantes residentes legalmente nos EUA, em detrimento de seus outros parentes e crianças maiores.

Fonte: Boston Globe, 22/03/96.

Inicialmente, o IIRIRA preocupou-se em reforçar controle sobre as fronteiras aumentando em 5 mil o número de seus patrulheiros nos próximos cinco anos. Foi estabelecido que o uso de cartões de identificação para cruzar a fronteira devem ser efetuados antes do ano 2000. As penalidades para aqueles que tentarem chegar ilegalmente no país, no entanto, estão sendo implementadas desde abril desse ano, havendo uma multa superior a US\$ 250,00.

Uma das revisões mais significativas feita pelo IIRIRA 96 é a eliminação do conceito de "entrada" como um fator-chave para determinar se o imigrante é sujeito à remoção como um estrangeiro inadmissível ou deportável. A nova lei permite a um oficial do INS unilateralmente estabelecer se um estrangeiro é admissível para os Estados Unidos, podendo este ser removido sem um acompanhamento judicial. Esse procedimento se aplica àqueles que estão buscando entrar no país, assim como àqueles que não são capazes de demonstrar que têm vivido continuamente nos Estados Unidos há dois anos. Se o oficial determinar que não há um medo verossímil de perseguição, o estrangeiro deverá ser deportado, ainda que nesse caso tenha direito a uma revisão judicial (Siskind *et al*; 1996). Se for efetuada a ordem de deportação, pode-se pedir a um juiz para cancelá-la, mas deve-se provar que o indivíduo tem permanecido nos Estados Unidos continuamente por, no mínimo, dez anos, e deve-se provar que a sua deportação resultaria em uma privação fora do comum para um cidadão americano, ou um cônjuge, pais, ou filhos residentes permanentes legais (Arora, 1996).

Desse modo, uma característica marcante dessa nova lei é a eliminação de muitos caminhos antes disponíveis para uma revisão judicial dos atos do INS. A nova lei define os casos que não podem ser revisados, e estabelece regras para poucos casos onde a apelação ainda é possível. Ela amplia principalmente a definição de pessoas categorizadas como criminosos, que inclui, por exemplo, o abuso sexual de menores e a lavagem de dinheiro. Além disso, os estrangeiros são considerados inadmissíveis por uma variedade de ofensas e atividades, que vão desde o simples fato de não fornecer uma prova de vacinação, até à associação em organizações terroristas (INS, 1997).

Um dos pontos polêmicos dessa nova lei estabelece que qualquer estrangeiro que está ilegalmente ou foi legalmente admitido com um visto, porém permaneceu no país após a data de sua expiração, mesmo uma dia depois do limite autorizado, após setembro de 1996 não pode mais usar o visto com o qual entrou originalmente no país. Ele só pode requisitar seu novo visto em seu país de origem. Além disso, aqueles que permanecem além da data de expiração por mais de 180 dias e menos de um ano sofrerão um período de exclusão de três anos. Já os que ultrapassarem o período de 365 dias estarão sujeitos a um período de dez anos de exclusão (Fragomen Jr., 1997).

Desse modo, uma vez que o sistema de legalização desenvolvido pelo IRCA não conseguiu resolver os problemas dos imigrantes ilegais que vivem nos Estados Unidos - pois afinal, mesmo depois de ter legalizado grande parte dos ilegais, o número de indocumentados não diminuiu - a deportação parece surgir como a última tentativa para conter esse fluxo, tornando-se a grande marca dessa última lei.

Concomitantemente com essas medidas restritivas, uma proposta de lei separada sobre os benefícios dos serviços de bem-estar dos Estados Unidos foi aprovada³. Uma área que possui impacto direto sobre a imigração legal, nesse aspecto, é aquela que diz respeito à exclusão de indivíduos que podem se tornar um encargo público. A lei esclarece que os funcionários do consulado devem negar o visto para pessoas que podem se tornar um encargo público considerando fatores como idade, saúde, *status* familiar, recursos financeiros, educação e especialização. Uma declaração de renda também pode ser considerada como fator (IIRIRA; 1996). Especificamente, estabelece-se que um estrangeiro, que quer se beneficiar de um dos programas de bem-estar que podem ser concedidos a imigrantes, deve incluir em seus recursos a renda de qualquer pessoa (e a de seu cônjuge) que possui uma declaração de renda legalmente confiável - a qual funciona como um contrato: 1) no qual o protetor concorde em fornecer um sustento para manter o imigrante com um valor anual que não pode ser menor do que 125% da linha de pobreza federal, até o imigrante se tornar um cidadão americano ou até o imigrante ter trabalhado

³ Alguns esclarecimentos devem ser feitos, resumidamente, para um melhor entendimento dos serviços de bem-estar nos Estados Unidos. Eles se dividem, tradicionalmente, em três vertentes: a seguridade social (*Social Insurance*), a assistência social ou assistência pública (*Welfare, Public Assistance*), e a garantia de atenção a direitos sociais básicos (Jusidman, 1996).

Os programas de seguridade são percebidos como um direito. Seus recursos frequentemente provêm dos impostos dos trabalhadores e das cotas adicionais dadas por eles e por empresários. Assim, a seguridade social é um pagamento que se deve ao constituinte. Seus principais programas são: o Seguro Social (seguro dado a idosos - entre eles o *Medicare*, que garante assistência médica -, incapacitados e sobreviventes); Seguro Desemprego; e a Compensação a Trabalhadores (que serve às vítimas de acidente no trabalho e às suas famílias).

A assistência pública tem como objetivo dar ajuda a certos setores da população que estão necessitados por formarem grupos especialmente vulneráveis e que, ao menos teoricamente, são merecedores desta. Trata-se de uma forma de caridade dada aos mais pobres, na qual os solicitantes devem provar continuamente que merecem ajuda. Entre seus principais programas estão: o Programa de Ajuda a Famílias com Filhos Dependentes (AFDC); o Seguro Suplementar de Renda (SSI), os Programas de Alimentação para Pobres (como, por exemplo, os bonos de alimentos ou *food stamps*); e os Serviços de Saúde para a População Pobre (*Medicaid*).

Os direitos sociais básicos dizem respeito à educação, que é entendida pelos americanos como um direito universal.

no país por dez anos; 2) que é legalmente reforçado contra o protetor pelo imigrante, o governo federal, qualquer estado, ou qualquer entidade responsável por fornecer benefícios públicos para o imigrante; 3) no qual o protetor concorda em se submeter a uma jurisdição de qualquer corte federal ou estatal (Fragomen Jr., 1997) .

Além disso, essa nova reforma do bem-estar elimina o fornecimento de *food stamps* e o pagamento da Seguro Suplementar de Renda (um programa de assistência em dinheiro para idosos e incapacitados indigentes) para a maior parte dos não-cidadãos e suspende alguns dos benefícios médicos, exceto para emergências. Isso força os filhos de muitos dos futuros idosos imigrantes a comprar um seguro médico como uma condição para trazer seus parentes para os Estados Unidos.

Devido à natureza rigorosa dessa lei, muitos imigrantes estão iniciando uma corrida para se tornarem cidadãos, a fim de poderem desfrutar dos benefícios do serviço de bem-estar. De acordo com o *Immigration and Naturalization Service (INS)*, mais de 1.1 milhão de pessoas estão pedindo para se tornar cidadãos só nesse ano de 1997. Embora um número tão alto de pedidos para a cidadania seja esperado, apenas 1.8 milhão dos 25 milhões de recipientes do *food stamp* são, na realidade, de imigrantes legais. Além disso, as previsões de uma grande economia nesse campo feitas por alguns membros do Congresso podem não ser alcançadas (Shih, 1996).

No que diz respeito a relações trabalhistas, a lei estipula que, um empregador que faz um esforço de "boa fé" para cumprir com os requerimentos de verificação ao empregar um novo trabalhador imigrante, será considerado como estando de acordo com o procedimento, não importando que tenha ocorrido falha técnica ou processual. Para poder se beneficiar dessa cláusula, o empregador deve corrigir voluntariamente a falha dentro de

dez dias úteis e explicar o erro para um agente do INS. Entretanto, a lei deixa claro que o empregador não pode pedir outros ou mais documentos do que o permitido, podendo esse ato ser considerado como uma intenção de discriminar o imigrante.

Quanto à especialização, um número considerável de estrangeiros possuirão permissão de entrar nos Estados Unidos e serem empregados como "trabalhadores especializados". O visto para esse tipo de permissão de trabalho é chamado de H-1B. Para ser qualificado para esse visto, deve-se estar envolvido em uma ocupação que requer um bacharelado ou algum grau mais alto. As ocupações típicas sob essa categoria de visto incluem médicos, professores universitários, engenheiros, etc. No entanto, há um limite na quota de 65.000 imigrantes por ano.

Além disso, há um número de novas regras que afetam os refugiados e programas de asilo. O Congresso criou uma nova categoria para os pedidos de perseguição, que agora inclui pessoas forçadas a abortar um filho ou serem esterilizadas, ou pessoas que se recusam a se submeter a tal procedimento. Um número total de 1.000 pedidos por ano devem ser dedicado a essas pessoas. No entanto, os procedimentos para se pedir asilo se tornaram mais difíceis sob a nova lei, que estabelece que: 1) estrangeiros que podem ser removidos para países de Terceiro Mundo, aonde sua liberdade possa não ser ameaçada e onde ele possa ter acesso a um pedido de asilo, não são permitidos de entrar nos Estados Unidos como refugiados; 2) o imigrante deve pedir asilo em seu primeiro ano de entrada nos Estados Unidos; 3) os estrangeiros não são permitidos a entrar com um novo pedido de asilo após terem seus pedidos anteriores sido negados, a não ser que eles provem que houve uma mudança nas circunstâncias; 4) há novas categorias de pessoas a quem será negado o asilo, que incluem certos criminosos graves e aqueles que têm participado da

perseguição de outras pessoas; 5) os estrangeiros podem ser requisitados a se submeter a fotografias e impressões digitais; 6) taxas para entrar com o pedido de asilo estão autorizadas; 7) os estrangeiros que forjaram os pedidos de asilo podem ser agora permanentemente proibidos de se tornarem cidadãos americanos (Siskind *et al*, 1996).

A principal preocupação das políticas migratórias do princípio e meio dos anos 80 era lidar com o problema da migração ilegal (principalmente do México) que culminou em 1986, na imposição de sanções aos patrões que empregassem imigrantes ilegais. A mesma lei, no entanto, conforme já se assinalou antes, incluía uma anistia generosa para estrangeiros indocumentados já residentes no país. Até 1997 pode-se dizer que a execução dessa política ambígua falhou em seu objetivo de combater a migração ilegal que, após um certo declínio, esteve acima dos níveis previstos, e as sanções aos empregadores têm se mostrado sem efeitos, induzindo a discriminação e elevando os custos dos negócios. Resta saber quais serão os efeitos da última lei de imigração, o IIRIRA 96, nos próximos anos. Notavelmente, ainda é cedo para estipular as conseqüências dessa política sobre a sociedade americana, mas a curto prazo pode-se dizer que ela constitui uma tentativa mais enérgica de restringir o número de imigrantes que têm chegado ao país e estimular a saída daqueles que já se encontram ali ilegalmente, ainda que possa ser apenas mais uma medida aparente. Por outro lado, os imigrantes têm reagido a essa política mais restricionista, o que tem gerado uma mobilização maior, principalmente por parte dos latinos, como demonstra a matéria abaixo. Provavelmente, essa reação poderá repercutir na elaboração de outras leis e pavimentar o caminho para o fortalecimento político desses grupos étnicos.

A Marcha dos Latinos

Centenas de latinos se organizaram para uma marcha na capital do país. Washington, por causa das novas leis imigratórias e de benefício social (welfare) e pelo que eles vêem como um crescente sentimento anti-imigrante.

Os manifestantes estavam sendo esperados para chegar de 39 estados. "Vamos nos apresentar para a capital de nossa nação. Estamos afirmando nosso lugar neste país. Este é o começo de uma campanha que quer mudar o coração e a mente de um público que tem reagido de modo negativo com meu povo, movidos por medo e ódio dizer: ignorância", disse Isabel Garcia, diretora do Departamento de Defensores Legais do condado de Prima. Fizeram parte dos objetivos da marcha a garantia de direitos humanos e constitucionais para todos, oportunidades iguais e ações positivas, educação pública gratuita para todos da pré-escola à universidade, expansão dos serviços de saúde, revisão na política de cidadania e reforma nas leis trabalhistas.

A marcha teve como objetivo ir contra as medidas para acabar com a imigração ilegal, incluindo a duplicação do número de patrulheiros na fronteira, que passaram pelo congresso dias antes. Os legisladores admitiram, em negociações com a Casa Branca, que limitariam o acesso de imigrantes legais a determinados benefícios sociais depois que estes os tivessem recebido por um ano consecutivo.

Enquanto os organizadores da marcha se diziam aliviados por algumas das cláusulas mais radicais terem sido deixadas de fora, eles permaneciam preocupados com os efeitos da lei de imigração e de assistência social na comunidade latina.

Fonte: Boston Globe, 12/10/96.

O futuro direcionamento das políticas migratórias nos Estados Unidos constitui, como podemos ver, um assunto extremamente polêmico. No campo político, os conservadores têm estado divididos. Muitos empregadores e defensores de uma economia livre são partidários da imigração, uma vez que essa fornece uma mão de obra barata e paga mais impostos do que absorve seus benefícios. Já políticos como Patrick J. Buchanan e outros republicanos de direita ocupam uma posição mais nativista. Eles contestam os benefícios econômicos da imigração, mas o mais importante é que eles os vêem como

propagadores de valores culturais estranhos e menos desejáveis. Por outro lado, diversas partes da coalizão liberal – como os negros e ambientalistas – reagem também contra o grande fluxo recente de imigrantes, principalmente o que vem da América Latina. Porém, diferentemente dos conservadores, que pautam seu discursos anti-imigrantes na questão dos valores culturais, os liberais dão ênfase na questão econômica, como o possível fato dos imigrantes ocuparem empregos que deveriam ser dos negros, ou o fato deles incitarem o crescimento econômico, usarem recursos naturais e promoverem a degradação ambiental (Fukuyama, 1994).

Esse debate deixa claro, desse modo, que no Congresso americano, constituído pelo Senado e pela Câmara dos Representantes, há duas tendências: uma humanitarista, defendendo a reunificação e contra o sistema de quotas por países, e outra nacionalista, que valoriza a preservação da cultura norte-americana, exigindo uma atitude protecionista em relação à sua economia e seus trabalhadores. Ou seja, na verdade, os esforços dos Estados Unidos para fechar a porta dos fundos a fim de manter aberta a porta da frente representa uma “grande barganha” entre os defensores de uma restrição à imigração e aqueles que favorecem mais imigrantes. A negociação intensa que precedeu as reformas de imigração nos Estados Unidos refletiu a relutância de uma nação de tomar um passo desconfortável.

UMA PERGUNTA (AINDA) SEM RESPOSTA

Os Estados Unidos continuará a ser um país de imigrantes, afinal, ou a tendência é que o país feche as portas para aqueles que querem participar da história de um país

democrático? Essa é a pergunta que tanto preocupa acadêmicos, políticos e a própria população em geral. E a resposta final, se é que existe, parece estar longe de ser encontrada.

O estudo das políticas migratórias nos Estados Unidos é um assunto controverso não somente pelo debate que gera entre aqueles que são pró-imigração ou contra a imigração, mas por ser um assunto recente, que passou a fazer parte do cotidiano na vida dos americanos. Ao se preocuparem com a assimilação de seus novos vizinhos, os americanos se vêem obrigados a pensar em quem realmente constitui um povo americano, e quais deverão ser as prioridades da política externa do país ao lidar com esse problema. A imigração, portanto, não é um problema com o qual se pode lidar isoladamente. Só pode ser entendida a partir das suas inúmeras complexidades. Por isso, para analisarmos os caminhos traçados pela política migratória americana e suas previsões futuras, é preciso levar em consideração que:

- A política migratória norte-americana das últimas três décadas atua como causa e consequência da imigração, isto é, ela constitui um processo ambivalente que, ao mesmo tempo que surge a partir das necessidades da sociedade em colocar soluções para o fluxo de estrangeiros, gera uma reação por parte dessa mesma sociedade de acordo com a dinâmica desses fluxos.
- A política migratória norte-americana é consequência tanto de suas atividades domésticas como exteriores. Nesse sentido, a percepção da nação americana como uma nação cuja principal característica é a propagação de valores democráticos é fundamental, assim como a sua participação em conferências internacionais, onde a sua presença é sempre uma presença de peso nas negociações internacionais.

Ao abrir as portas para a reunificação familiar em 1965, os Estados Unidos passou a caracterizar-se como uma terra de imigrantes com diferentes colorações. Levando em consideração a nossa primeira hipótese, a lei de 1965, portanto, é fundamental para ser discutida, pois foi ela que permitiu que hispânicos e asiáticos formassem os novos grupos étnicos que pouco a pouco foram se espalhando pelo país. É preciso entendê-la como ponto de partida para os acontecimentos que caracterizam esses novos fluxos e para a atração cada vez maior que os Estados Unidos passaram a exercer para os emigrantes dos países subdesenvolvidos. Ao comparar uma lei como o *The Immigration and Nationality Act of 1965* com os desenvolvimentos subsequentes na política migratória americana, principalmente a hostilidade atual em relação aos ilegais, nos perguntamos até que ponto ainda podemos caracterizar os Estados Unidos como um país aberto à imigração, ou em que medida as restrições atuais apenas representam um direito de soberania do país para controlar as suas fronteiras. Por isso, o capítulo seguinte se dedicará em decifrar essa lei e esquematizar as principais mudanças que ela trouxe para o país.

Atualmente, o que mudou e o que permanece nas decisões políticas sobre a imigração? E o que podemos esperar pelo futuro? Como já foi dito, é difícil analisar e prever os rumos da política migratória americana (e está longe de ser essa a pretensão da autora). Porém, há inúmeros diálogos nos meios acadêmico e jornalístico que são úteis para visualizarmos a questão dessa política em um tempo presente e em um futuro próximo. Portanto, o objetivo das próximas páginas é fornecer os elementos que são relevantes na elaboração dessa questão (como o valor da democracia para os americanos e a participação dos Estados Unidos em conferências internacionais) e finalmente, através da contribuição de alguns autores, dar interpretações para essa conjuntura histórica.

Capítulo 2

“The Immigration and Nationality Act of 1965”: Introduzindo a Atual Diversidade

Como foi visto nas páginas anteriores, a migração internacional é um tema que tem promovido um debate intenso no mundo atual. Principalmente em países com uma tradição em imigração, como os Estados Unidos, os problemas atuais relacionados aos novos fluxos de pessoas têm despertado sentimentos das mais variadas origens, desde aqueles que enaltecem o valor dos imigrantes para a sociedade americana, como aqueles que desprezam a mão de obra barata que chega diariamente pelas fronteiras do país. Mas o que possibilitou a sedimentação desse fluxo e como ele foi se adaptando às novas realidades da sociedade americana? As respostas para essa pergunta serão desenvolvidas nesse Segundo Capítulo, partindo principalmente do fato de o *The Immigration and Naturalization Act of 1965* ter atuado como uma causa importante para a grande diversidade desses imigrantes atuais.

A DISCUSSÃO PRÉVIA SOBRE O ATO

Os Estados Unidos, por ter sido construído por imigrantes, sempre foi visto como um país aberto à imigração, desde os seus tempos coloniais. No entanto, como vimos no capítulo anterior, políticas restricionistas no início do século XX, constituídas logo após a Primeira Grande Massa de Imigrantes entre 1890-1920, provam que nem sempre esse país esteve aberto à diversidade resultante dos fluxos migratórios. Uma nova política migratória estabelecida com o *The Immigration and Nationality Act of 1965* veio reverter esse quadro. Ela permitiu que pessoas de todas as partes do mundo pudessem, a partir daquele momento, imigrar para os Estados Unidos, pavimentando o caminho para a Segunda Massa de Imigrantes, um quadro que nós assistimos até os dias de hoje.

Dentro dos acontecimentos internos que agitavam o país, essa lei refletiu o otimismo da sociedade americana diante da revolução dos direitos civis, assim como a visão da coalizão de judeus, católicos, e liberais que durante anos lutaram contra a tendência da lei de 1924. Além de colocar um limite, pela primeira vez, na imigração do hemisfério ocidental (120.000), essa lei foi fundamental por abandonar qualquer critério para distinguir os imigrantes com base na raça e etnicidade. O princípio dominante passou, assim, a ser a reunificação familiar. Dentre os vistos emitidos, 80% foram destinados para parentes próximos de cidadãos ou residentes americanos, que foram incluídos sem fazer parte do sistema de cotas (Mills, 1994).

O INA de 1965 colocou sete preferências para selecionar os imigrantes do hemisfério oriental: 1) filhos solteiros maiores de 21 anos de cidadãos americanos; 2) cônjuges e filhos solteiros de residentes permanentes; 3) profissionais, cientistas, e artistas

de "habilidade excepcional"; 4) filhos casados maiores de 21 anos de cidadãos americanos; 5) irmãos de cidadãos americanos; 6) trabalhadores, especializados ou não, para ocupações que estejam em defasagem de mão de obra nos Estados Unidos; e 7) refugiados. Uma percentagem foi dada para cada preferência; mas, ninguém poderia ser admitido sob a terceira e sexta preferências ao menos que a Secretaria do Trabalho dos Estados Unidos tivesse se certificado de que não havia trabalhadores qualificados para a determinada ocupação e de que a entrada de imigrantes não diminuiria os salários e, assim, pudesse levar à deterioração das condições de trabalho. O sistema de preferências não se aplicava ao hemisfério ocidental, mas todos os imigrantes foram submetidos, sem exceção, a uma autorização para trabalhar (Shih, 1997).

Inicialmente, a expectativa dos políticos da época não era de abrir as portas a uma número massivo de imigrantes; seu objetivo, como enfatizou o Presidente Lyndon Johnson, era apenas "reparar uma profunda e dolorosa falha na Justiça Americana" (Mills, 1994). O princípio dominante do INA de 1965 seriam as conexões familiares e o fim da discriminação quanto à origem dos imigrantes. Italianos, poloneses, gregos ou judeus não seriam limitados por quotas restritivas. Com isso não haveria grandes mudanças no volume ou no caráter racial ou étnico da imigração.

Além desse argumento - que apaziguou os grupos nativistas opostos à imigração de outras regiões do mundo que não fosse a Europa Ocidental - outros discursos foram utilizados pelos políticos para passar esse ato. Primeiro, em termos das considerações da política externa no meio da Guerra Fria, os advogados da imigração argumentaram que, se os Estados Unidos queriam se portar como líder de um "mundo livre", o governo federal tinha que eliminar a discriminação racial não somente em todos os aspectos domésticos da

vida pública, mas também em sua política de imigração. Para conquistar os votos da população não-branca, primeiro o Presidente John F. Kennedy e, após o seu assassinato, o Presidente Lyndon Johnson pediram ao Congresso para reformar as leis de imigração no país. Ao mesmo tempo, o Presidente Johnson implementou programas anti-pobreza e a favor dos direitos civis, a fim de convencer o mundo de que os Estados Unidos eram, de fato, uma terra de justiça e oportunidades iguais para todos. O presidente teve sucesso em sua investida sendo eleito em 1964, e as agências privadas que trabalharam com refugiados e imigrantes ressaltaram os aspectos humanitários dessa lei, que poderia reunir famílias cujos membros estavam separados há anos (Shih, 1997).

Segundo, aqueles que apoiavam o ato enfatizaram que a sua implementação poderia beneficiar os Estados Unidos a trazer trabalhadores qualificados para preencher as necessidades de mão de obra em certos setores da economia. Nesse sentido, as uniões de trabalhadores, que historicamente tinham se oposto à imigração, apoiaram o *The Immigration and Nationality Act of 1965*, uma vez que o Departamento de Trabalho poderia exercer pleno controle sobre a certificação de emprego, de modo que nenhum imigrante poderia ser admitido em categorias de preferências ocupacionais em indústrias que já possuíam número suficiente de trabalhadores americanos.

A lei de 1965, assim, ao valorizar a reunificação familiar, permitiu que os pais, cônjuges, e filhos pequenos de qualquer cidadão americano entrassem no país sem qualquer restrição numérica. No entanto, não houve muitos judeus que se interessaram em deixar a Europa, apesar da luta das organizações judaicas e membros do Congresso por uma política migratória americana mais liberal. A prosperidade europeia havia reduzido o número de europeus que queriam emigrar, e as regras comunistas restringiram o número

de pessoas que poderiam entrar nos Estados Unidos. Rapidamente, a composição da imigração mudou de predominantemente européia para predominantemente latina e asiática (Glazer, 1994). Como esses imigrantes, em geral, possuíam grandes famílias, o volume de pessoas entrando no país se multiplicou vertiginosamente.

O resultado dessa política foi, portanto, muito diferente do esperado. Tal como, por exemplo, no comentário do Senador Edward Kennedy, como presidente do Subcomitê de Imigração:

Primeiro, nossas cidades não serão inundadas com milhões de imigrantes anualmente. Sob a lei proposta, o nível presente de imigração permanece substancialmente o mesmo... Em segundo, a mistura étnica do país não sofrerá transtornos... Ao contrário dos custos de alguns trimestres, (a lei) não inundará a América com imigrantes de qualquer país ou área, ou das nações mais populosas e destituídas da África e Ásia.... Em uma análise final, o modelo étnico da imigração sob a medida proposta não é esperado de ser mudado tão drasticamente quanto os críticos parecem pensar (Brimelow, 1996).

O fluxo dos anos subsequentes a essa lei vieram a desmentir as previsões do Senador Kennedy, assim como de muitos dos relatores que elaboraram essa lei. O INA de 1965 permitiu a construção de um mosaico com novas configurações étnicas e raciais.

INTRODUZINDO A DIVERSIDADE

Ao permitir a reunificação familiar e abolir o sistema de quotas, o *The Immigration and Nationality Act of 1965* agiu como uma das principais causas do fluxo migratório recente. É notório que essa lei não atuou isoladamente, pois havia certas condições econômicas que foram também fundamentais para atrair esse movimento de pessoas. Mas, ao ser aplicada, ela institucionalizou politicamente a abertura para uma maior diversidade étnica, reforçada ainda pelo IRCA e pelo *The Immigration Act of 1990*.

Dados estatísticos revelam o quanto a composição étnica dos Estados Unidos foi modificada ao longo desses anos. Na década de 50, a Europa e o Canadá enviaram dois terços dos imigrantes para os Estados Unidos; na década de 80, esses países foram responsáveis por apenas 15% da imigração. Já a Ásia, na década de 50 representou apenas 6% do fluxo, enquanto na década de 80 atingiu 45%. O México e o resto da América Latina têm sido responsável, desde a década de 60, por 40% do fluxo migratório documentado, o que obviamente não inclui o grande número de ilegais que têm adentrado o país (Passel and Fix, 1994).

A tabela abaixo revela como essa configuração tem se mostrado recentemente. Segundo os dados fornecidos pelo Censo dos Estados Unidos, os países latino-americanos continuam sendo os principais fornecedores de imigrantes legais para o país, principalmente o México, responsável por aproximadamente 27% desse fluxo, sendo seguido por Cuba (3.5%), República Dominicana (2.5%) e El Salvador (2.4%). Os países asiáticos também se destacam, tendo como principal fornecedor as Filipinas (4.4%), seguido da China e Hong Kong (4.3%), e do Vietnã (3.0%). A maior parte do número total desses imigrantes não é naturalizada, mas entre o contingente dos que foram naturalizados estão principalmente mexicanos (11.5%), filipinos (7.3%), chineses (5.9%), cubanos (5.2%) e vietnamitas (4.3%). Há portanto, como seria esperado, uma certa correspondência entre o número e proporção de estrangeiros e de cidadãos naturalizados.

Já em relação aos não-cidadãos americanos, destaca-se o México como o país que, de longe, supera todos os demais em seu contingente. Vale destacar ainda que, no total dos estrangeiros, os não-cidadãos são expressivamente a maioria (65%).

A tabela 2.1 mostra também o ano de chegada dos indivíduos nos Estados Unidos, o que revela um aumento considerável da proporção de estrangeiros da década de 70 (19.1%) para a década de 80 (33.2%), e a de 90 (até março a proporção era de 29.2%). Os dados relativos ao ano de entrada servem ainda para ilustrar a progressão desde os anos 70 do contingente de não-cidadãos sobre o de cidadãos. Se antes de 1970 a proporção desses era de apenas 7.3%, passam a representar 36.7% entre 1980 a 1989 e 41.9% desde 1990. Em contrapartida, decresceu em números absolutos e relativos os cidadãos naturalizados.

TABELA 2.1

**PAÍS DE ORIGEM E ANO DE ENTRADA DOS ESTRANGEIROS
NOS E.U.A PELO STATUS DE CIDADANIA
(Março de 1997)***

<u>País de Origem</u>	<u>Estrangeiros no Total</u>		<u>Cidadãos Naturalizados</u>		<u>Não-cidadãos americanos</u>	
	<u>Número</u>	<u>Porcentagem</u>	<u>Número</u>	<u>Porcentagem</u>	<u>Número</u>	<u>Porcentagem</u>
Todos os países	25.779	100.0	9.043	100.0	16.736	100.0
México	7.017	27.2	1.044	11.5	5.973	35.7
Cuba	913	3.5	474	5.2	440	2.6
Rep. Dominicana	632	2.5	195	2.2	437	2.6
El Salvador	607	2.4	110	1.2	497	3.0
Grã-Bretanha	606	2.4	237	2.6	369	2.2
China e Hong Kong	1.107	4.3	536	5.9	570	3.4
Índia	748	2.9	263	2.9	485	2.9
Coreia	591	2.3	220	2.4	372	2.2
Filipinas	1.132	4.4	657	7.3	475	2.8
Vietnã	770	3.0	385	4.3	385	2.3
Outros	11.655	45.2	4.921	54.4	6.734	40.2
<u>Ano de Entrada</u>						
Total	25.799	100.0	9.043	100.0	16.736	100.0
Antes de 1970	4.749	18.4	3.523	39.0	1.226	7.3
1970 a 1979	4.935	19.1	2.580	28.5	2.356	14.1
1980 a 1989	8.555	33.2	2.414	26.7	6.141	36.7
Desde 1990	7.539	29.2	526	5.8	7.013	41.9

*Números em milhares

Fonte: U.S. Census Bureau. http://www.bls.census.gov/cps/pub/1997/for_born.html

É importante, no entanto, sublinhar que essa diversidade não está espalhada de forma homogênea pelo país. Há uma concentração geográfica em certos estados americanos. Mais de três quartos dos imigrantes que entraram nos Estados Unidos na década de 80 foram para Nova Iorque, Texas, Flórida, Ilinois, Nova Jérsei e Califórnia (que, em si, recebeu quase quatro de cada dez imigrantes). Já na década de 90, apenas 57% dos imigrantes se concentraram nessas regiões. A combinação dessa concentração geográfica com o declínio geral das instituições públicas (principalmente as escolas) é um fato que tem levado uns estados mais do que outros (veja-se a proposição 187 da Califórnia, por exemplo) a ter uma posição mais radicalmente contrária à imigração. O que, por sua vez, tem complicado a habilidade do país para integrar os recém-chegados e tem distorcido as percepções sobre o impacto da imigração (Passel and Fix, 1994; Scanlan, 1994).

Como nos mostram os dados a seguir, as estimativas do INS revelam que havia cerca de 10.525 milhões de residentes permanentes legais (ou imigrantes) vivendo nos Estados Unidos em abril de 1996 (apenas um pouco acima dos 9.043 milhões de cidadãos naturalizados quantificados pelo Censo em 1997 - ver tabela 2.1). Desses, aproximadamente metade, 5.776 milhões, eram elegíveis para pedir a cidadania americana.¹ Boa parte desses imigrantes, como revela a tabela, estão concentrados na Califórnia (35%) e em Nova Iorque (14%). Outros estados que concentram grande

¹Os residentes permanentes legais têm permissão para viver permanentemente nos Estados Unidos, mas não são cidadãos naturalizados, seja porque eles não tenham feito o pedido de cidadania, ou porque eles não tenham atendido aos requerimentos para ser cidadão. Um dos mais importantes pré-requisitos é a residência nos Estados Unidos. Os imigrantes podem se tornar cidadãos naturalizados após um período mínimo de cinco anos de residência ou, em alguns casos, após três anos de residência, ao prestar um

número de imigrantes são o Texas (7.8%), a Flórida (7,5%), Nova Jérsei (4.4%), Ilínois (4.3%) e Massachusetts (2.9%). Estima-se que três de cada quatro imigrantes vivem nesses estados. Além disso, esses estados também lideram como local de residência de imigrantes que são elegíveis à naturalização, o que demonstra como eles sentem mais diretamente os impactos da imigração.

TABELA 2.2

**ESTIMATIVA POPULACIONAL PELO ESTADO DE RESIDÊNCIA:
RESIDENTES PERMANENTES LEGAIS E ESTRANGEIROS
ELEGÍVEIS PARA PEDIR NATURALIZAÇÃO
(Abril de 1996)***

Estado de Residência	Residentes Permanentes Legais		Elegíveis para Pedir Naturalização	
	Número	Porcentagem	Número	Porcentagem
Todos os Estados	10.525	100.0	5.776	100.0
Califórnia	3.717	35.3	2.265	39.2
Nova Iorque	1.498	14.2	669	11.6
Texas	825	7.8	483	8.4
Flórida	790	7.5	405	7.0
Nova Jérsei	462	4.4	231	4.0
Ilínois	457	4.3	194	3.4
Massachusetts	310	2.9	177	3.1
Virgínia	183	1.7	97	1.7
Maryland	178	1.7	97	1.7
Washington	174	1.7	84	1.5
Outros	1.931	18.3	1.074	18.6

*Números em milhares

Fonte: Immigration & Naturalization Service, <http://www.ins.usdoj.gov/stats/alien>

O caso da Califórnia apresenta, principalmente, certas singularidades. Os hispânicos, em especial os mexicanos, compõem por volta de 31% de sua população. Com isso, mesmo sendo a Califórnia um dos estados mais ricos do país (o que se deve, em grande parte, ao trabalho dos imigrantes), os conflitos culturais e sociais gerados por esses

juramento em um tribunal ou posto administrativo, ou ao derivar a sua cidadania através da naturalização de seus pais.

novos grupos são cada vez maiores. A proximidade geográfica do México e a coesão desse grupo parecem conferir a esses imigrantes uma potencialidade cada vez maior, o que pode culminar em um desafio ao sistema cultural, político, legal, comercial e escolar existentes para mudanças fundamentais não somente na língua, mas também nas instituições com as quais negociam (Kennedy, 1996).

O resultado dessa pluralidade multicultural testemunhada em muitas das metrópoles dos Estados Unidos que servem como portão de entrada é, então, muitas vezes interpretado como uma ameaça à autonomia da comunidade política dos cidadãos americanos, ao menos de um ponto de vista nativista ou xenófobo. O temor da perda de uma dominação cultural baseada em uma homogeneidade branca-eurocêntrica tem feito parte dessa realidade da imigração atual. No entanto, essa visão ignora importantes aspectos desse novo fluxo que atingem a população não-branca. A imigração de fontes não-tradicionais como a de regiões da África, Caribe e Sul da Ásia está trazendo também uma diversidade à comunidade negra ou afro-americana (Conway, 1994).

Essa visão nativista tem agido como uma das principais forças impulsionadoras de um movimento restricionista. É cada vez maior o número de pessoas que pensam que há uma cultura americana que está sendo ameaçada por essa diversidade crescente, impulsionando as manifestações de racismo que proliferam hoje em dia nos Estados Unidos, como vemos no quadro a seguir.

Sentimento Anti-imigrante

O desconforto dos americanos em relação ao desenvolvimento de novas minorias étnicas é muitas vezes ressaltado pelos jornais. Uma reportagem da Folha de S. Paulo trata de uma pesquisa sobre o sentimento dos americanos em relação aos imigrantes, que demonstrou que o racismo é muito mais forte quando se trata de latino-americanos, árabes e asiáticos

(nesta ordem) do que quando os imigrantes são europeus ou africanos. Segundo a Folha, isso pode ser explicado pela descendência atual dos americanos, com total predominância do segundo grupo: 58 milhões de alemães, 39 milhões de irlandeses, 33 milhões de ingleses, 24 milhões de africanos, 15 milhões de italianos, 10 milhões de franceses, 9 milhões de poloneses e 6 milhões de holandeses.

A matéria sublinha que a má vontade para com os imigrantes do primeiro grupo deve-se também ao fato de que nos últimos 20 anos os maiores fluxos migratórios nos EUA são de origem latino-americana ou asiática: 22% de mexicanos, 8% de vietnamitas, 6,3% de filipinos, 4,3% de dominicanos, 4% de chineses e 2,7% de salvadorenhos na composição dos imigrantes (legais ou não).

Além disso, a publicidade negativa sobre os atos criminosos praticados por alguns imigrantes, como o atentado ao World Trade Center, aumenta o desconforto provocado pelo estrangeiro e o sentimento anti-árabe, que está mais forte hoje do que nos anos 70, quando houve os seqüestros de americanos em Teerã.

Os latinos e asiáticos são discriminados tanto por brancos como por negros, principalmente porque os negros disputam com os imigrantes o mercado de trabalho. A rivalidade amplia a tensão social em cidades como Washigton, Los Angeles e Miami, levando à antipatia generalizada por essas populações de imigrantes.

Fonte: Folha de S. Paulo, 01/01/94

Desde a década de 70, a reestruturação econômica mundial e o intercâmbio cultural internacional têm sido vivenciados por muitos setores da população dos países desenvolvidos como uma ameaça direta ao seu modo de vida, condição social e identidade nacional. Desde que essas mudanças têm coincidido com a implantação de novas minorias étnicas (principalmente não-ocidentais) em seu meio, a tendência tem sido identificar os novos residentes como a causa de mudanças ameaçadoras. Isso ocorre mesmo em termos demográficos. O crescimento natural da população dos Estados Unidos é baixo; os imigrantes, com altas taxas de fertilidade, parecem ser os futuros responsáveis pelo crescimento populacional nessa sociedade. Como resultado, há um temor crescente entre os países receptores de imigrantes de “estarem sendo invadidos, não por exércitos e tanques, mas por migrantes que falam outros idiomas, adoram outros deuses, pertencem a

outras culturas e, temem eles, irão tomar seus empregos, ocupar suas terras, viver à custa do sistema de previdência social e ameaçar seu estilo de vida” (Huntington, 1996).

Dada essa diversidade cultural que a migração internacional tem causado nos Estados Unidos, é notório que a idéia de uma completa aculturação dos novos residentes parece cada vez mais distante. O grande desafio enfrentado por essa sociedade está, agora, em como articular o interesse econômico por esse imigrantes, com uma acomodação política e cultural. Se, por um lado, os residentes nativos reagem a uma “possível” ameaça à preservação de sua identidade nacional, por outro, os imigrantes trazem consigo traços culturais de seu país de origem, o que favorece o desenvolvimento de minorias étnicas, delimitadas, muitas vezes, até em termos territoriais, como no caso dos guetos. Não é preciso ir muito longe para ver como a adaptação à sociedade americana muitas vezes estabelece limites geográficos. A experiência dos brasileiros em Miami, Nova Iorque e Framingham² demonstra a concentração territorial que envolve, na maioria das vezes, o estabelecimento de minorias étnicas.

Os Brasileiros na Sociedade Americana

A possibilidade de uma completa aculturação dos imigrantes nos Estados Unidos é cada vez mais remota. O caso dos brasileiros constitui um bom exemplo de como, ao migrar, eles levam consigo marcas de sua própria cultura. Uma reportagem da Veja mostra que os imigrantes brasileiros têm dificuldade para se integrar à sociedade americana, assim como os cubanos. Eles acabam formando comunidades isoladas, com dificuldades de se adaptar às severas regulamentações americanas, sua cultura, hábitos e punições, o que leva a um relacionamento tenso com tal sociedade.

A comunidade brasileira tem se espantado com a organização do país e sua agressiva competitividade. Alguns brasileiros foram presos por infrações que não seriam nem notadas no Brasil, como jogar lixo no chão e dirigir em alta velocidade.

²Para um estudo aprofundado desse assunto, ver: MARGOLIS, 1994; e SALES, 1995.

A reportagem frisa que os brasileiros se sentem melhor na região da Grande Miami do que em outras regiões americanas, graças à rede de serviços já montada e em expansão que lhe fornece produtos típicos brasileiros, além das facilidades com o idioma e o clima agradável. Principalmente na parte sul do estado, com predominância de latinos, a adaptação é mais fácil. Miami, por exemplo, tem cartazes e *outdoors* em português, e alto falantes da Igreja Universal, convidando os brasileiros para cultos (em português) em seus três templos da cidade.

Apesar disso, a reportagem admite que ainda há muito terreno a ser conquistado antes de um amplo sucesso profissional dos imigrantes. As diferenças culturais e o rigor da sociedade americana exigem um comportamento irrepreensível e um bom inglês do estrangeiro, no mínimo, para tolerá-lo. Mas os brasileiros têm se mostrado dispostos a lutar pelo seu espaço na sociedade americana.

Fonte: Veja, 17/0796.

As minorias étnicas, portanto, nada mais são do que um produto tanto da “definição do outro” como da “auto-definição”. A definição do outro implica uma associação de características indesejáveis e disposições sociais inferiores feitas por grupos dominantes. A auto-definição diz respeito à conscientização dos membros dos grupos de se reunirem com base em características sociais e uma cultura comum. Desse modo, o conceito de minoria étnica sempre implica algum grau de marginalização e exclusão, levando a situações de conflito atual ou em potencial (Castles & Miller, 1993). Portanto, mesmo em uma sociedade considerada multicultural (ou seja, que respeita a diversidade entre as culturas sem impor uma hierarquia entre elas) como os Estados Unidos, a exclusão tem se tornado um fato e gerado debates sobre até que ponto os imigrantes trazem benefícios para o país.

Nesse sentido, dois importantes campos onde são estudados os impactos que a diversidade da imigração pode trazer aos Estados Unidos são a economia e o setor público. No primeiro, questiona-se até que ponto a imigração pode ser benéfica para a

economia americana em um todo, ou em que medida a imigração não prejudica os nativos menos especializados. Já no setor público, o grande debate fica por conta da questão em que medida os imigrantes pagam mais impostos do que recebem benefícios do governo americano.

IMPACTOS SOBRE A ECONOMIA

Se o INA de 1965 contribui para o aumento de uma diversidade étnica nos Estados Unidos, não é menos verdade que contribui igualmente para um aumento na mão de obra disponível, ao trazer trabalhadores, na maior parte, de países subdesenvolvidos, que buscavam melhores condições de vida em uma nova sociedade.

Como foi enfatizado, a partir de 1965, a reunificação familiar passou a ser a grande prioridade nas leis de imigração americanas. Com isso, muitas vezes possíveis imigrantes com um certo grau de especialização foram preteridos por parentes de cidadãos ou residentes permanentes. Mesmo após a modificação na lei de imigração de 1990, que aumentou o número daqueles que poderiam entrar com base em especialidades necessárias, não foi politicamente possível reduzir o número daqueles que imigraram partindo do critério das relações familiares, de modo que o número total de imigrantes só cresceu.

Além disso, o número de imigrantes ilegais que entraram no país evoluiu com o passar dos anos. Ainda que aparentemente esse fluxo esteja diretamente ligado às condições econômicas que tornam atrativa a sua vinda ao país, a legislação "liberal" implantada pelos Estados Unidos desde o *The Immigration and Nationality Act of 1965*

também agiu como um estímulo para esse grupo. O critério de reunificação familiar permitiu o estabelecimento de grupos que continuaram a manter contato com o país de origem - uma ligação estreitada ainda mais pela evolução dos meios de comunicação e cada vez mais difícil de ser quebrada. Com isso, formam-se redes sociais ou *networks*, que servem como uma comunidade âncora para os recém-chegados. Essas redes ou *networks* não estão sob o controle direto dos governos dos países industriais, o que explica em muito porque a América parece ter perdido o controle sobre suas fronteiras e porque as leis sobre imigração parecem ter muitas vezes um caráter simplesmente figurativo.

Desse modo, os países receptores de imigração podem encorajar as famílias a entrarem na fila para imigrar legalmente, mas muitos parentes ignoram as filas e entram imediatamente no país...ilegalmente. Para isso, muitas vezes os imigrantes enfrentam terríveis empreitadas, muitas delas na fronteira com o México, que envolvem, inclusive, uma rede de contrabando, como é mostrado a seguir. Nos Estados Unidos, esse procedimento resulta muitas vezes em que, após algum tempo, esses imigrantes terminem por viajar de sua residência na ilegalidade para buscar na embaixada americana de seu país de origem o *status* de migrante legal (Martin, 1994).

Arriscando-se na Fronteira

Segundo uma matéria do Boston Globe, o fluxo de imigrantes ilegais que entram nos EUA pela sua fronteira com o México é cada vez mais arriscado. Feita geralmente à noite, a viagem entre Tecate (México) e San Diego (Califórnia) se estende por 50 milhas, e chega a durar três dias. Os perigos são grandes, e a crescente atenção dada pela "Border Patrol" à questão tem tornado a empreitada cada vez mais difícil - corpos são frequentemente encontrados. Oficiais norte-americanos e mexicanos afirmam que essas mortes representam o "custo humano" da "Operation Gatekeeper". O SNI espera que os maiores riscos detenham os imigrantes, no entanto "centenas" fazem a viagem semanalmente, favorecendo inclusive o comércio de alimentos na região, e os coyotes - guias dos imigrantes

durante a travessia e que muitas vezes os abandonam em dificuldades - que agora cobram ainda mais caro.

Fonte: Boston Globe, 06/04/96

Considerando a importância das redes sociais, então, é importante frisar que essa própria comunidade funciona como recurso alternativo de empregos para os imigrantes. Nesse caso, esses empregos incluem não somente aqueles que servem como temporários até que um outro emprego na sociedade principal seja encontrado, mas também um número considerável de empregos profissionais e técnicos que servem às comunidades em expansão (Sassen, 1988). Isto é, podemos dizer que há uma interação entre fatores macroestruturais, relacionados à economia de mercado mundial, com fatores microestruturais, onde as redes sociais, desenvolvidas pelos imigrantes, assegura uma ajuda mútua em assuntos econômicos e sociais. Essas redes sociais são importantes na vida econômica, portanto, porque são fontes de capital e informação, e porque elas, simultaneamente, impõem uma coação efetiva sobre a busca irrestrita de ganho pessoal.

Em países de destino como os Estados Unidos, as redes sociais facilitam a formação de enclaves, isto é, grupos de imigrantes que se concentram em uma localização espacial e organizam uma variedade de empresas servindo ao seu próprio mercado étnico ou à população em geral. Sua característica básica é que uma proporção significativa da força de trabalho migrante trabalha em empresas de outros imigrantes (Portes, 1981). O sucesso do enclave depende do tamanho da população étnica que forma seu mercado principal e atua como fonte de trabalho; do nível de especialização da empresa entre os migrantes; e da disponibilidade dos recursos de capital. É claro que todos os grupos imigrantes criam pequenos negócios para servir às suas necessidades culturais, mas o

alcance de enclaves já desenvolvidos representa um fenômeno excepcional. E ainda que a duração dos enclaves muitas vezes tenha vida curta - em geral, uma ou duas gerações - eles criam oportunidades que não estão disponíveis em outros mercados de trabalho (Portes, 1995). Entretanto, os efeitos desses empreendimentos sobre os imigrantes têm causado divergências. Enquanto alguns pesquisadores associam o dinamismo dos enclaves com os seus efeitos positivos sobre o crescimento econômico e qualidade de vida de seus consumidores, outros o associam ao sofrimento humano causado pela competição intensa envolvendo muitos dos migrantes, às longas horas de trabalho, à exploração do trabalho familiar e dos trabalhadores ilegais, assim como aos problemas sociais resultantes desse esquema (Castles & Miller, 1993).

Dada essa complexidade de integração econômica dos imigrantes na sociedade americana, é importante, então, considerar o seus efeitos sobre a economia dessa sociedade. Ainda mais porque, mesmo havendo a existência de enclaves, a maior parte dos trabalhadores imigrantes se emprega mesmo é nos negócios de nativos. Alejandro Portes faz uma análise interessante desse quadro. Para Portes, a imigração se divide em dois grupos no mercado de trabalho. O primeiro ele chama de setor primário, onde os trabalhadores são selecionados pela habilidade (e não pela etnicidade), possuem mobilidade igual a dos trabalhadores nativos, e a sua admissão tende a ocorrer através de caminhos legais, dispostos pelas próprias leis de imigração. Já no setor secundário, os imigrantes são admitidos com base na etnicidade (e não pela habilidade), ocupam o cargo por um curto período, em geral, sem chances de ascensão, e trabalham na ilegalidade. Ou seja, ao contrário do setor primário, a característica mais atrativa desses trabalhadores não são as suas qualificações, mas o seu trabalho barato que está atrelado à sua

vulnerabilidade legal (Portes, 1981). A consequência desse último setor é que tem chamado principalmente a atenção no debate sobre os seus efeitos sobre a sociedade americana.

Nos últimos dez anos, o debate sobre esse impacto econômico desse novo fluxo nos Estados Unidos tem se acentuado e, desse modo, se diversificado. Entre as suas inúmeras considerações, estudos mais recentes, como o do economista George Borjas, têm demonstrado que o nível educacional desses imigrantes tem diminuído sucessivamente desde o período pós-guerra. Enquanto em 1970, por exemplo, os imigrantes possuíam em média 0.4 anos de escolaridade a menos e recebiam 17% a menos que os nativos, em 1990, o fluxo mais recente tinha 1.3 anos de escolaridade a menos, recebendo 32% menos que os nativos. Essa desvantagem é tão acentuada que compromete os ganhos futuros das últimas ondas de imigrantes, que devido à essa desvantagem e à dificuldade de assimilação econômica podem nunca atingir paridade com o ganho dos nativos (Borjas, 1996).

Para Borjas, a imigração de trabalhadores menos qualificados em larga escala está ferindo as oportunidades de trabalhadores nativos menos qualificados, e uma vez que os imigrantes criam uma competição adicional no mercado de trabalho, os salários dos trabalhadores nativos caem. Entretanto, simultaneamente as empresas dos nativos ganham, pois podem contratar trabalhadores por salários menores, de modo que muitos consumidores nativos ganham porque esse trabalho mais barato leva a mercadorias e serviços mais baratos. Por isso, os ganhos daqueles que consomem os serviços dos imigrantes superam as perdas dos trabalhadores nativos que competem com esses imigrantes.

Desse modo, George Borjas conclui que a imigração tem como resultado duas consequências distintas. O tamanho do bolo da economia aumenta (o que os economistas chamam de "eficiência"), uma vez que há um crescimento na renda per capita. E a distribuição de renda é induzida dos trabalhadores nativos, que competem com o trabalho imigrante, para aqueles que utilizam-se dos serviços desses imigrantes. As estimativas são de que os trabalhadores nativos perdem algo em torno de 1.33 bilhões de dólares por ano como resultado da imigração, e os empregadores ganham em torno de 140 bilhões de dólares (Borjas, 1996).

Tendo em vista esses números, o historiador David M. Kennedy endossa essa importância em se considerar a habilidade como um contrapeso para avaliar as consequências da imigração. Mas ele chama a atenção para outro fato: o de que o grande número de imigrantes não-qualificados pode, a longo prazo, retardar ainda mais a produção potencial, uma vez que o uso de mão de obra barata desestimula o investimento para substituir capital e melhorar a tecnologia para o trabalho, inibindo os ganhos de produtividade. Por outro lado, ele ressalta que a disponibilidade de imigrantes não-especializados pode fazer com que a economia produza um número de trabalhadores nativos mais bem formados que ocupem empregos de produtividade mais alta. Mas, ao enfatizar quem ganha e quem perde com a imigração, Kennedy chega à mesma conclusão de Borjas: ainda que os imigrantes possam beneficiar a economia americana como um todo, eles terminam por prejudicar os trabalhadores nativos menos qualificados (Kennedy, 1996).

Dentro desse quadro, portanto, é necessário compreender que qualquer análise econômica do processo migratório precisa ter em consideração as suas variantes sociais.

Ou seja, não é simplesmente a renda que determina a mobilidade das pessoas. O comportamento dos migrantes pode ser melhor entendido em termos de atributos específicos dos empregos disponíveis para os imigrantes e o significado atrelado a esses atributos no contexto social no qual o trabalho é desempenhado. Não é que a renda não tenha importância, mas há uma condição de que o fenômeno migratório não pode ser compreendido se tratar os migrantes simplesmente como mercadorias. As forças sociais devem ser sempre levadas em consideração (Piore, 1979). Desse modo, a imigração tem efeitos distintos sobre os diferentes estratos sociais. Alguns grupos ganham com as políticas que facilitam o uso de trabalho migrante, enquanto outros grupos perdem. Os ganhadores, em geral, são os grandes investidores e empregadores que favorecem a expansão da imigração como parte de uma estratégia de desregulação do mercado de trabalho. Os perdedores poderiam ser muitos dos imigrantes em si, que se vêem forçados a trabalhar em empregos inseguros e exploradores, com pouca chance de promoção. E entre esses perdedores estão também alguns membros existentes da força de trabalho, cujo emprego e condição social são piorados através de tais políticas (Castles & Miller, 1993). Ou seja, é mais fácil acreditar que a função da imigração é aumentar o suprimento de empregos de baixos salários, do que propriamente aumentar o suprimento de trabalho (Portes, 1981).

IMPACTOS SOBRE O SETOR PÚBLICO

O debate gerado sobre os custos e benefícios sobre essa Segunda Grande Massa de Imigrantes, portanto, foi se agravando gradativamente após 1965. Como já foi

ênfâtizado, a presença desses imigrantes em grandes metrôpoles tem servido para apontá-los muitas vezes como bodes expiatórios dos problemas econômicos e sociais vivenciados mesmo em países desenvolvidos como os Estados Unidos. Dessa forma, um aspecto que cada vez mais chama atenção nas políticas sobre imigração é o seu impacto no setor público. Cada vez mais é questionado se os imigrantes usam os serviços públicos mais do que pagam os impostos.

Recentemente, como mostra o quadro a seguir, na discussão sobre a nova lei relativa aos programas de bem-estar, a imigração já se mostrou como um grupo fácil a ser atingido quando o tema é o corte nos gastos públicos. Como um assunto polêmico, essa discussão tem se tornado alvo de um crescente interesse público e acadêmico. Sendo assim, tem encontrado defensores em ambos os lados da questão; ou seja, há os que afirmam que os imigrantes somente contribuem para o setor público americano, assim como há aqueles que ênfatizam que eles apenas constituem mais um encargo para os programas de bem-estar. É necessário ressaltar, no entanto, que esse assunto é difícil conceitualmente, e os dados apropriados para um estudo mais profundo são ainda escassos.

Cortando os Gastos Públicos

Em agosto de 1996, o presidente Bill Clinton assinou uma nova lei revisando o funcionamento do programa de bem-estar, exigindo dos 50 estados um tratamento mais direto dos problemas sociais, assim como dos seus gastos. Alegando ser esta a intenção inicial do welfare - "(...) uma segunda chance, e não um estilo de vida" - Clinton ganhou o apoio dos Republicanos (dominantes no congresso), e irritou muitos de seus parceiros Democratas em pleno ano de eleições, gerando críticas de "inconstância partidária" por parte do candidato à presidência Bob Dole.

O cerne da nova lei baseou-se na abolição da ajuda às famílias com criança dependentes - cerca de 12.8 milhões de pessoas, incluindo mais de 8 milhões de crianças - , deixando aos estados a responsabilidade de criar novos empregos e programas

assistenciais que acabem com a dependência de longa data no governo federal. Os críticos acusaram, no entanto, que os estados já encontravam dificuldades suficientes na resolução de seus atuais problemas, sendo impraticável a atribuição de mais esta tarefa, principalmente quando associada à redução de US\$ 55 bilhões nas verbas federais ao longo dos próximos 6 anos. Defendendo-se, Clinton - que já havia vetado duas revisões no programa de bem-estar - prometeu solenemente a economia de US\$ 24 bilhões em alimentação, suficiente para socorrer 25 milhões de pessoas e, no futuro, impedimento da assistência dos serviços de bem-estar aos imigrantes legais (medidas estas que representariam a maior parte das economias que esta nova lei possibilitaria). No entanto, ele não conseguiu se livrar das críticas de oportunismo, por estar tentando neutralizar uma questão que havia prometido solucionar em sua campanha de 1992, apenas quatro anos depois, em plena campanha de reeleição; e de descompromisso partidário, apesar de declarar repetidamente que a questão do welfare deveria "deixar de ser um acontecimento político (...), pois os dois partidos não deveriam deixar suas disputas afetar os pobres (...). Este não é o fim da reforma no welfare, mas sim o começo". Ou seja, a assinatura da nova lei foi vista puramente como um cálculo eleitoral.

A grande preocupação ficou por conta da questão se haveria empregos suficientes para aqueles que deixariam de ser protegidos pelo sistema de bem-estar. Nesse sentido, o impacto mais imediato recairia sobre os imigrantes.

Fonte: The New York Times, 23/08/96.

Para o economista Julian Simon, os benefícios trazidos pela imigração nesse setor superam o seus custos. Tanto os imigrantes como os nativos pagam mais impostos do que a quantia de gastos diretos do governo. Entretanto, ele enfatiza, não se pode julgar a relação entre os imigrantes e o setor público simplesmente comparando os seus impostos aos seus benefícios; o procedimento certo para uma análise, nesse sentido, é comparar simplesmente os resultados relativos aos imigrantes com os resultados relativos aos nativos. Uma vez que, para os nativos, como um grupo, o custo dos benefícios totais recebidos equivalem aos impostos totais, a extensão pela qual o balanço de tais *inflows and outgos* para os imigrantes excede a dos nativos mede a contribuição dos nativos para os cofres públicos (Simon, 1996).

Dados como da Pesquisa de Renda e Educação realizada pelo Censo americano em 1975 demonstram que os imigrantes se beneficiam mais dos programas de bem-estar do que os nativos. Porém, segundo Simon, esse resultado é falso na medida em que os programas de bem-estar citados não incluem a maior parte dos pagamentos do governo destinados aos idosos, ou as despesas com a educação pública. Essas categorias, assim, deveriam ser incluídas para se chegar a uma conclusão mais ampla sobre as despesas governamentais com vários estratos de imigrantes. Nesse sentido, é preciso considerar que os dois programas mais caros do governo, o *Social Security* e o *Medicare*, são pagos principalmente por nativos. Isso porque os imigrantes quando chegam são tipicamente jovens e saudáveis, e os imigrantes recentes mais velhos não se qualificam para o *Social Security* (Simon, 1996).

As despesas com esses dois programas, no entanto, são particularmente difíceis de estimar, uma vez que os pagamentos diferem consideravelmente entre os grupos. E o tamanho dos grupos de imigrantes de acordo com a idade difere grandemente devido às mortes dos imigrantes mais velhos e às taxas crescentes de imigração nos últimos anos.

Os custos escolares, por sua vez, implicam um gasto de 522 dólares per capita para os imigrantes, e 992 dólares per capita para os nativos. Essas despesas, segundo o economista, são menores para a população imigrante porque a proporção de crianças entre a população de imigrantes no total é menor do que entre a população nativa. Mesmo assim, Simon concorda que dados mais recentes devem demonstrar que a diferença entre os dois grupos atualmente são menores.

Resumindo, para Simon os nativos recebem muito mais fundos dos cofres públicos (ele estima uma média de 3.800 dólares por ano) do que os imigrantes (uma média de

2.200 a 2.600 dólares por ano). O elemento central para esse argumento é o pagamento proporcionado a idosos. E as famílias de imigrantes pagam mais impostos, em média, do que as famílias dos nativos. Porque os imigrantes preferem imigrar quando são jovens, e sem uma geração de idosos, eles significam um "presente" para os nativos ao pagar um excesso de impostos em relação à despesas que subtraem do governo. E esse esquema vai continuar até que um grupo de imigrantes se equipare ao padrão das famílias dos nativos.

O aspecto positivo do impacto da imigração sobre o setor público também é ressaltado por Jeffrey S. Passel e Michael Fix. Segundo esses autores, esse resultado, no entanto, é muitas vezes camuflado pela estrutura do federalismo fiscal dos Estados Unidos, que não mostra que os seus efeitos variam a nível estatal, dependendo da estrutura dos serviços dos estados, de modo que esse modelos de impactos diferentes são exacerbados pela concentração geográfica. Particularmente, o uso pelos imigrantes da assistência pública precisa levar em conta certas considerações, que devem chamar a atenção para uma distinção entre os grupos de imigrantes com base em seu tempo de chegada no país e seu *status* legal no momento da entrada. Agindo nesse sentido, percebe-se que o resultado é que o uso dos serviços de bem-estar entre os imigrantes está concentrado entre os refugiados, o que se deve, principalmente, ao fato de que os refugiados, ao contrário de outros imigrantes, se tornam elegíveis para esses programas no momento em que eles entram no país, e de que eles são encorajados por muitos programas de integração de refugiados a se inscrever nesses benefícios. Já no uso desses serviços por imigrantes idosos, eles concordam com Julian Simon de que é bem baixo, ainda mais quando comparado com o uso dos nativos. (Passel and Fix, 1994)

O economista George Borjas concorda que os imigrantes pagam mais impostos do que recebem dos programas de bem-estar. Mas, para ele, essa informação é irrelevante; afinal os impostos não são apenas usados para fornecer serviços de bem-estar. O importante é que uma população maior levará a estradas, parques, escolas e hospitais mais cheios, elevando então os custos do fornecimento desses bens públicos. E como os imigrantes se beneficiam desses programas, é justo que paguem uma taxa por eles. (Borjas, 1994)

No entanto, Borjas chama a atenção para um outro foco da questão. Há certos fatos na participação da imigração em programas de bem-estar a ser considerados que não estão diretamente ligados a quanto se deve culpar os imigrantes pelos serviços públicos que eles recebem. Em 1970, os imigrantes eram menos inclinados a receber os benefícios em dinheiro, como o Seguro Suplementar de Renda (SSI). Mas em 1990, a situação mostra-se bem diferente: aproximadamente 9% das famílias de imigrantes recebem ajuda do governo, em oposição a 7% das famílias dos nativos. Nesse sentido, não só estão os imigrantes mais inclinados a utilizar esses serviços, como eles também estão pedindo mais benefícios. Assim, uma família de migrantes, em 1990 recebeu, em média 5.400 dólares em benefícios comparados com 4.00 dólares de uma família de nativos. Como resultado, ainda que a população de imigrantes represente somente 8% da população, ela é responsável por 13% das despesas em programas de benefícios em dinheiro.

Esse crescimento alarmante ocorre parcialmente porque as ondas mais recentes de imigrantes são relativamente menos especializadas que as anteriores. Em 1960, os imigrantes admitidos eram mais escolarizados do que os nativos. Já em 1990, eles se

mostraram menos escolarizados, o que significa que eles são mais suscetíveis a ter rendas mais baixas e, conseqüentemente, a requisitar os programas de bem-estar (Borjas, 1994).

Para Borjas, portanto, o despreparo dos imigrantes - ou seja, o fato da maioria deles ser não-especializada - é um fator fundamental que dita os rumos no uso dos programas de bem-estar, ainda que essa não tenha sido uma força impulsora para emigrar. Uma conseqüência mais desastrosa, portanto, seria a criação de uma *underclass* de trabalhadores na sociedade americana, composta principalmente de imigrantes menos especializados.

Assim como a maioria dos assuntos ligados à imigração no período pós-1965, o debate sobre o seu impacto no setor público tem produzido diversas interpretações. E ainda que os seus resultados não tenham sido ainda completamente elucidados, a sua importância como fator de influência nas leis de imigração está se expandindo. A argumentação de que os ganhos com a imigração no setor econômico devem ser contrabalanceados com os custos de fornecer serviços a essa população tem se projetado no debate político, influenciado principalmente pelas pressões da sociedade americana. Isso está muito claro, como vimos, no IIRIRA de 1996, que torna o acesso dos imigrantes aos serviços de bem-estar cada vez mais difícil. Entretanto, essa discussão está apenas começando, pois o corte nesses serviços tende a repercutir diretamente na receita dos estados que concentram um maior número de imigrantes, o que tem resultado em desentendimento entre o governo estadual e o governo federal, como demonstra a matéria a seguir.

A Reação dos Estados

Segundo uma reportagem do New York Times, a Flórida se tornou o primeiro estado a processar o governo federal, a fim de impossibilitar a perda de 300 milhões de dólares ao ano com benefícios de bem-estar aos imigrantes legais, muitos deles idosos e incapacitados.

"Essas pessoas têm pago impostos - elas têm contribuído," afirmou o governador Lawton Chiles, um democrata. "E agora eles estão puxando o tapete debaixo deles. Eles não tem outro apoio. Eles são incapazes, idosos frágeis. O Congresso viu isso como a maneira mais fácil de salvar milhões de dólares. Isso não vai repercutir igualmente pela nação. É um fardo terrível sobre estados como a Flórida, a Califórnia e o Texas." Para o governador, essa perda de benefícios poderiam custar à Flórida 1 bilhão de dólares.

O processo, depositado no Tribunal do Distrito Federal em Miami por advogados do Condado da Flórida, alega que a recusa de benefícios aos imigrantes legais pelo governo federal viola a cláusula de proteção igual para todos da Constituição, uma vez que ela discrimina não-cidadãos vivendo legalmente no país ao indicá-los para perder os benefícios. O processo também culpa a ação federal como inconstitucional porque ela força a Flórida a assumir o encargo econômico de suportar as pessoas que perderam esses benefícios.

Segundo a reportagem, um processo similar, procurando manter os benefícios para os imigrantes legais, teve entrada no Tribunal do Distrito Federal em Manhattan a pedido do governador de Nova Iorque, Rudolph W. Giuliani.

O distrito de Dade, que tem a maior população de idosos, poderia sentir mais diretamente essa perda nos benefícios. A maior parte dos 11 mil residentes idosos que perderiam esses benefícios no distrito, seria constituída por cubanos, que imigraram legalmente há 30 ou 40 anos atrás, mas não se tornaram cidadãos. Em muitos casos, o pagamento mensal do SSI é a única renda. A maior parte deles já está muito debilitada ou falam muito mal o Inglês para pedir a cidadania.

Fonte: New York Times, 27/04/97.

A POLÊMICA DOS REFUGIADOS

Se a legislação de 1965 permitiu a entrada de trabalhadores menos qualificados, que freqüentemente põem em questão até que ponto a imigração é benéfica para a

economia e os cofres públicos dos Estados Unidos, não é menos verdade que ela também abriu as portas para um fluxo de prerrogativas humanitárias: os refugiados. Mas, ainda que esse fluxo fosse fundamental para propagar uma imagem dos Estados Unidos no mundo, os problemas que ele tem suscitado também tem feito com que a sociedade americana se indague sobre a necessidade de medidas mais seletivas para restringir os vistos concedidos a esses imigrantes.

Na realidade, o fluxo de refugiados não foi uma consequência direta do INA 1965, mas refletiu os debates dessa lei e os interesses da política externa americana após a Segunda Guerra Mundial o que, junto com os imigrantes favorecidos pela reunificação familiar, serviu ainda mais para mudar o caráter do fluxo de imigrantes em seu tamanho e constituição. A partir da década de 70, uma crise mundial de refugiados começou a se desenvolver com o movimento partindo do Vietnã, Camboja e Laos. Em seguida, na África, milhares de pessoas deixaram o Zaire, Namíbia e a África do Sul. Na América Latina, os movimentos começaram devido à instalações de ditaduras, como no caso da Argentina, Chile e Brasil. Parecia impossível impedir a fuga de pessoas perseguidas devido às suas posições políticas, econômicas e religiosas. O número de refugiados no mundo cresceu de 8,2 milhões em 1980 para 15 milhões no fim da década, chegando a até 20 milhões em 1992 (Castles & Miller, 1993). Com o Estados Unidos ocupando o lugar de grande potência mundial, não é de se estranhar que a maior parte desses refugiados tenha o escolhido como país de asilo, de modo que 2 milhões de residentes permanentes entraram como refugiados entre 1946 e 1980 (Weiner, 1996).

Até 1980, os Estados Unidos definiu como sendo um refugiado uma pessoa que escapou de um país comunista, uma área dominada por comunistas ou do Oriente Médio.

O *The Refugee Act of 1980*, no entanto, mudou o viés da Guerra Fria. Ao retificar a definição do Protocolo das Nações Unidas sobre Refugiados de 1967, os Estados Unidos estabeleceram que o refugiado é uma pessoa residindo fora de seu país de nacionalidade, que é incapaz ou indesejável de retornar devido ao seu “bem-fundamentado” medo de perseguição tendo em conta sua raça, religião, nacionalidade, associação a um grupo social particular ou opinião política (Castles & Miller, 1993; Mills, 1994; Weiner, 1996). A definição de refugiados, desse modo, não é estática. Ela tende a remodelar-se, como demonstra o IIRIRA de 1996, que inclui agora entre os refugiados aqueles que sofreram mutilação genital.

Ou seja, os refugiados são vistos como indivíduos que sentem falta de uma proteção do seu próprio governo. Nenhuma definição, entretanto, se aplica às pessoas deslocadas dentro de um país, a não ser se há perseguição ou violência, como indivíduos que fogem de desastres naturais como terremotos, enchentes ou secas. E nenhuma definição inclui indivíduos que fogem de um regime político traumático, ao menos que eles sejam provavelmente perseguidos ou sua sociedade esteja tomada por uma violência devastadora. (Weiner, 1996)

Alguns ativistas dos direitos humanos, portanto, vêem essa definição como muito restrita. Muitos argumentam que países democrático-liberais devem admitir todos os indivíduos cujos direitos humanos são violados pelo seu governo. Há, no entanto, objeções práticas a uma definição mais ampla de refugiados. Se atos de discriminação, como “perseguição”, são a base para um pedido de asilo, uma grande parte da população mundial poderia agir assim. Desse modo, uma definição mais ampla de refugiados poderia oferecer o *status* de refugiados à populações inteiras em sociedade com conflitos civis,

regimes autoritários, ou governos enfraquecidos que falham em proteger os direitos humanos. As políticas de refugiados, então, poderia deixar de ser uma política de consideração de casos individuais para uma avaliação dos regimes. (Weiner, 1996)

A polêmica em torno dos refugiados ainda é mais complexa. Como a maioria desses fluxos ocorre rapidamente, há um grande número de pessoas que migram sem recursos e com pouco planejamento. Frequentemente desorientados, em desvantagem lingüística e cultural, eles são mais suscetíveis a impor custos consideráveis à sociedade receptora antes que eles sejam assimilados, estabelecidos ou enviados de volta (Scanlan, 1994). E como foi ressaltado acima, isso tem se tornado um problema ao acentuar o custo dos imigrantes aos cofres públicos, tornando os refugiados um alvo cada vez mais fácil de ser atacado. O estado da Flórida, por exemplo (ver quadro abaixo), demonstra muito bem as dificuldades levantadas quando o assunto tratado são os refugiados. Como resultado, ainda que a questão dos refugiados continue merecendo atenção especial, à medida que nos distanciamos da Guerra Fria, os limites das sociedades de asilo, ao tentar subordinar seus interesses aos objetivos humanitários, estão sendo cada vez mais revelados.

O Drama dos Refugiados na Flórida

O caso do estado da Flórida é um ótimo exemplo do drama que envolve os refugiados. Muitas vezes eles arriscam suas vidas e suas economias com o único propósito de chegar em solo americano. Segundo uma reportagem da Folha de S. Paulo, o contrabando humano se tornou freqüente com o novo fluxo de refugiados haitianos para a Flórida. Eles são apanhados nas Bahamas, pagam até US\$ 2.000 por família, e muitas vezes são obrigados pelos navegadores a saltarem dos barcos em alto mar, antes de aportar no estado. O capitão de um navio, Richard Bennett Barker, por exemplo, foi acusado e poderia pegar até 140 anos de prisão se fosse condenado pela acusação de ter obrigado 27 haitianos a pularem de seu barco perto do litoral de Stewart, na Flórida. Quatro pessoas morreram. Casos como esse se repetem com freqüência - dezenas de refugiados do Haiti morreram afogados nos últimos anos.

Não bastasse o risco que sofrem para migrar, os refugiados estão cada vez mais sendo discriminados pelo ônus dos gastos sociais que os envolvem. O estado da Flórida, em especial, pretende adotar medidas mais severas contra a imigração. Seu governador, Lawton Chiles, ameaçou a processar o governo federal para obrigá-lo a ressarcir sua parte no custo com os imigrantes, estimada em US\$ 2 bilhões por ano.

A Flórida se considera sem condições de arcar com os gastos sociais (saúde, educação, bem-estar social) efetuados com os imigrantes. Até o departamento responsável pelo bem-estar infantil quer negar-se a fornecer cuidados de adoção temporária aos menores refugiados. Os recursos para este fim são da ordem de US\$126 milhões por ano, para atender a 9000 crianças.

Mesmo, assim, ainda há aqueles que têm uma história de sucesso a contar. O haitiano Blaise Augustin chegou a Flórida em 1979, numa viagem de barco em que morreram 7 pessoas. Os 24 imigrantes foram obrigados a saltar, sob a mira de um revólver, pelo capitão do barco. Hoje Augustin já tem sua própria loja de conveniência e oferece aconselhamento no Centro Católico haitiano de St. Joseph, em Pompano Beach. Trabalha 12 horas por dia, 7 dias por semana, e colocou seus três filhos em escolas particulares.

Fonte: Folha de S. Paulo, 20/03/94.

O caso dos haitianos é realmente um ótimo exemplo que ilustra como tem se tornado cada vez mais difícil para os Estados Unidos lidar com a questão dos refugiados. A partir do fim da década de 70, muitos haitianos começaram a deixar o seu país de origem fugindo da miséria e do regime ditatorial. Em 1981, o Presidente Reagan proclamou que a entrada de haitianos no sul da Flórida era "um problema nacional sério". Ele ordenou que a Guarda Costeira interceptasse os botes de haitianos em alto mar e repatriasse seus tripulantes se eles não estabelecessem, em uma entrevista no barco, um pedido verossímil de asilo. Em outubro de 1991, um grande número de haitianos fugiu após o seu Presidente Jean Baptiste Aristide ser deposto, passando por cima de interdições e investigações. O Presidente Bush respondeu ordenando que os haitianos capturados fossem retornados sem direito à entrevistas, mesmo que um número recorde estivesse sendo abrigado após entrevistas preliminares. Ao assumir, o Presidente Bill

Clinton reverteu sua promessa de campanha de garantir o abrigo, e reforçou a interdição de Bush e a política de repatriação (Dinh, 1994).

Essa decisão dos três presidentes faz sentido ao explorarmos o modo como os imigrantes podiam ser tratados. Primeiro, aqueles que tinham sido admitidos, ou entraram no país de algum modo, podiam ser expulsos apenas depois de uma audiência e de ter se favorecido de uma série de proteções, incluindo as presentes na Constituição. Em segundo, aqueles que se apresentaram na fronteira, mas que não foram admitidos eram submetidos ao procedimento de "exclusão" fornecido por um estatuto, incluindo pedidos que poderiam durar anos. Em terceiro e último, aqueles que não chegaram à fronteira não possuíam direitos estatutários ou constitucionais (Dinh, 1994). A mudança na lei de 1996, o IIRIRA, que modificou a definição de "deportável", veio restringir ainda mais esse critério, de modo a impedir que os "excluídos" pudessem utilizar certos procedimentos legais que estenderiam sua estadia no país por um tempo maior.

Em uma sociedade como os Estados Unidos, então, onde o debate sobre a imigração está em ascensão, a tendência é que o número de refugiados diminua. Os procedimentos empregados pelo governo para aceitar ou não os pedidos de asilo tendem a se tornar mais rigorosos, como demonstra o IIRIRA de 1996. A dificuldade em diferenciar os "verdadeiros" refugiados daqueles com motivações econômicas tem estimulado uma atitude restricionista. Essa confusão ocorre porque é difícil reconhecer um refugiado uma vez que as pessoas que atravessam as fronteiras nacionais em pânico frequentemente não se registram com os patrulheiros das fronteiras - e nunca fica claro se aqueles encontrados se encaixam nas definições legais de "refugiados genuínos" e "asilados" ou na de "migrantes econômicos" (Scanlan, 1994). E a decisão dessa última lei de imigração torna

esse processo ainda mais subjetivo, na medida em que somente um funcionário do INS pode tornar-se responsável por um discernimento de quem realmente constitui um refugiado, como vimos no capítulo anterior.

Como uma solução alternativa para impedir um grande influxo desse grupo de imigrantes, muitos governos têm enfatizado que os refugiados deveriam permanecer no país de primeiro asilo, argumentando que o ajuste de refugiados torna-se mais fácil em países em condições econômicas e sociais similares, além de que o custo dos refugiados é menor nesses países menos desenvolvidos. Além disso, afirma-se que os refugiados são mais fáceis de serem voluntariamente repatriados quando o país de asilo não lhe fornece muitas vantagens materiais. Para órgãos responsáveis pela proteção dos direitos humanos como a ONU (Organização das Nações Unidas), no entanto, a melhor forma de atenuar as tensões nos países de primeiro asilo está em dar um apoio efetivo para esses países, levando em consideração as condições tanto da população local como dos refugiados. Ou seja, é necessário ligar o auxílio dos refugiados às necessidades de desenvolvimento das populações dos países que dão asilo. Isto evitaria o perigo real de um país de acolhimento de refugiados se tornar palco de mais violência, na medida em que o movimento de refugiados impõe fardos insustentáveis a terras já por si pouco férteis e difíceis de cultivar e ameaça os meios de sobrevivência das populações locais, que vivem já abaixo do nível de pobreza (FNUAP, 1993).

A curto prazo, entretanto, o que se observa é que as agitações políticas e étnicas que têm surgido no mundo tendem somente a crescer o número de refugiados que vão procurar entrar em países desenvolvidos. Nesse caso, usar a política de refugiados para promover objetivos da política externa americana faz grande sentido se o custo do

estabelecimento é relativamente baixo e os custos em não agir são consideravelmente altos. Uma vez que os custos hoje parecem ser tão altos, e o benefício trazido com esse regime durante a Guerra Fria - o fim da expansão comunista - não é mais relevante, o desenvolvimento do apoio aos refugiados está sendo invertido, de modo que ele parece estar entrando em declínio.

UM ASSUNTO DOMÉSTICO DE DIMENSÃO INTERNACIONAL

A partir do *The Immigration and Naturalization Act of 1965*, portanto, a sociedade americana se viu frente à legalização de um novo fluxo de imigrantes, que trouxeram não somente seus familiares e suas culturas de seu país de origem, como também colocaram o país frente a novos desafios. A importância desse novo fluxo para os Estados Unidos se tornou um assunto tão importante que passou a despertar um debate em torno dos assuntos domésticos do país.

Dentre todos os assuntos suscitados, os reflexos mais discutidos estão sendo aqueles que dizem respeito à preservação de uma cultura e etnia majoritárias americanas, assim como os seus efeitos sobre a economia e o setor público. Ao longo dos anos, essa discussão tem resultado em diversas leis de imigração que tentam disciplinar o fluxo de estrangeiros, principalmente o problema dos ilegais. Atualmente, as opiniões são variadas e ainda estão longe de estar chegando perto de um consenso, mas há certas conclusões que já estão se fazendo sentir na última lei de imigração, *The Immigration and Nationality Act (IIRIRA) of 1996*, como a restrição no uso de serviços de bem-estar pelos imigrantes e um controle maior sobre os pedidos de asilo nas fronteiras.

Mas se, por um lado, o debate da imigração levanta dúvidas sobre as suas próprias vantagens e desvantagens, por outro ele toca em assuntos que dizem respeito à definição dessa sociedade. Como já foi enfatizado, um importante ponto a ser considerado nessa questão é quem realmente constitui a nação americana e em quais valores ela se sustenta. A história dos Estados Unidos tem revelado que a imigração internacional tem sido um dos fatores essenciais para construir os rumos de uma sociedade que se denomina democrática e que, ao longo dos anos, tem projetado essa imagem para o mundo como um ideal a ser seguido. Qualquer passo tomado em relação a essa problemática possui tanto consequências internas como externas.

Na verdade, as políticas migratórias constituem uma interseção das políticas domésticas e internacionais. Um fator de peso nas negociações que precedem as leis de imigração, assim, é em que medida a democracia americana pode ou deve suportar o grande fluxo de imigrantes que também querem fazer parte dessa história de "compaixão e justiça". As atitudes dos Estados Unidos com relação à imigração devem levar em consideração também essa dimensão, que se faz presente principalmente nos acordos e conferências internacionais.

CAPÍTULO 3

Soberania e Direitos Humanos

Como vimos no capítulo anterior, o *The Immigration and Nationality Act of 1965* foi fundamental para caracterizar os fluxos mais recentes da imigração nos Estados Unidos. As suas conseqüências a longo prazo, nos setores econômicos e sociais, são fundamentais para ilustrar importantes elementos a serem considerados na discussão doméstica sobre a imigração. Mas há outros fatores que também devem ser levantados nesse debate, sendo que um dos mais polêmicos diz respeito à democracia americana. O papel da democracia, como veremos adiante, tem se tornado fundamental por atingir esse tema não só em seus aspectos internos, mas também por ser um aspecto central na discussão internacional que envolve os Estados Unidos como um dos principais países receptores de imigrantes. Muito desse seu posicionamento se reflete, inclusive, nas Conferências e Convenções internacionais sobre migração internacional, onde os Estados Unidos tenta contrabalancear os seus interesses domésticos com a sua imagem de país democrático para o mundo.

A democracia se tornou um elemento fundamental da sociedade americana desde seu nascimento, como demonstrou Tocqueville, em 1831. No entanto, ao acompanhar o trem da História, os Estados Unidos demonstrou as dificuldades em transportar a democracia para os dias atuais. Por trás da projeção dos valores democráticos, os americanos estão tendo que enfrentar o fato de se perceberem como uma comunidade anglo-saxã.

Mas os desafios também se estendem no meio internacional. Com o fim da Guerra Fria e o início da valorização de outras “civilizações”, os Estados Unidos tentam propagar o seu ideal democrático como uma forma de manter seus interesses. Sua principal tarefa, nesse sentido, tem sido buscar conciliar as exigências da sociedade americana com o seu discurso na defesa de direitos humanos.

A DEMOCRACIA NA AMÉRICA DE TOCQUEVILLE

No âmbito interno, um estudo da democracia americana torna-se importante porque, ao tratar de um assunto controverso como a imigração, terminamos por tratar também de um assunto que diz respeito à própria constituição do povo americano. Isso ocorre uma vez que, ao contrário da maior parte dos países europeus, a formação dos Estados Unidos como nação não se pautou em uma raça, cultura, ou etnicidade comuns¹. Como país construído por imigrantes, os Estados Unidos tiveram que encontrar outro caminho para unir aqueles que se encontravam sob o seu solo, uma vez que cada grupo de imigrantes trouxe consigo não só uma história própria, mas a lembrança de seus antigos lares. Dessa forma, os Estados Unidos se constituíram por uma união de grupos étnicos e religiosos. Talvez o adjetivo

¹Sobre a formação do Estado-nação ver: ANDERSON, 1989; HABERMAS, 1995; e HOBBSBAWN, 1990.

“americanizar” descreva esse tipo de unidade. Nós poderíamos dizer que ele aponta para a cidadania, não para a natividade ou nacionalismo. O americano não é um grupo étnico reconhecido nos Estados Unidos. Uma pessoa que é apenas um americano é etnicamente anônima. Ela tem direito, entretanto, a esse anonimato (Walzer, 1992).

É essa liberdade que torna possível para a *oneness* americana circundar e proteger a sua *manyness*. Entretanto, o conflito entre o um e o muitos é uma característica pervagante da vida americana. Esse conflito é evidente desde os primeiros dias da República, aonde podemos dizer que está o verdadeiro espírito da América, o de uma crença na força da democracia.

Para compreender melhor como a democracia se tornou um valor básico na sociedade americana, vamos seguir nas próximas páginas o pensamento de Alexis de Tocqueville que, através de seu clássico “A Democracia na América”, foi um dos primeiros a traçar um verdadeiro retrato do povo americano.

Ainda que esse não tenha sido o seu objetivo inicial - e sim o de fornecer lições de uma verdadeira democracia ao povo francês -, a sua descrição da democracia como princípio de união do povo americano tornou-se tão marcante que até hoje é citada e admirada por muitos autores. Portanto, ainda que outros escritores tenham contribuído para pensar a democracia nos Estados Unidos, tomaremos a liberdade aqui de nos restringir ao seu pensamento como ponto de apoio para estudarmos em que se constitui essa democracia².

²Ainda que Tocqueville nunca defina exatamente o que é, na sua concepção, democracia, é importante delinear o que ele entende por essa forma de governo. Quase sempre ele usa essa expressão para designar um certo tipo de sociedade, mais do que um certo tipo de poder. Para ele, a democracia consiste na igualização de condições. Uma sociedade democrática é aquela onde não subsistem distinções de ordem e de classes: em que todos os indivíduos que compõem a coletividade são socialmente iguais, ainda que não intelectualmente ou economicamente iguais. A igualdade social significa a inexistência de diferenças hereditárias de

Para Tocqueville, mais caro do que o amor simples e efêmero à pátria é o amor racional às leis e direitos de um país, que acaba por se confundir com o interesse pessoal de cada um. Assim, o meio mais eficaz e talvez único de interessar os homens pela sorte de sua pátria é fazê-los participar de seu governo. Ao visitar a América, Tocqueville viu na igualdade de condições o fato essencial, do qual parecia descender cada fato particular, e o encontrava constantemente diante de si, como ponto de convergência para todas as suas observações (Tocqueville, 1987).

Desse modo, a explicação para que, nos Estados Unidos, onde os habitantes tinham apenas acabado de chegar ao solo que ocupavam, se mostrassem tão interessados pelos assuntos públicos como se fossem deles próprios, está no fato de que cada um, na sua esfera, tomava parte ativa no governo da sociedade. O homem do povo americano compreendeu a influência que a prosperidade geral tem sobre a sua felicidade, encarando a prosperidade como obra sua (Tocqueville, 1987).

Para Alexis de Tocqueville, há três causas que tornaram a democracia americana liberal: a) a situação acidental e particular em que se encontra a sociedade americana; b) as leis; c) os hábitos e costumes.

A primeira causa incluiu tanto o espaço geográfico em que se estabeleceram os imigrantes vindos da Europa como a ausência de Estados vizinhos, ou seja, de Estados

condições; quer dizer que todas as ocupações, todas as profissões, são acessíveis a todos. Assim, estão implicadas na idéia de democracia a igualdade social e, também, a tendência para a uniformidade dos modos e dos níveis de vida. (Aron, 1982)

Desse modo, a soberania deve pertencer ao conjunto de indivíduos. Além disso, uma sociedade dessa ordem, onde a igualdade constitui a lei social, e a democracia o caráter do Estado, é também uma sociedade que tem por objetivo prioritário o bem-estar de um maior número possível.

Porém, além da igualdade das condições, Tocqueville via como essencial para a democracia também a manutenção da liberdade (ou seja, a falta de arbitrariedade). Para ele, a liberdade não pode se fundamentar na desigualdade; deve assentar-se sobre a realidade democrática da igualdade de condições, salvaguardada por instituições cujo modelo lhe parecia existir nos Estados Unidos.

como inimigos em potencial. Além disso, essa sociedade foi instituída por homens que, equipados com todo o instrumental tecnológico de uma civilização desenvolvida, ocuparam um espaço muito amplo, o que facilitou em muito o primado de uma atividade industrial. Mas essas circunstâncias foram apenas favoráveis. As verdadeiras causas da liberdade de que goza a democracia americana estão nas leis e, principalmente, hábitos, costumes e crenças, sem as quais não pode haver liberdade.

Ao estudar as leis nos Estados Unidos, Tocqueville insistiu nos benefícios do caráter federativo americano. Desse modo, estariam combinados as vantagens tanto dos grandes como pequenos dos Estados. Para Tocqueville, era fundamental que o Estado fosse suficientemente extenso para dispor de força necessária à sua segurança, e pequeno o bastante para que sua legislação se adaptasse à diversidade das circunstâncias e dos meios. Uma combinação que só foi possível mediante uma Constituição federativa. Aí estaria o maior mérito das leis americanas.

Foi nas leis que começou a nascer a independência comunal que constituiu o princípio da vida e da liberdade americanas. Na maior parte das nações européias, a existência política começou pelas regiões superiores da sociedade e se comunicou pouco a pouco, e sempre de maneira incompleta, às diversas partes do corpo social. Na América, pelo contrário, pode-se afirmar que a comuna foi organizada antes do condado, o condado antes do Estado, o Estado antes da União (Tocqueville, 1987).

As comunas nos revelam como foi sendo construído o caráter democrático na legislação americana. As comunas nos Estados Unidos são como indivíduos que só se submetem ao Estado quando tratam de um interesse “social”, ou seja, que dividem com outras. Em tudo aquilo que só diz respeito a elas mesmas, as comunas continuaram sendo

corpos independentes, onde cada cidadão tinha o direito de lutar por seus interesses particulares, elegendo seus representantes (Tocqueville, 1987). Nos Estados Unidos há, portanto, uma centralização governamental, mas não uma centralização administrativa.

O autor francês ressaltou, no entanto, que existiam dois perigos que ameaçavam a existência da democracia: a subordinação completa do poder legislativo à vontade do corpo eleitoral e a concentração, no poder legislativo, de todos os outros poderes do governo. Os legisladores dos Estados favoreciam o desenvolvimento desses perigos e os da União fizeram o possível para torná-los menos temíveis. Ou seja, um governo democrático não deveria permitir que o povo pudesse se abandonar a todos os impulsos passionais e determinar as ações do governo.

Nos Estados Unidos, porém, a Constituição Americana previu a divisão do legislativo em duas assembléias (Senado e Câmara de Representantes) que separa o papel da União e dos Estados respectivamente, além do que o espírito legalista substituiu a aristocracia, pois o respeito às formas políticas foi favorável à garantia das liberdades. E na defesa destas ainda somaram-se outras circunstâncias semi-constitucionais como a liberdade de associação, as organizações de voluntários e a liberdade de imprensa (Aron, 1982).

A existência de instituições que desenvolvessem a descentralização administrativa ou que levassem os cidadãos a se associarem para defender os seus direitos obrigou, de alguma forma, à maior participação do povo. Igualmente a permanência de uma Constituição e leis que pudessem garantir a manutenção das liberdades fundamentais ajudou à convivência do processo igualitário com a liberdade. Aqui reafirma-se novamente que a democracia não precisa apenas ser igualitária, ela pode permitir aos homens serem livres (Quirino, 1995).

Cada cidadão americano, assim, transportou o interesse que lhe inspirou sua pequena república ao amor da pátria comum. Defendendo a União, ele defendeu a prosperidade crescente de seu cantão, o direito de dirigir seus negócios, a esperança de fazer prevalecer ali planos de melhoramentos que deveriam fazer com que ele próprio enriquecesse: coisas, todas essas, que, de ordinário, tocam mais os homens que os interesses gerais do país e a glória da nação (Tocqueville, 1987). Nesse contexto, começamos a adentrar a terceira causa enfatizada por Tocqueville.

Essa terceira causa, que envolve os costumes, crenças e hábitos, será a mais enfatizada aqui, pois ela revela a essência do caráter americano. Tocqueville chamou de “hábitos do coração” essas noções, opiniões e idéias que modelam os “hábitos mentais”, e a soma das disposições morais e intelectuais de um homem na sociedade (Bellah *et al*, 1996). Esse enfoque sustenta que a liberdade tem como condição os costumes e crenças dos homens, sendo que o fator decisivo dos costumes é a religião. Para Tocqueville, a sociedade americana soube unir o espírito de religião (puritana) com o espírito de liberdade. Ou melhor, ele via a grande importância das tradições bíblica e republicana.

O tema fundamental de Tocqueville é, portanto, a necessidade de uma disciplina moral inscrita na consciência individual, nas sociedades igualitárias que se querem autogovernar. A democracia nasce não só de uma necessidade coletiva, mas de uma decisão individual de participar dos assuntos públicos, que se inicia nas políticas dos municípios. Em sua concepção liberal, não cabe ao Estado impor a moral social, porque essa moral deve ser ensinada no seio da família, na escola e no próprio ambiente social impregnado de religiosidade - de uma religiosidade fundamentada nos imperativos racionais da ética.

Na realidade, para Tocqueville, uma sociedade democrática seria uma sociedade individualista, onde cada um tenderia a se isolar dos outros, com sua família. Aparentemente isso poderia significar um aspecto negativo, mas como as sociedades democráticas são materialistas - o que significa que os indivíduos têm a necessidade de adquirir o máximo de bens neste mundo - o objetivo da coletividade é fazer com que o maior número possível de pessoas vivam do melhor modo (Aron, 1982). Segundo as palavras do próprio Tocqueville (1987: 183):

“Não é necessário estudar as instituições e a história dos americanos para conhecer a verdade do que acabo de afirmar (que o americano vê na fortuna pública a sua própria fortuna); os costumes já no-la revelam suficientemente. Por tomar parte em tudo o que se faz naquele país, o americano julga-se interessado em defender tudo que lhe é criticado, pois não é então apenas o seu país o alvo dos ataques, mas ele próprio; por isso, vemos o seu orgulho nacional recorrer a todos os artifícios e descer a todas as puerilidades da vaidade individual. Nada existe de mais incômodo no hábito da vida do que aquele irritável patriotismo dos americanos.”

A doutrina do interesse se inscreve, então, no centro da teoria tocquevilliana, dominada pelo tema da dualidade moderna, que se insere propriamente nas esferas contrapostas do público e do privado. Para enfrentar essa cisão, Tocqueville encontrou a resposta na sociedade americana, tendo como ponto de partida o indivíduo e seu interesse pela constituição de um certo tipo de “Estado ampliado”, não porque era invadido pela sociedade ou fosse um invasor dela, e sim porque se “ampliava” ao internalizar o público na prática do interesse de cada indivíduo. A liberdade na América, vale aqui ressaltar de novo, é filha dos costumes, das crenças e da história, e não de uma razão transcendental personificada no Estado (Vianna, 1993).

Mas, para Tocqueville, o interesse poderia ser “correta” ou “equivocadamente” compreendido, sendo esta a distância que separaria a liberdade do despotismo. A substancialização do interesse em sua forma positiva deveria dispensar a ação coativa e

normativa de um ente externo a ele a que o obrigaria a solidarização com fins ético-morais - o interesse é livre e não deve ser domesticado ou reprimido por critérios de uma razão abstrata. Os americanos perceberam as vantagens do interesse bem compreendido ao perceberem que, no seu país e no seu tempo, o homem era levado para si mesmo por uma força irresistível e, perdendo a esperança de detê-la, não mais pensaram senão em orientá-la. Por isso, de modo algum negaram que cada homem poderia seguir o seu interesse, mas se esforçaram por provar que o interesse de cada um é ser honesto (Tocqueville, 1987).

O interesse, quer em sua forma “correta” ou “equivoca”, estaria condicionado às soluções históricas que se impuseram na hora estratégica da passagem da sociedade tradicional para a moderna. No caso da América, seria uma função de suas próprias condições de nascimento, naturalmente favoráveis à liberdade.

No entanto, o interesse tem sua dupla face. A igualdade, que avança em descompasso com as instituições da liberdade, poderia perverter o interesse corretamente compreendido em equivocadamente compreendido, o indivíduo em individualismo, o privado em privatismo, consolidando-se a fratura em entre o público e o privado, origem do despotismo moderno (Vianna, 1993). Uma total imersão do indivíduo na vida privada também poderia resultar na diminuição da pessoa como cidadão. Por outro lado, o envolvimento em assuntos públicos seria o melhor antídoto aos efeitos perniciosos do individualismo. É precisamente quanto a esse respeito que os hábitos do coração se tornam importantes. Os hábitos e práticas da religião e de uma participação democrática educam o cidadão em uma visão mais ampla do que seu mundo privado poderia permitir (Bellah *et al*, 1996).

A tradição bíblica tornou-se, portanto, fundamental para alicerçar a democracia nos Estados Unidos (para Tocqueville, o puritanismo era uma teoria política quase tanto como uma doutrina religiosa). Os puritanos não estavam desinteressados na prosperidade material e estavam propensos, quando chegaram, a tomá-la como um sinal da aprovação de Deus. Mas seu critério fundamental de sucesso não era a riqueza material, mas a criação de uma comunidade na qual uma vida genuinamente ética e espiritual poderia ser vivida. Portanto, os puritanos foram os primeiros a criar comunidades utópicas na América.

Como pessoa alguma pode desligar-se do passado, os imigrantes puritanos, após serem perseguidos, se encaminharam para a América e trouxeram consigo a idéia de encontrar uma terra tão bárbara e abandonada que nela pudessem ainda viver à sua maneira e rezar em liberdade. Ao construir uma nova sociedade, os imigrantes puritanos fizeram a cada instante praça de soberania; nomearam seus magistrados, fizeram a paz e a guerra, estabeleceram regulamentos de polícia e criaram leis para si mesmos como se só devessem fidelidade a Deus (Tocqueville, 1987). É na formulação dessas leis políticas que se instaurou a independência comunal que constituiu o princípio de vida e liberdade americana.

É importante ressaltar que essa tradição bíblica chamou a atenção não só de Tocqueville, mas de outro célebre pensador: Max Weber. Para escrever seu livro “A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo” (1989) Weber foi buscar inspiração justamente nos Estados Unidos. Ele viu o protestantismo não só como uma doutrina religiosa, mas também como uma porta para o desenvolvimento do capitalismo. Com o protestantismo, há também um favorecimento ao individualismo, sendo que o sentido de comunhão e dever em relação ao próximo se enfraquece. O trabalho racional regular, constante, termina sendo

interpretado como a obediência a um mandamento divino. Perdem-se os laços de parentesco no setor econômico, o trabalho torna-se cada vez mais impessoal.

A afinidade entre o espírito capitalista e a ética protestante torna inteligível como uma forma de conceber o mundo pode orientar a ação. O estudo de Weber permite compreender de forma positiva e científica a influência dos valores e das crenças nas condutas humanas. Ele demonstra que existe uma racionalidade nas religiões e nas sociedades, nas existências vividas e pensadas, que não é uma racionalidade científica, mas não deixa de ser uma atividade do espírito, uma dedução semi-racional, a partir de princípios (Aron, 1982).

Conjuntamente com esse cristianismo protestante, a tradição republicana agiu de forma a estimular a participação do povo no governo. Baseada nas repúblicas gregas e romanas, essa tradição pressupunha que todos cidadãos de uma república são motivados por uma virtude cívica, assim como pelo auto-interesse.

Na verdade, Tocqueville viu que a tensão entre os planos da liberdade e da igualdade seria permanente, nunca podendo ser inteiramente cancelada, pois os princípios organizadores deles procederam de tipos de sociedades diferentes: a aristocrática e a democrática. Tem-se, então, que o interesse corretamente compreendido não pode ser plenamente homólogo ao estado social da igualdade.

Portanto, se nos países europeus (como a Inglaterra) a dicotomia entre público e privado foi encontrada primordialmente no terreno da política, na América, diversamente, a solução desse dilema moderno se resolveria a partir de um campo infraestrutural - do interesse. Por força de uma historicidade particular, os americanos se originariam de uma sociedade nascida sob o estado social da igualdade e orientada culturalmente por valores

culturais e pré-capitalistas. Nesse sentido, o interesse se manifestou naturalmente, sem intervenção da política como algo externo a si, como “corretamente compreendido”, associando o útil ao honesto, internalizando o Estado em cada cidadão, dissolvendo-se a clássica oposição entre o público e o privado (Vianna, 1993).

O interesse americano partiu da ação dos próprios indivíduos, e como tal se concretizou frente a uma baixa jurisdição de agências externas a ele, como o Estado. Nesse sentido, a própria política e os políticos seriam mais expressivos de seus interesses que da opinião. Tocqueville entendeu a América, portanto, como uma caso de quase dissolução entre o público e o privado. A secularização da doutrina do interesse bem-compreendido deslocou as crenças e as virtudes tradicionais. O valor da dimensão do público não reside em si, enquanto portador de uma razão e de uma lógica próprias. Ele é o resultado da tradução dos interesses em direitos e está fortemente associado à propriedade privada como um bem ao alcance de todos.

É importante voltar a ressaltar que Tocqueville presenciou o crescimento de um país ainda agrário, onde a unidade básica de associação, e a fundação prática da dignidade e participação do indivíduo estava na comunidade local. Lá uma cultura cívica de iniciativa individual foi alimentada através de costumes e laços pessoais embutidos por um Cristianismo Protestante. Foi desse modo que a cidadania americana foi ancorada no *ethos* e nas instituições de uma comunidade local.

A PROJEÇÃO DO IDEAL DEMOCRÁTICO

Como essa experiência dos Estados Unidos como uma nação de individualistas mantidos unidos não pelo sangue, mas pela língua e por uma idéia, se encontra hoje? O país passou por muitas mudanças desde então. Entre o período de rápida expansão ocidental e o crescimento industrial que se seguiu à Guerra Civil e a entrada dos Estados Unidos na cena mundial na Primeira Guerra Mundial, a sociedade americana passou pela transformação mais rápida e profunda de sua história. Pelo fim daquele século, novas tecnologias, principalmente no transporte, na comunicação e na indústria fizeram com que as comunidades locais semi-autônomas fossem “engolidas” por um vasto mercado nacional.

Os velhos governos locais e organizações falharam na capacidade de lidar com os problemas que eram de cunho cada vez mais nacional. Sob essas condições, as formas tradicionais de vida econômica e social das pequenas cidades perderam sua posição dominante, se não de fato, ao menos em símbolo. A idéia tradicional de cidadania americana foi colocada em questão. A nova ordem industrial foi focalizada em grandes metrópoles, que pareciam a antítese da ordem e decência da pequena cidade. Nesses anos, uma nova política de interesses se desenvolveu, com os poderosos desenvolvimentos econômicos nacionais das corporações de banco e investidores competindo com os velhos interesses regionais, étnicos e religiosos (Bellah, 1996).

O aspecto mais distinto dessa sociedade americana no século XX é a divisão da vida em um número de setores funcionais separados: casa e lugar de trabalho, trabalho e lazer, *white collar* e *blue collar*, público e privado. Essa divisão satisfaz às necessidades das corporações industriais burocráticas que forneceram o modelo de organizar a sociedade pelo

balanço da ligação de setores como “departamentos” em uma integridade funcional, como em uma grande empresa de negócios. E tudo isto vai contra o modelo do século XIX, no qual, como na fazenda de tradição familiar, freqüentemente sentimentalizada, essas funções tinham apenas fronteiras indistintas (Bellah, 1996).

Tais transformações instauraram muitas dúvidas no povo americano. Os sintomas são causados por um novo nervosismo quanto ao vigor da democracia americana. Especialmente após o fim da União Soviética, os Estados Unidos começaram a perceber falhas em seu sistema, entre elas a violência endêmica, a desigualdade racial e a indiferença política. Enquanto as novas democracias olham para os Estados Unidos, imitando os seus valores, os americanos já não se sentem tão confiantes como antes haviam projetado (The Economist, 1992).

Essa preocupação com os valores, no entanto, não é nova. No fim do século XIX, uma onda de nervosismo pairava sobre o país, de modo que tudo parecia sombrio e o progresso parecia duvidoso. Esses sentimentos eram em larga medida causados por temores de que as multidões de novos imigrantes que chegavam às cidades jamais pudessem ser assimiladas como americanos. Pois, através de sua história, o sentimento dos Estados Unidos de serem uma nação centrada numa idéia - fosse essa a igualdade, a oportunidade, o indivíduo, mas algo sempre pautado no princípio democrático - coexistiu com uma posição muito mais banal: a de que os Estados Unidos são basicamente uma nação anglo-saxã e branca na qual, como em todos os outros lugares, o grupo dominante dita os rumos do país (The Economist, 1992).

Ainda que a democracia americana esteja pautada em princípios como o da liberdade e igualdade, parece que o seu sucesso depende desses valores pré-democráticos ou

características culturais que não são reconhecidas oficialmente, nem incorporadas nas leis. Dessa forma, se a Declaração da Independência e a Constituição formam a base da sociedade americana, a cultura anglo-saxã cristã constitui a sua comunidade (Fukuyama, 1994). Muitos americanos parecem concordar que vêem a sua nação como um país de colonização européia, cujo idioma é o inglês, cuja religião tem raízes judaico-cristãs, e cuja grandeza surgiu inicialmente da ética de trabalho protestante (Huntington, 1996). As preocupações com os valores, portanto, começam tipicamente quando a maioria governante se vê em declínio e na defensiva.

Claramente essa situação se traduz nos dias atuais. Como vimos, a diversidade étnica trazida pelos novos imigrantes, principalmente a partir de 1965, tem causado reações hostis por grande parte da população anglo-saxã predominante nos Estados Unidos.

Mesmo assim, os Estados Unidos continuam a possuir um conjunto de valores abstratos, em oposição a valores práticos, que supostamente permitem que sua diversidade tome a forma coerente de uma nação. Mas será que eles ainda se sustentam? Certamente a liberdade, a igualdade e a democracia continuam a ser invocadas nos discursos políticos. E esses valores são os que os americanos têm em mente, ainda que vagamente, quando em sua maioria dizem aos pesquisadores de opinião pública estar orgulhosos de seu país. Mas nem sempre eles são bem compreendidos. Em muitos aspectos há uma falta de tolerância (inclusive de raça, cultura e religião). Os Estados Unidos de hoje exibem de forma aguda os perigos que surgem quando uma nação de muitos povos, crenças, raças e tradições, apega-se aos tradicionais gritos de igualdade, liberdade e felicidade, mas se esquece do respeito e consideração mútuos (The Economist, 1992).

Pode-se ainda localizar formas sobreviventes do velho antigo ideal do cidadão americano descrito por Tocqueville. Às vezes, há um cidadão preocupado em defender práticas e crenças morais de sua comunidade em face dessa nova sociedade. Nós encontramos o que se pode chamar de voluntários cívicos, freqüentemente funcionários, compromissados a ajudar suas comunidades e se ajustar a novas mudanças de modo que não rompam com as tradições ou destruam a participação democrática. E também encontramos ativistas para os quais a tarefa de formar uma nova ação pública organizada é um compromisso maior (Bellah, 1996). Entretanto, nenhum desses ideais de cidadão americano pôde deixar de ser influenciado por um individualismo crescente nessa sociedade, que deixa o indivíduo cada vez mais preocupado com sua vida particular, e distante dos assuntos públicos. Com a liberdade de assumir várias identidades, tem vindo também uma atenuação de uma compreensão em comum que permite reconhecer as virtudes do outro. E com a ausência de um Estado de bem-estar forte, que desse o mínimo de felicidade para toda a população, os americanos se dedicaram cada vez mais a esse “ascetismo egocêntrico” perdido entre as noções do público e do privado (Darnton, 1996).

A própria noção dos serviços de bem-estar é reveladora quanto ao agravamento do individualismo. Há duas concepções de bem-estar na tradição política americana: o bem-estar como auto-suficiência, que funciona como um seguro e exige contribuição; e o bem-estar como dependência mútua, tipo assistência, que não exige contrapartida contributiva. Um dos principais conflitos existentes entre os contribuintes é sobre o fato de que muitos estão pagando por uma assistência que nunca irão receber, enquanto outros vão usufruir de alguns serviços sem nunca ter pago por eles.

Entre os que pagam os benefícios está a maioria da população, branca e cidadã, que desfruta de empregos mais estáveis e com maior mobilidade social, que tem preferido um Estado de bem-estar restrito e uma atuação estatal que subsidie o mercado a oferecer-lhe os serviços de saúde e previdência para os quais estão contribuindo. Já entre os que recebem os serviços da assistência pública estariam principalmente os negros, os imigrantes asiáticos e os latinos, que muitas vezes se utilizam dos serviços de saúde gratuitos do Estado ou de transferências de renda. Como o primeiro grupo constitui a maioria eleitoral, uma resistência política ao uso desses serviços pelos imigrantes tem refletido nas novas leis que definem o alcance do Estado de bem-estar.

O grande número de imigrantes que tem entrado nos Estados Unidos, portanto, coloca a nação frente a certas questões desconfortáveis, como a questão dos limites da democracia que se proclama um exemplo para o mundo. De modo algum, a imigração pode ser tomada como causadora desses problemas de redefinição de valores enfrentados pela sociedade americana. Porém, ao acentuá-los, ela se torna um aspecto incômodo para aqueles que se sentiam satisfeitos em pensar em seus valores culturais como perfeitos e imutáveis. Ao trazer novos grupos étnicos para o seu território, a imigração deixa claro que por trás do discurso democrático, há também os interesses de uma maioria branca de origem anglo-saxã.

Mas se internamente, a democracia tem firmado raízes, e também tem demonstrado ter galhos quebrados, externamente ela tem se destacado como bandeira para promover a liderança dos Estados Unidos no mundo. A sua inserção como guardião dos valores da democracia faz parte do discurso e da prática das autoridades desse país, que se sentem obrigadas a intervir quando julgam que países aliados possam estar ameaçando os seus interesses.

Os Estados Unidos têm sido obrigados a repensar a sua política externa tendo em vista as mudanças que têm ocorrido na cena internacional. Nesse contexto, a propagação de um ideal democrático continua sendo importante, ainda que na prática trate-se de um objetivo difícil, uma vez que o processo de democratização em outros países muitas vezes é incerto.

Na realidade, a democracia é mais um álbi que serve como um instrumento poderoso dos Estados Unidos para se destacar em um mundo que está sendo caracterizado cada vez mais por uma difusão de poder em todas as suas formas, seja ela econômica, militar ou tecnológica. O futuro imediato, assim, será aquele no qual os Estados Unidos estarão face a numerosas mudanças contrárias aos seus interesses no meio internacional (Haas, 1995). Um quadro bem diferente de décadas atrás.

Durante a Guerra Fria, o mundo vivia em um sistema bipolar, dividido em três partes. De um lado, tínhamos as sociedades democráticas lideradas pelos Estados Unidos; de outro, em rivalidade com este primeiro, tínhamos as sociedades comunistas lideradas pelo antigo Bloco Soviético. Por fim, tínhamos o Terceiro Mundo, onde a maioria era constituída por países pobres e onde a maior parte dos conflitos entre essas duas potências aconteceram (Huntington, 1996). A segurança nacional funcionava como uma retórica usada pelas duas potências para assegurar as suas políticas.

Com o fim do conflito entre o capitalismo e o socialismo, ou mais propriamente entre os Estados Unidos e a União Soviética, o mundo se tornou mais interdependente, ou seja, está permeado por situações caracterizadas pelos efeitos recíprocos entre países ou entre atores nos diferentes países (Keohane & Nye, 1989). Persiste agora uma maior flexibilidade a processos econômicos e instituições políticas internacionais que podem

influenciar no andamento do sistema internacional. A cooperação entre os países se tornou maior, ainda que existam relações assimétricas e a sempre presente ameaça de conflito.

Nesse período atual, pós-Guerra Fria, portanto, as distinções mais importantes entre os povos já não são ideológicas, políticas ou econômicas; são culturais. A pergunta que surge agora entre os povos e nações é mais elementar: quem somos nós? (Huntington, 1996). Por isso, as pessoas buscam se definir em termos de antepassados, religião, idioma, história, valores, costumes e instituições. E, nesse sentido, as pessoas utilizam a política não só para servir aos seus interesses, mas também para definir as suas identidades. Na nova economia transnacional, por exemplo, os salários internos começaram a ficar ainda mais expostos à competição estrangeira, e o eleitorado constituído pelos trabalhadores possibilitou uma divergência entre os que possuem (ainda) empregos e os que estão desempregados. O interesse recai cada vez mais em movimentos sociais que enfatizam uma identidade grupal (Hobsbawn, 1996). Desse modo, os interesses domésticos e transnacionais, assim como os governamentais, estão cada vez mais envolvidos uns com os outros. A política externa e doméstica estão cada vez mais ligadas (Keohane e Nye, 1989).

Os Estados-nações ainda são os principais atores nas relações mundiais, ainda buscam poder e riqueza, mas soma-se a isso preferências culturais, aspectos comuns e diferenças. Logo, a política mundial tem sofrido modificações com relação à linhas culturais e civilizacionais. Os conflitos mais abrangentes e importantes não se dão mais entre classes sociais, ricos e pobres, ou entre outros grupos definidos em termos econômicos, mas entre povos pertencentes a diferentes entidades culturais. A cultura é força unificadora, mas também divisiva (Huntington, 1996). No Estado-nação está a tensão, assim, entre o universalismo de uma comunidade legal igualitária e o particularismo de uma comunidade

cultural a que se pertence por origem e destino (Habermas, 1995). No entanto, os valores, a cultura e instituições domésticas não são os únicos delimitantes dos interesses estatais, há as normas e instituições internacionais que influenciam as suas ações. Elas afirmam seu direito de julgar e de impor limitações ao que os Estados fazem em seus próprios territórios. Portanto, mesmo que os Estados ainda continuem sendo os atores principais nos assuntos mundiais, eles estão sofrendo perdas na soberania, funções e poder. Torna-se cada vez mais difícil para eles controlar os fluxos de dinheiro, idéia, tecnologia, bens e pessoas.

Isso não quer dizer que o Ocidente, tenha perdido a sua força. Com certeza continuará a ser a civilização mais poderosa por muitos anos, ainda que seu poder esteja declinando. Mas os outros países terão que fazer a escolha entre se diferenciar do Ocidente e separar-se dele reafirmando a sua própria cultura. Com o colapso da União Soviética e as transições de muitos sistemas políticos autoritários para democráticos, o Ocidente - em especial os Estados Unidos - reforçou a noção de que sua ideologia de liberalismo democrático havia triunfado no mundo. Essa promoção da disseminação da democracia se tornou mesmo uma meta crucial para os ocidentais. O Ocidente está convencido de que os povos não-ocidentais deviam se dedicar aos valores ocidentais da democracia, mercados livres, governos limitados, direitos humanos, individualismo e império da lei, e que deviam incorporar esses valores às suas instituições. Mas, muitas vezes, o que é universalismo para o Ocidente é imperialismo para o resto (Huntington, 1996). Cada vez mais os Estados Unidos são obrigados a “ceder” no que diz respeito a esses objetivos para defender seus interesses econômicos (principalmente no que diz respeito à Ásia) com relação a outros países. O poder de barganha das nações não-ocidentais tem se tornado, portanto, maior.

Simultaneamente com essa tendência democrática, os Estados Unidos vêm tentando propagar internacionalmente um humanitarismo, que vê o mundo menos em termos de Estados-nações, do que como indivíduos. Ao enfocar preocupações como aliviar a pobreza, a fome, a doença, o superpovoamento, a degradação ambiental e etc., os Estados Unidos tentam combater problemas que são do seu interesse, e que podem, a longo prazo, gerar mais conflito (Haas, 1995). Mas também nesse campo a busca de cooperação tem sido a regra. Na realidade, muitas vezes nos acordos internacionais tem se ilustrado o conflito do Estado-nação americano ao tentar conciliar seus interesses domésticos com sua política externa. Ou seja, os desafios da democracia americana se projetam também na cena internacional. Um ótimo exemplo para isso foram as Convenções visando a proteger o trabalhador migrante, assim como a Conferência do Cairo, onde foi discutida os principais problemas relativos à população mundial, inclusive a migração internacional.

A MIGRAÇÃO NAS CONVENÇÕES INTERNACIONAIS

O acompanhamento da problemática da migração internacional pela Organização das Nações Unidas (ONU) foi iniciada com a projeção desse fluxo na esfera internacional. Inicialmente a Organização Internacional do Trabalho (OIT) responsabilizou-se pelo acompanhamento na defesa dos direitos dos trabalhadores migrantes, mas frente a necessidade de uma afirmação maior desses direitos, a ONU criou uma Convenção para discutir mais profundamente o assunto. Uma análise dessa Convenção é importante, entre outras coisas, para se identificar como as discussões priorizadas nas suas duas leituras foram

modificadas, demonstrando as transformações nos interesses dos países, em especial dos Estados Unidos, com o passar dos anos.

Como se pode notar, a defesa dos direitos dos trabalhadores migrantes não é uma história recente. Ela foi iniciada pela OIT, tendo a sua origem com o Tratado de Versalhes. Junto com esse tratado de paz foi estabelecido um corpo especial, a "Comissão sobre Legislação Internacional do Trabalho", que tinha como objetivo assegurar condições de emprego, inclusive no caso dos migrantes. Mesmo tendo nascido no século XIX, esse movimento só foi se concretizar após a Primeira Guerra Mundial, quando se fazia necessário um corpo internacional para a regulamentação das condições de trabalho.

Dada a velocidade com que a industrialização avançava, os governos consideraram a urgência em dar maior atenção ao trabalho assalariado, antes que esse se tornasse fonte de “problemas”. Foi realizada, então, uma Conferência Internacional do Trabalho em Washington em 1919, onde o tema dos trabalhadores migrantes passou a ser diretamente tratado. Ainda assim, as regras com respeito a esse tema foram limitadas, uma vez que o choque de interesses entre os diversos países impedia resultados mais consistentes (Hasenau, 1991).

Ao longo das décadas seguintes, a OIT continuou agindo na perspectiva de encontrar a melhor forma de estabelecer um acordo entre os países de origem dos trabalhadores migrantes e os países de destino. No entanto, a presença de acordos bilaterais entre os países dificultava o diálogo internacional, uma vez que os acontecimentos econômicos acabavam por preponderar sobre os fluxos migratórios, prejudicando os custos de recrutamento e a proteção desses trabalhadores.

Com o aumento do número de trabalhadores imigrantes a partir da década de 60 (principalmente de temporários na Europa Ocidental e Estados Unidos), a Organização Internacional do Trabalho sentiu ser necessário chamar a atenção para a necessidade de uma revisão dos instrumentos usados com os trabalhadores migrantes e iniciar novos instrumentos, a fim de adaptar essas provisões para assegurar e facilitar a segurança desses trabalhadores perante a lei, o que reforçou ainda mais as atividades da OIT. O debate nesse momento tomou novas direções, uma vez que os governos redefiniram suas políticas no campo da migração internacional (Hasenau, 1991).

A partir desse momento, as Nações Unidas perceberam que a defesa dos trabalhadores migrantes se inseria dentro da defesa dos direitos humanos, mas que lhe fossem próprios; pois apenas os direitos humanos universais não garantiam a defesa desses trabalhadores. Alguns dos direitos fundamentais desses migrantes e de seus familiares já eram cobertos por instrumentos de direitos humanos existentes - como o direito de ir e vir, por exemplo. Mas, muitos direitos eram formulados e implementados de tal modo que eles só podem ser realmente desfrutados pelos nativos de um país (Lönroth, 1991). Surgiu, assim, a "Convenção sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias", que teve o início de sua chamada para formulação em 1979. Reconheceu-se que a OIT tinha um mandato específico para cobrir esses trabalhadores em áreas determinadas, sobressaltando-se sobre outras convenções. No entanto, havia áreas onde a OIT não possuía esse mesmo alcance, sendo que a Organização das Nações Unidas possuía maior aceitabilidade.

A primeira versão da Convenção, em 1984, esteve enraizada nos problemas e políticas migratórias dos anos 60 e 70. A atenção recaiu mais sobre a migração norte-sul do

que sobre a migração leste-oeste, ou entre países desenvolvidos. Levou-se em consideração a importância do trabalho temporário tanto para o país de origem como o de destino, mas enfatizou-se também o surgimento dos ilegais e a dificuldade dos temporários para se adaptar ao país de origem, assim como de se estabelecer no país de destino (Lönroth, 1991). Além disso, a transformação das populações imigrantes em minorias a partir do início dos anos 80, trazendo novos custos e tensões sociais para o país de destino, também recebeu destaque nos debates da Convenção.

Nesse contexto, é compreensível que o estágio inicial dessas negociações teve início em uma atmosfera tensa. Muitos pontos foram marcados por um antagonismo entre os países de origem e os países de destino. Isso acabou por gerar mais uma política do que propriamente uma defesa dos direitos humanos. Além disso, o clima político influenciava o comportamento dos delegados da Convenção.

Na metade dos anos 80, novas mudanças econômico-sociais passaram a influenciar a discussão sobre a migração entre os países. Problemas demográficos, resultantes de uma velha população e uma crescente entrada de jovens no mercado de trabalho, começaram a se colocar como determinantes de políticas migratórias. Os migrantes passaram a se concentrar mais nas áreas de serviços, comércios, bancos, etc...ao invés de se dirigirem mais para as áreas industriais. Ao mesmo tempo, o problema da migração ilegal continuava. Foi nesse clima que se realizou, em 1990, a segunda leitura dessa Convenção.

A primeira leitura, portanto, havia resultado em um texto que tratava da estrutura básica da Convenção, mas que também continha provisões alternativas e ponto-de-vistas diferentes, que denunciavam as principais divergências nas negociações. Mesmo assim, a primeira leitura foi iluminada pelo desejo de prevalecer uma ótica individual, enquanto a

segunda inclinou-se por prevalecer os interesses dos países. Nessa última, as propostas foram mais minuciosamente examinadas pelas autoridades nacionais, tendo em vista uma possibilidade de ratificação. Ou seja, ficou claro o conflito entre o interesse nacional e o interesse humano. Essa diferença entre essas duas leituras foi esboçada, entre muitos exemplos, pela polêmica sobre a reunificação familiar, como demonstra o quadro a seguir, uma vez que a primeira leitura procurou garantir aos familiares direitos mais diretos do que no texto final (Lönroth, 1991).

Primeira Leitura x Segunda Leitura

Há certos aspectos ilustrativos quanto ao diferente direcionamento entre as duas leituras da Convenção sobre Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias. Um ótimo exemplo é a comparação entre os artigos de ambas sobre reunificação familiar:

Primeira Leitura (artigo 45.2):

“Esposas e filhos de menor solteiros devem ser autorizados a acompanhar ou se juntar aos trabalhadores migrantes e permanecer no país de destino por uma duração não menor do que aquela do trabalhador, sujeitos a [procedimentos prescritos por] legislação [nacional] do país de destino segundo acordos internacionais. Os países de destino podem tornar essa autorização sujeita às condições de que o trabalhador migrante tenha acomodação apropriada disponível e recursos para as necessidades das pessoas envolvidas. O processo de verificação de tais condições deve ser completado dentro de um período razoável.

Segunda Leitura (artigo 44.2):

As partes estatais devem tomar medidas que eles consideram apropriadas e que estão dentro de sua competência para facilitar a reunificação dos trabalhadores migrantes com seus cônjuges ou com pessoas que têm com o migrante um relacionamento que, de acordo com a lei, produz efeitos equivalentes ao matrimônio, assim como filhos menores dependentes.

Fonte: Nações Unidas, 1991.

Os Estados Unidos, durante a Convenção, fizeram parte do grupo Ocidental, formado principalmente por países receptores de trabalhadores migrantes (que incluiu

também a Austrália, Canadá, Holanda, Dinamarca, Alemanha e, depois, Japão). Os interesses expressos por esses grupos foram variados, porém houve uma ênfase no direito de cada Estado em determinar o critério de admissão e regularização, o que foi confirmado na versão final do documento, mais especificamente no artigos 79 e 35 (Lönroth, 1991). Além disso, o grupo Ocidental manifestou interesse em frisar as obrigações dos trabalhadores migrantes de estar de acordo com as leis e regulamentos do país de destino, o que foi feito no artigo 34 (Nações Unidas, 1991). Houve também uma preocupação com as provisões que debateram os custos sociais do Estado com esses trabalhadores.

Apesar da delegação dos Estados Unidos ter participado ativamente das discussões, houve uma crença de que o país não assinaria e ratificaria o documento da Convenção em um futuro imediato. Entretanto, ficou claro que os Estados Unidos desejavam fazer com que o delineamento do documento seguisse os padrões legais e ficasse o mais próximo possível de seus interesses, a fim de criar pré-requisitos para uma eventual ratificação em algum momento posterior.

De forma geral, um dos grandes méritos dessa Convenção foi que, a partir dela, a problemática da migração internacional passou a ser diretamente tratada. Ela buscou garantir muitos direitos a esses trabalhadores, mesmo em uma situação de irregularidade. Houve também uma preocupação com os seus familiares, bem como de garantir que esses direitos fossem reconhecidos durante todo o processo de migração, da viagem ao país de destino até a volta ao país de origem. O que a Convenção das Nações Unidas procurou, portanto, foi dar um igual tratamento aos indivíduos que migram de um país para outro em busca de trabalho, com base em um número de características, incluindo nacionalidade.

A prioridade dessa Convenção terminou por recair sobre os migrantes ilegais, que tinham sido explicitamente excluídos de proteção ou tinham sido ignorados como uma classe distinta sob as provisões de praticamente todos os instrumentos de direitos humanos existentes, tanto regionais como internacionais. A única exceção era a Convenção da OIT que se dirigia a Migrantes em Condições Abusivas, realizada em 1974, que garantia igualdade de tratamento para esses migrantes e suas famílias em relação à direitos de um emprego passado, como remuneração, seguridade social, e outros benefícios. No entanto, a Convenção da OIT não protegeu os familiares dos trabalhadores migrantes, e os “direitos humanos básicos” que ela garantiu foram considerados com uma extensão limitada (Bosniak, 1991)³. A Convenção sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias se constituiu, portanto, em um documento ambicioso, pois estabeleceu uma preocupação internacional com a condição de migrantes indocumentados, garantindo também uma série de direitos aos trabalhadores migrantes em geral. Mesmo assim, o seu tratamento sobre os ilegais foi ambivalente, pois, ao considerar o poder do Estados para estabelecer políticas de controle que eles denominassem aplicáveis, a Convenção esboçou os dilemas que surgem ao se tratar pela ótica dos direitos humanos a migração ilegal. Dentro desse contexto foi que a Convenção permitiu aos Estados tomar medidas de controle para acabar com a clandestinidade incluindo, quando apropriado, as sanções aos empregadores (artigos 68 e 69).

³É importante frisar que essa Convenção procurou levar em consideração todas as demais convenções a respeito desse assunto (desde as realizadas pela OIT até outras sobre trabalho, educação, discriminação, etc...). Nesse ínterim se desenvolveu, inclusive, uma discussão sobre a validade de se acoplar a Convenção com o trabalho da OIT ou da Assembleia Geral das Nações Unidas. Terminou-se, após uma série de debates, dando o direito de participação para os membros da OIT, ainda que sem o direito de voto.

Desse modo, a Convenção permitiu aos Estados dar menor proteção aos trabalhadores migrantes indocumentados do que aos documentados. Sob os termos do documento, os migrantes ilegais não têm direitos garantidos à reunificação familiar, certas liberdades de associação, liberdades de movimento, participação nos assuntos públicos no país de destino, igualdade de tratamento em relação aos nativos - incluindo o acesso aos serviços de educação, saúde e habitação -, proteção trabalhista, e etc. Por outro lado, há uma diminuição na discriminação sofrida por esses trabalhadores, resultado do estabelecimento na Convenção de um tratamento mínimo para esses ilegais. O problema enfrentado pela Convenção, que limita a sua eficácia como instrumento de direitos humanos para esses migrantes, é que suas provisões protegendo a soberania dos Estados para controlar a imigração irão freqüentemente subestimar os direitos fornecidos a esses migrantes (Bosniak, 1991). O quadro a seguir esclarece mais claramente esse aspecto:

Soberania Estatal x Direitos Individuais

Os artigos da documentação da Convenção sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias ilustram a ambigüidade presente entre o poder estatal e os direitos individuais dos trabalhadores migrantes:

Artigo 79

Nada na presente Convenção deve afetar o direito de cada Estado em estabelecer o critério de admissão dos trabalhadores migrantes e membros de suas famílias. Em relação a outros assuntos concernentes a sua situação legal e o tratamento como trabalhadores migrantes e membros de suas famílias, o Estado deve estar sujeito às limitações colocadas na presente Convenção.

Artigo 88

Um estado que ratificou ou consentiu com a presente Convenção não pode excluir a aplicação de nenhuma parte sua, ou, sem prejudicar o artigo 3 [que determina a categorias defendidas na Convenção] excluir qualquer categoria particular de trabalhadores migrantes sob sua aplicação.

Fonte: Nações Unidas, 1991.

Os termos da Convenção repetidamente se concentram em uma variedade de direitos e caminhos implícitos que dão a entender que estes não são para ser explicados como uma infração ao poder estatal para governar a admissão e exclusão desses estrangeiros em seu território e de todas as prerrogativas estatais concomitantes. A Convenção permite que as partes estatais sigam políticas de controle de imigração que elas consideram adequadas, e exigem medidas de controle para finalizar o processo de migração clandestina e a presença e contratação de migrantes irregulares.

O processo de imigração ilegal, então, coloca uma série de dilemas extremamente complexos para a teoria e prática dos direitos humanos internacionais. Como já foi ressaltado, a discussão que acompanhou a Convenção em sua formulação revelou uma tensão contínua entre os direitos desses migrantes ilegais, como indivíduos, para o tratamento de acordo com os modelos internacionais de direitos humanos, e os direitos dos Estados para o exercício livre de seu poder de soberania para excluir estrangeiros de seu território e estabelecer a composição de sua comunidade nacional. O último resultado é um instrumento híbrido, uma declaração ressonante dos direitos individuais e um manifesto leal em manter a soberania territorial e estatal.

De qualquer modo, a Convenção sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias foi a primeira codificação universal dos direitos dos trabalhadores migrantes e membros de suas famílias em um único instrumento. A sua validade consistiu, principalmente, em fornecer os primeiros elementos para uma debate que vem se agravando nos últimos anos e que não pode somente ser discutido no âmbito doméstico, sendo necessário um diálogo entre os diferentes países

envolvidos nessa questão. Provavelmente são os reflexos desse debate que foram sentidos durante a Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento, que voltou a abordar a problemática da migração internacional, e servirão ainda para sedimentar outras discussões (inclusive bilaterais) sobre essa questão.

A CONFERÊNCIA DO CAIRO

Realizada entre 5 e 13 de setembro de 1994 no Cairo, a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento visou reafirmar a aplicação dos direitos humanos universais a todos os aspectos das questões populacionais. Nos seus debates, importantes temas relacionados à população mundial foram tratados, como os direitos reprodutivos, a igualdade entre os gêneros e o desenvolvimento sustentável. A questão da migração internacional também recebeu atenção especial, ainda que tenha sido pouca a divulgação e discussão por parte da imprensa nos momentos anteriores à Conferência.

Tratando de assuntos controversos, a Conferência do Cairo produziu debates intensos antes de sua realização, envolvendo a maioria dos países em polêmicas acaloradas. No entanto, comparada a outras conferências como a realizada no Rio de Janeiro em 1992, sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, e a Conferência de Viena sobre Direitos Humanos - que inclusive tiveram grande influência sobre a Conferência em questão -, a sua preparação foi relativamente tranquila (Alves, 1995). Houve um grande esforço dos países por conseguir um nível aceitável de consenso, inclusive por parte da Santa Sé. Essa última, na realidade, foi quem instaurou os maiores momentos de celeuma na Conferência, opondo-se

em muitos aspectos referentes ao planejamento familiar, saúde e direitos reprodutivos, maternidade segura, e necessidades sexuais e reprodutivas dos adolescentes.

Nesse sentido, acima das diferenças entre Oriente e Ocidente e dos conflitos entre as civilizações, prevaleceu, em alguns momentos, a aliança estratégica entre o dogma cristão e as tradições corânicas, de modo que os grande antagonismos se deram entre fé e realidade social, religião e secularismo, teocracia e Estado civil (Alves, 1995) As negociações sobre o aborto e outras questões com implicações éticas, em que conflitavam as posições religiosas e as de bem-estar social, foram as que mais chamaram a atenção nas discussões da Conferência, gerando conflitos principalmente entre a Santa Sé, a administração Clinton, o mundo islâmico e o movimento de mulheres.

A migração internacional, no entanto, também adquiriu um ar polêmico, e foi tratada especificamente no capítulo 10 da documentação sobre a Conferência, que propôs medidas relativas aos migrantes documentados, aos indocumentados e aos refugiados. Justamente nesse âmbito parecem ter ficado mais claras as tensões e contradições entre, de um lado, o diagnóstico que reflete as características, tendências, conflitos e desafios e, de outro, as propostas de ação, que visam reconciliar partes antagônicas nesse processo, como países ricos e pobres, muçulmanos e católicos, desenvolvidos e em desenvolvimento (Patarra, 1997).

No geral, a Conferência ressaltou a importância da migração internacional tanto para o país de origem, como para o país de destino, fornecendo remessas de recursos financeiros para o primeiro, e proporcionando ao segundo os recursos humanos de que necessita. Além disso, frisou-se que a migração internacional também tem o potencial de facilitar a transferência de habilidades e de contribuir para o enriquecimento cultural. Entretanto, a

Conferência também reconheceu os problemas causados pela imigração, como a perda de recursos humanos para muitos países de origem, e as tensões políticas, econômicas e sociais no país de destino (Nações Unidas, 1994). Assim, para diminuir esses problemas, a Conferência recomenda que as políticas migratórias reconheçam as limitações econômicas no país de origem, o impacto da imigração na sociedade que a recebe e seus efeitos para os países de origem.

Ao propor ações para combater os conflitos criados pela migração, no entanto, a Conferência limita-se a recomendar soluções que só serão efetivas a longo prazo, como os esforços para atingir um desenvolvimento econômico e social sustentável que assegure o melhor equilíbrio econômico entre países desenvolvidos, países em desenvolvimento e países de economia em transição. A Conferência sugere que os países desenvolvidos afetados pela migração internacional cooperem, através de uma ajuda técnica, com os países em desenvolvimento de onde se originam os fluxos migratórios (Nações Unidas, 1994). Obviamente, essa formulação de políticas migratórias um tanto ambiciosa tem por trás os interesses e temores dos países de destino, que esperam a longo prazo desestimular o deslocamento de pessoas e, assim, eliminar as suas consequências perniciosas (Patarra, 1997).

No caso dos migrantes legais, as recomendações vão no sentido de integrá-los à sociedade do país de destino, protegendo-os contra discriminações, e ressaltando seus direitos trabalhistas, políticos e civis; além disso estimulam-se os governos a facilitarem a naturalização dos residentes mais antigos (Patarra, 1997). A controvérsia ficou por conta da reunificação familiar dos migrantes - para os países subdesenvolvidos um direito; para os países desenvolvidos, não (ver quadro abaixo). O grande receio era que esse direito

englobasse famílias extensas, como no caso das africanas e asiáticas, o que permitiria uma grande entrada de pessoas no país de destino. Após um consenso ficou determinado que todos os governos, em especial os dos países de destino, devem reconhecer a importância vital da reunificação familiar e promover sua integração na legislação nacional.

A Polêmica sobre Reunificação Familiar

O “direito à reunificação familiar” no parágrafo 10.12, provou ser um dos pontos mais difíceis a ser resolvido na Conferência. Muitos países em desenvolvimento queriam retirar as aspas e reconhecer esse direito. Canadá, Austrália, Suíça e os Estados Unidos comentaram que os seus compromettimentos com o objetivo da reunificação familiar é claro, mas seus governos hesitaram em definir a família e limitaram o número de familiares. Esses países também acharam que a reunificação familiar foi suficientemente tratada no parágrafo 10.13

Quando parecia que o Comitê Principal não seria capaz de coordenar esse assunto, um grupo de trabalho, presidido por Soliman Awaad (Egito), foi estabelecido. O grupo se reuniu por três dias antes que um compromisso emergisse. Quando o novo texto, que não se referia ao direito da reunificação familiar, foi anunciado no Sábado, dia 10, aproximadamente 35 delegados manifestaram suas frustrações, tristezas, dificuldades e reservas. Muitos delegados afirmaram que as decisões deveriam ser rejeitadas, uma vez que elas não foram plenamente endossadas. O grupo de trabalho se reuniu e anunciou um novo compromisso na Segunda: “De acordo com o artigo 10 da Convenção sobre os Direitos da Criança e outros instrumentos de direitos humanos universalmente reconhecidos, todos os Governos, particularmente aqueles dos países de destino, devem reconhecer a importância vital da reunificação familiar e promover sua integração na sua legislação nacional, a fim de assegurar a proteção da unidade familiar dos migrantes documentados.”

Fonte: Nações Unidas, <http://www.mbnet.mb.ca/cairo.html>

Já a migração ilegal recebeu tratamento diferenciado, uma vez que ela traz à tona os receios e preocupações por parte dos países de destino com as tendências do movimento de grande fluxos de pessoas dos países pobres para os países ricos. Assim como vimos no caso

das Convenções sobre migração, a questão da soberania dos Estados para determinar quem pode ou não entrar no país foi enfatizada, e terminou por predominar sobre o respeito aos direitos humanos. Para solucionar as tensões geradas por esse tipo de fluxo, a Conferência recomenda que os países de origem e de destino desenvolvam negociações bilaterais ou multilaterais de acordos *inter alia* de readmissão que protejam os direitos humanos básicos das pessoas envolvidas, de acordos com os termos dos instrumentos internacionais (Nações Unidas, 1994).

No caso dos refugiados, a documentação do Cairo estabelece um conjunto de ações específicas que reforça o princípio elementar da Convenção sobre Refugiados, ou seja, o de não devolver, em qualquer circunstância, um refugiado, uma vez que este, ao sair do seu país, estava sendo de alguma maneira ameaçado, seja na integridade física ou não (Patarra, 1997). No entanto, a Conferência assume também que o número de refugiados tem constituído um pesado ônus para muitos países, ainda mais porque um grande número de imigrantes usa o processo de asilo indevidamente para burlar as políticas migratórias dos países de destino.

O que se nota ao analisar as resoluções da Conferência é que, mais uma vez, houve o conflito entre o interesse individual e o interesse nacional. A dificuldade surgida durante a elaboração dos Princípios da Conferência, por exemplo, se deu principalmente ao colocar o nível de obrigatoriedade a ser atribuídos ao Programa de Ação, tanto à luz da necessidade de respeito às soberanias nacionais, quanto dos valores respeitados nos diferentes sistemas culturais. O grande dilema estava em que, se por um lado ninguém contestava a importância da soberania para os países, por outro temia-se que o pleno respeito aos valores culturais anulasse a universalidade dos conceitos e direitos estabelecidos no documento (Alves,

1995). Na verdade, essa discussão marcou a tensão presente entre o mundo ocidental, que privilegiava a antecedência do respeito aos acordos internacionais, e os países muçumanos, que defenderam a antecedência do respeito às crenças e valores religiosos (Patarra, 1997).

Por fim, buscou-se um equilíbrio afirmando-se que:

“A implementação das recomendações contidas no Programa de Ação é direito soberano de cada país, em conformidade com as leis nacionais e prioridades de desenvolvimento, com o pleno respeito pelos vários valores religiosos e éticos e pela formação cultural de seu povo, e de acordo com os direitos humanos internacionais universalmente reconhecidos.” (Nações Unidas, 1994)

Apesar das limitações encontradas pela Conferência, que esbarrou mais uma vez na contraposição entre o respeito aos direitos humanos e a valorização da soberania nacional, grandes conquistas foram feitas, principalmente ao se tratar a migração internacional como um assunto cada vez mais relevante no que concerne às discussões sobre população e desenvolvimento. Além disso, a Conferência do Cairo forneceu elementos importantes para uma negociação entre os países quando houver uma problemática relacionada ao fluxo de pessoas, ressaltando principalmente que os direitos desses migrantes devem ser respeitados nessas decisões. Resta esperar que as resoluções tomadas na Conferência não sejam significativas para os países apenas no que diz respeito aos direitos reprodutivos e ao planejamento familiar, mas também nesses outros aspectos fundamentais para se entender o futuro da dinâmica populacional no mundo, como é o caso das migrações internacionais.

SOBERANIA E DIREITOS HUMANOS

A democracia, tão enaltecida por Tocqueville, tem, como vimos, um papel fundamental para os Estados Unidos tanto internamente quanto internacionalmente. No

campo doméstico, ela funciona como um dos alicerces da nação americana. A presença de imigrantes, contudo, vem muitas vezes ressaltar as rachaduras que estão presentes em uma construção democrática. A sociedade americana se vê, então, frente ao desafio de assumir quem realmente constitui a nação, a população de origem anglo-saxã, ou aqueles que, ao migrar de outras regiões, que não a Europa Ocidental, também ajudaram (e estão ajudando) a construir parte de sua história.

Na cena internacional, essa mesma democracia vem sendo pregada muitas vezes como um exemplo para o mundo. Os Estados Unidos continuam mantendo a sua posição de liderança, de modo que suas decisões, inclusive internas, repercutem nos outros países. Por isso, ao tratar a migração internacionalmente, principalmente nas Conferências e Convenções internacionais, os Estados Unidos se encontram frente ao dilema de defender o seu direito de soberania e respeitar os valores humanitários que eles tanto proclamam.

Essa tensão entre o poder estatal e direitos humanos termina por se reproduzir nos próprios documentos das convenções. Reconhece-se que a regra da soberania territorial é um princípio governamental fundamental dos sistemas políticos e legais internacionais. Dessa forma, o poder do Estado para recusar a entrada e expulsar estrangeiros e seu critério para conferir nacionalidade tem sido tratado como uma parte integral de seu poder de soberania territorial. Contudo, é importante frisar que tais poderes não são tratados de maneira alguma como absolutos sob a lei internacional - de fato, a lei internacional impõe limitações importantes no seu exercício, como foi visto no caso da Convenção sobre Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias e na Conferência do Cairo. Por exemplo, os instrumentos de direitos humanos colocam restrições procedentes no poder dos Estados para expulsar legalmente estrangeiros presentes em seu território. A lei

internacional pode até mesmo agir indiretamente sobre as políticas migratórias dos países de destino, como no caso da nova lei de imigração nos Estados Unidos, que engloba na categoria de refugiados pessoas que sofreram mutilação genital, um ponto muito discutido em outras sessões da Conferência do Cairo.

Todavia, apesar destas e outras conquistas, a lei internacional convencional ressalta que o ingresso de estrangeiros é um campo essencialmente dentro de uma jurisdição doméstica dos Estados. A visão prevalecente é que os Estados podem delinear limites, e que eles podem estabelecer condições de entrada para estrangeiros dentro de seu território. Ou seja, as políticas migratórias dos países ainda são os principais determinantes em estabelecer quem pode ou não entrar no país, mesmo que levando em conta a sua ratificação nos acordos internacionais.

Considerando, portanto, os debates traçados no âmbito doméstico e na cena internacional como fatores fundamentais na elaboração das leis de imigração americanas, vamos analisar em seguida como eles são articulados para configurar diferentes argumentos sobre o futuro da política migratória nos Estados Unidos. Serão as leis mais restritivas, ou os Estados Unidos continuarão a atuar como um dos principais países receptores de imigrantes? As respostas para essa pergunta são extremamente válidas para analisarmos os possíveis caminhos a ser dados à imigração nos Estados Unidos em um futuro próximo.

CAPÍTULO 4

Argumentos para um Futuro Próximo

Já foi visto nos capítulos anteriores como o *The Immigration and Nationality Act of 1965*, ao modificar o sistema de imigração, provocou transformações na sociedade americana, trazendo novos desafios à sua configuração étnica, econômica e social, que interferiram diretamente para a elaboração da mais nova lei de imigração, o IIRIRA 96. Também foi visto como o papel da democracia é importante para os Estados Unidos tanto para uma afirmação interna como internacional, atuando fortemente perante as convenções e conferências internacionais como fator de influência no debate sobre a política migratória desse país. Nosso próximo passo será analisar qual o futuro dessa política migratória, levando em consideração esses elementos anteriormente assinalados, de acordo com os vários argumentos que permeiam o debate sobre a migração internacional, desde aqueles que defendem a continuidade da imigração àqueles que

pregam um total fechamento das portas dos Estados Unidos aos imigrantes, sejam eles legais ou ilegais.

E necessário ressaltar que esse debate é extenso e conta com uma grande gama de contribuições. O texto em questão vai, contudo, se limitar a apenas alguns autores considerados ilustrativos para visualizarmos os vários posicionamentos suscitados pelo tema das leis de imigração nos Estados Unidos. Começaremos com aqueles que possuem uma visão mais otimista sobre o futuro da imigração nos Estados Unidos, e avançaremos gradativamente até os mais pessimistas, que pregam o fechamento total das portas aos novos fluxos migratórios dos últimos trinta anos.

ARGUMENTOS POSITIVOS EM FAVOR DA IMIGRAÇÃO

Uma visão positiva sobre a imigração não implica, necessariamente, um pleno desconhecimento dos problemas trazidos por ela. Como veremos a seguir, aqueles que se posicionam de tal forma, reconhecem a discussão que tem agitado a política migratória americana, principalmente no que diz respeito à imigração indocumentada. Eles acreditam, no entanto, que grande parte dos problemas estão concentrados geograficamente (como na Califórnia) e serão resolvidos com o fim da crise econômica enfrentada por essas regiões. Logo, mais uma vez, os benefícios apresentados pela imigração nos Estados Unidos serão superiores aos aspectos negativos gerados por esse fluxo, de modo que esses autores prevêem poucas mudanças na sua política migratória no futuro.

Segundo Jeffrey S. Passel e Michael Fix, diretores do Urban Institute em Washington, as estruturas e objetivos da política migratória dos Estados Unidos são

freqüentemente confundidos no debate contemporâneo. Para eles, a política migratória americana necessita ser vista não como uma, mas como três grupos fundamentalmente diferentes de regras. Há aquelas que dizem respeito à imigração legal, aquelas governadas por admissões humanitárias (refugiados), e aquelas que dizem respeito à imigração ilegal. Cada grupo de regras é governada por uma legislação diferente, envolvendo redes diversas de burocracias, e guiado por diferentes objetivos, que resulta em imigrantes com características bem diversas.

A atenção que tem recaído na falha em controlar a imigração indocumentada tem levado jornalistas, o público e muitos políticos a concluir que a política migratória americana, como um todo, tem fracassado. Mas os autores acham que esse não é o caso. No entanto, como resultado do foco nesse tipo de imigração, a linha de separação entre a política para os legais e os ilegais tem desaparecido e a legitimidade das admissões legais e humanitárias tem se desgastado (Passel & Fix, 1994).

Passel e Fix enfatizam que o erro em reconhecer essas distinções está muitas vezes enraizado em um não-entendimento comum de que a política migratória é guiada quase completamente pelos objetivos econômicos quando, de fato, ela serve a muitos outros objetivos. A política migratória americana, para eles, também tem intencionado servir ao importante objetivo de unir famílias (principalmente de cidadãos americanos) e de promover a diversidade na população e no fluxo imigratório dos Estados Unidos. E a política de refugiados tem intencionado servir ao objetivo moral de promover os direitos humanos. Desse modo, muitas opiniões sobre a política migratória americana não admitem o poder e o valor desses objetivos não-econômicos.

Para os dois autores, o *momentum* do fluxo migratório, a abertura da sociedade americana, e a função dos Estados Unidos na economia global implicam que a imigração continuará em níveis relativamente altos. As redes sociais ou *networks* que estruturam a continuação da imigração nos Estados Unidos têm se desenvolvido nos últimos trinta anos e parecem estar firmemente estabelecidas. As pressões populacionais dos países de origem menos desenvolvidos não se abaterão em um futuro próximo. Portanto, a demanda para se imigrar para os Estados Unidos permanecerá alta (Passel e Fix, 1994).

Uma preocupação por parte do governo americano em analisar os impactos trazidos pela imigração, junto com o caráter não-ideológico da administração corrente do INS, sugerem que ainda é cedo para se fazer uma análise conclusiva da política migratória dos Estados Unidos. Entretanto, os autores reconhecem que há um favorecimento maior para aumentar o controle sobre a imigração ilegal e, possivelmente, restringir o acesso dos imigrantes aos benefícios públicos (Passel e Fix, 1994). O que, de certo modo, se confirmou com o IIRIRA.

Ainda assim, Passel e Fix acreditam que há um número poderoso de princípios e reservas que limitarão os esforços para reprimir a imigração ilegal. Há uma relutância para aumentar a discriminação contra as minorias na sociedade americana. Os esforços no mercado de trabalho para crescer o controle das sanções aos empregadores podem levar à uma discriminação contra os imigrantes legais e nativos que possuem características físicas semelhantes aos imigrantes indocumentados. Esforços administrativos e legislativos para mitigar essa discriminação serão, assim, exigidos, mas poderão encontrar resistência de outras posições. Desse modo, o desejo geral de manter a abertura da sociedade americana e a necessidade de limitar o peso colocado aos empregadores e aos pretendentes aos

empregos são bem prováveis de ameaçar as tentativas de regular as práticas de admissão de empregados.

Segundo Passel e Fix, as propostas que poderiam criar uma nova *underclass* composta de inocentes (ou seja, os filhos de imigrantes ilegais), são improváveis de ter o apoio de um eleitorado forte. Já, um aumento da vigília nas fronteiras parece ser mais real. Eles acreditam, no entanto, que a tentativa de um reforço massivo através de carteiras de identificação nacional e/ou a expansão de um reforço além daquele prestado pelo INS deve encontrar objeções pela sua carga administrativa e fiscal. E a oposição final aos esforços de inibir a imigração ilegal está finalmente no fato de que os regimes de regulação que funcionam na economia formal podem não surtir efeito na economia informal crescente. Assim, se uma parte cada vez maior da utilização de imigrantes indocumentados é conhecida e obtém consenso entre empregadores e empregados, muitas das reformas propostas serão menos efetivas do que o esperado (Passel e Fix, 1994)

Portanto, para Jeffrey S. Passel e Michael Fix, há um número de razões para acreditar que a situação dos Estados Unidos não será crítica em um futuro próximo. Em primeiro lugar, porque os Estados Unidos têm uma longa história de receber imigrantes de “outras áreas” e, embora a acomodação não tenha excluído as dificuldades, ela tem invariavelmente ocorrido. A política americana permite aos imigrantes adotar a cidadania americana; e a naturalização tem crescido, especialmente partindo de um número substancial de países, particularmente dos asiáticos.

Os problemas aparentemente trazidos pela imigração parecem ser atribuíveis aos efeitos fiscais da imigração ilegal em larga-escala e a temporariamente problemáticas

economias locais. Ou seja, sua tensão é concentrada geograficamente e tende a dissipar-se com a recuperação dessas economias (Passel e Fix, 1994).

Como resultado, os autores acreditam que os altos níveis de imigração fornecem aos Estados Unidos uma população com laços étnicos, familiares e lingüísticos que os tornarão uma das economias mais dinâmicas das próximas décadas. E isso os favorecerão a ser um dos principais atores em mundo econômico crescentemente interligado.

Essa visão positiva também é endossada pelo geógrafo Dennis Conway, que afirma serem maiores os benefícios trazidos pela imigração do que seus custos. Para ele, similarmente a Passel e Fix, a situação dos Estados Unidos não é tão calamitosa como pensam aqueles que defendem uma reforma total no sistema de imigração.

O volume de imigrantes ilegais ainda é baixo, segundo o autor. Partindo dos dados fornecidos por Passel e Fix de que havia apenas 3,4 milhões de imigrantes indocumentados vivendo nos Estados Unidos em 1992, sendo que o número anual de ilegais que entram permanecendo além do visto de seis meses é estimado entre 217 mil a 225 mil pessoas, Conway conclui que esse volume não pode constituir uma “invasão fora do controle”, nem indica que os Estados Unidos tenham “perdido o controle sobre suas fronteiras”. Quando comparado a outros fluxos como o de turistas, visitantes, e mesmo estudantes internacionais, essa imigração indocumentada não é tão notável (Conway, 1994). Além disso, o autor sublinha o fato dos custos com a migração internacional terem diminuído com o desenvolvimento dos meios de comunicação, o que facilitaria um movimento mais repetitivo no futuro. Com isso, se criaria uma nova modalidade que modificaria o perfil da imigração ilegal e a tornaria temporária.

Também para Conway, a concentração geográfica da imigração, como na Califórnia, é que acentua os efeitos da imigração. Os imigrantes terminam sendo usados como “bodes expiatórios” em tempos de recessão, onde os meios de distribuição dos estados para fornecer os serviços públicos e sociais necessários são limitados, tanto pelos cortes nos impostos como pelas perdas nas receitas dos estados, que acompanham o período difícil na economia (Conway, 1994).

Para o autor, a migração internacional é fundamental em um mundo que aparece cada vez mais como uma comunidade interconectada. Em um sistema econômico global, a mobilidade internacional do trabalho é tão essencial como a circulação internacional do capital. A nova imigração que os Estados Unidos estão experimentando não apenas os estão ajudando a forjar novas ligações em rede para atores globais, mas ela também está contribuindo para consolidar um sistema pan-regional, do hemisfério Atlântico ocidental. Essa consolidação fortalece a posição hegemônica dos Estados Unidos, uma vez que eles estão mais firmemente interconectados com seus vizinhos regionais e com outros atores globais.

Dessa forma, a emigração de pessoas saindo da América Latina e do Caribe tem se tornado inevitável. Ao disseminar os interesses econômicos, administrativos e políticos nessas regiões, os Estados Unidos têm influenciado suas populações, de modo que as respostas vêm reciprocamente, e a migração é uma de suas manifestações. Para Conway, não somente essas sociedades recebem as pessoas americanas que vêm investir em seu país, como se tornam suscetíveis a adotar, ou se adaptar, aos valores americanos quando vantajosos para os seus meios de vida. Assim, torna-se lógico esperar uma expansão hegemônica dos Estados Unidos na América Latina, no Caribe, nos países do sudeste da

Ásia, e nas Filipinas, assim como o estabelecimento resultante de “circuitos de poder”, que poderiam trazer a iniciação da emigração e circulação internacional. Os Estados Unidos tendem a ser vistos como uma “sociedade receptora” para muitas dessas regiões, com o movimento internacional para sua terra, com ou sem intenções de retorno, sendo a emigração assumida por esses países como uma estratégia de adaptação flexível entre outras estratégias alternativas localizadas (Conway, 1994). Conway vê essa iniciação e consolidação dos circuitos internacionais como um alargamento efetivo do “território cultural” dos Estados Unidos, além da federação continental. Essas ligações, portanto, constituiriam uma adaptação flexível ao mundo globalizado de hoje.

Para aquele autor, receber diplomatas e administradores de organizações internacionais, educar estudantes estrangeiros, estimular grupos de pesquisa, treinar cientistas estrangeiros e profissionais da área médica, receber e respeitar turistas e missionários, e etc., têm feito parte do código moral e da prática da sociedade americana, que espera também receber um tratamento recíproco de seus aliados. Certamente, então, o humanitarismo deveria requerer que essa mesma compaixão e generosidade também se estendesse, de modo a proteger e assegurar os direitos humanos básicos dos refugiados e dos imigrantes indocumentados que, muitas vezes por seu *status* informal, são expostos aos abusos dos direitos humanos. Longe de ser uma ameaça, esse número relativamente pequeno de ilegais e refugiados merece o mesmo apoio moral e civilidade que a sociedade americana dá a outros visitantes estrangeiros.

Dentro dessa perspectiva internacional mais complexa sobre a migração, então, Dennis Conway visualiza a continuação das políticas de imigração nos Estados Unidos que favorecem a manutenção dos níveis correntes de imigração legal. Práticas mais

restritivas, evitando ou atrasando a entrada, segundo ele, devem resultar em imigrantes em potencial buscando outras formas ilegais de entrada para atingirem os seus objetivos. Isso poderia também levar esses imigrantes a se envolverem com organizações clandestinas (e criminosas) que lucram com o contrabando de drogas, armamentos, prostitutas, e animais exóticos, encorajando-os a participar de uma atividade criminal de forma mais dura do que a sua intenção inicial de entrar ilegalmente no país. Além disso, isso os tornaria mais sujeitos à exploração, resultado do grande número de imigrantes ilegais empregados em atividades econômicas informais, que os deixariam expostos aos abusos da escravidão, condições insalubres de trabalho, práticas abusivas dos trabalho infantil, assim como salários baixíssimos. Nesse sentido, diante da continuidade inevitável desse fluxo, o autor sugere uma maior proteção aos direitos humanos e à dignidade desses imigrantes sujeitos à clandestinidade.

Permeando o debate sobre a migração internacional, portanto, há aqueles que ressaltam os aspectos positivos provocados pela imigração como essenciais para propagar a hegemonia dos Estados Unidos no mundo. Para eles, o fluxo de imigrantes é inevitável dentro das novas conjunturas internacionais, sendo, dessa forma, fundamental que ele se adeque às necessidades da sociedade americana nos parâmetros legais. Ou seja, os autores condenam o uso abusivo dos imigrantes ilegais e dos refugiados, tendo em conta as prerrogativas humanitárias tanto defendidas pelos Estados Unidos. No entanto, essa visão está sendo cada vez mais contestada. Alguns autores vêem como inevitável a restrição a certos tipos de imigrantes e prevêem, em um futuro próximo, restrições cada vez maiores, principalmente no que diz respeito aos ilegais.

A VALORIZAÇÃO DOS TRABALHADORES ESPECIALIZADOS

Os impactos da imigração nos vários setores da sociedade americana têm feito com que muitos estudiosos acreditem que a tendência das leis de imigração no futuro será o de restringir as partes mais polêmicas desse fluxo, ou seja reforçar o controle sobre a imigração indocumentada e limitar o número de refugiados. Por outro lado, há previsões de que o interesse dos Estados Unidos pelos imigrantes mais especializados irá crescer com o passar dos anos, o que se refletirá nas leis de imigração, como veremos a seguir.

Para John A. Scanlan, nem sempre é correto distinguir as leis de imigração dos Estados Unidos em três grupos de regras, como faz Jeffrey S. Passel (muitas as vezes as leis atingem diretamente mais de um tipo desse fluxo); mesmo assim, ele também mapeia a política migratória dos Estados Unidos nesses três segmentos para um melhor entendimento desse tema.

No domínio da imigração legal, Scanlan prevê que a política e lei americanas serão afetadas pela continuação e possível aceleração das mudanças das indústrias para locais com grande suprimento de trabalho barato e leis ambientalistas negligentes. A demanda por uma mão de obra doméstica não-especializada deve entrar em declínio, e é provável que o Congresso continue no caminho que ele vem traçando desde o início da década de 90, reduzindo as oportunidades para a imigração legal daqueles que têm pouca ou nenhuma especialização. Por outro lado, as cotas da imigração devem certamente crescer para alguns poucos, como profissionais altamente especializados e aqueles com objetivos

empresariais. Tais desenvolvimentos estão relacionados com as mudanças na economia global (Scanlan, 1994).

A demanda no setor de serviços nos próximos anos deverá aumentar nos Estados Unidos; ela provavelmente será preenchida por ilegais, mais do que pela imigração legal. Nessa economia pós-industrial, deve-se também esperar que os nativos sejam mais bem treinados para preencher os empregos que exigem alta especialização, particularmente se eles são bem pagos e fornecem um *status* social decente. Nesse setor, a falta de um trabalho doméstico disponível também deve crescer, sendo essa carência suprida pelas leis de imigração liberais. Assim, a concentração crescente de funções burocráticas e empresariais nos Estados Unidos, que parece ser uma consequência previsível da internacionalização dos negócios, é provável de produzir preferências adicionais no sistema de imigração para trabalhadores bem-educados, *white collar*, continuando uma tendência que se iniciou há vinte anos atrás. Mas, para Scanlan, isso não afetará o sistema de reunificação familiar, que deverá permanecer o mesmo (Scanlan, 1994)

Já no que diz respeito aos refugiados, Scanlan ressalta que, ainda que esse fluxo tenha sido valorizado como um problema de dimensões globais, com o fim da Guerra Fria é provável que os Estados Unidos o sacrifique levando em conta seus interesses domésticos. O critério para admissão de refugiados tende a ser mais pautado em “princípios” do que em “motivos políticos”. Desse modo, apenas uma pequena porcentagem de pessoas diante dos milhões de pedidos de asilo será permitida a entrar e a permanecer nos Estados Unidos.

Quanto à imigração ilegal, Scanlan prevê que os fatores globais devem “empurrar” um número maior de imigrantes indocumentados na direção da fronteira dos Estados

Unidos e encorajar outros a entrar com o visto temporário e permanecer indefinidamente com o *status* de ilegal. Uma grande porcentagem dessas pessoas será daqueles fugindo da violência e pressões políticas do seu país de origem, mas que não foram consideradas adequadas para entrar como refugiadas nos Estados Unidos. Com a exceção dos imigrantes mais idosos e mais jovens que vieram se reunir aos seus familiares nos Estados Unidos, muitos desses quase-refugiados devem tentar entrar no mercado de trabalho americano. Eles se juntarão a muitos outros ilegais cujos principais motivos para migrar são econômicos. Nesse contexto, o número de imigrantes indocumentados deverá crescer, ainda que não há como prever as taxas desse crescimento (Scanlan, 1994).

Segundo o autor, esse crescimento na imigração ilegal deverá ser moderado, mas bem desigual. Esses imigrantes deverão encontrar um reforço maior nas leis de imigração existentes e novos desincentivos econômicos para migrar. Mas saídas para isso continuarão a existir. Por um lado, as pressões para assegurar algum tipo de controle sobre as fronteiras irão provavelmente crescer. Por outro lado, a tendência tradicional a explorar a mão de obra ilegal e a tirar proveito dos benefícios dessa economia clandestina para a qual eles contribuem é provável de retardar - ainda que não parar totalmente - a busca por um controle mais efetivo.

Scanlan ressalta que nem todos os empregadores têm os mesmos interesses, sendo esses sujeitos a mudanças. No entanto, parece indiscutível que a maioria dos empregadores favorecem uma imigração relativamente “aberta” na maior parte do tempo e que, historicamente, eles têm tido uma influência considerável tanto ao moderar a legislação restritiva, como ao persuadir o governo a afrouxar os esforços de reforço. Não há razão alguma, segundo Scanlan, para duvidar que os empregadores continuarão a

seguir objetivos similares no futuro, muitas vezes com sucesso. Além disso, outros *lobbies* poderosos podem interferir nas decisões do governo americano. É nesse sentido que os interesses étnicos também têm conquistado espaço. Frequentemente, as pressões dos interesses desses grupos têm resultado em uma legislação especial, na promulgação de linhas administrativas, na implementação discreta dessas linhas em favor de um determinado grupo, ou no exercício favorável da discricão administrativa na ausência de linhas explícitas. Ocasionalmente, eles têm levado as agências oficiais a ignorar violações mais amplas do estatuto sublinhado, e a permitir a chegada e a permanência de imigrantes indocumentados (Scanlan, 1994).

De uma forma geral, Scanlan acredita que a tendência será em direção a estreitar mais do que afrouxar as fronteiras, com um maior esforço em apreender os imigrantes ilegais na fronteira, na sua detecção e deportação após a chegada. Como tem quase sempre acontecido, esse reforço será mais expressado no papel do que nas ações dos burocratas encarregados de implementar essas políticas. No entanto, o autor enfatiza que as tendências sociais, econômicas e políticas dos Estados Unidos, em conjunto com as transformações globais, podem diminuir o espaço entre a lei *de jure* e a prática *de facto*.

Essa tendência na política migratória americana deve permanecer, segundo Scanlan, mesmo diante da operação do NAFTA (Tratado de Livre Comércio do Atlântico Norte). A superioridade dos Estados Unidos frente aos seus parceiros comerciais, Canadá e México, ainda persiste, de modo que nenhum superpoder existe para incitar os Estados Unidos a uma cooperação mais próxima com seus aliados. E nenhuma tradição política ou legal existe para promover a subordinação dos interesses desse país a uma entidade supranacional, fazendo com que o NAFTA seja mais um tratado convencional, ao

contrário da União Européia. Dessa forma, qualquer tentativa de expandir o NAFTA e permitir a livre migração de trabalho terá de se confrontar com o fato das diferenças econômicas entre os Estados Unidos e o Canadá, de um lado, e o México de outro (Scanlan, 1994).

O espaço existente entre a intenção colocada na política migratória americana e seus efeitos reais também é um ponto bastante enfatizado por Kitty Calavita. Para essa autora, há um grupo de contradições ou “oposições emparelhadas” (já enfatizadas no primeiro capítulo) que, juntas, têm interferido na história da política migratória dos Estados Unidos, e provavelmente atuarão no seu futuro.

Primeiramente, há um conflito entre os empregadores e os interesses dos trabalhadores nativos, que tornam difícil identificar um “interesse nacional”. O ponto aqui não é que o controle da imigração seja difícil, mas que há uma incapacidade do Congresso em responder efetivamente à imigração indocumentada. Ou seja, a questão não é encontrar uma solução, mas chegar a um acordo do que realmente constitui o problema. Em segundo, há uma oposição na economia política, ou melhor, entre “as políticas da economia”. A tensão está propriamente entre a necessidade de uma parte da economia de uma mão de obra proveniente dos países em desenvolvimento, e a resistência política de reconhecer oficialmente essa necessidade - o que tem resultado, segundo Calavita, na imigração ilegal (Calvita, 1994).

Por último, há um conflito inerente entre o controle das fronteiras e os princípios democráticos liberais sob os quais as democracias ocidentais - em especial, os Estados Unidos - se apoiam. Nesse caso, há pelo menos dois níveis dessa contradição. Primeiro, um controle efetivo dessas fronteiras e/ou a remoção de imigrantes ilegais que já se

encontram dentro do território americano poderiam requerer medidas antitéticas aos princípios constitucionais básicos e aos direitos humanos. Segundo, essa tensão envolve uma contradição mais geral entre os conceitos inalienáveis dos direitos humanos e da soberania nacional. Talvez a premissa mais básica que sublinha o conceitos de democracia nos Estados Unidos é de que certas liberdades civis são direitos inalienáveis dos cidadãos americanos. Entre esses direitos está a liberdade de movimento. Desse modo, nenhuma restrição é colocada no movimentos de pessoas dentro dos Estados Unidos, nem há uma restrição (a não ser algumas exceções de pessoas envolvidas em crimes) para que os cidadãos americanos deixem o país. No entanto, junto com essa liberdade de movimento está a conceito de soberania nacional. Esse conceito é tão bem fundamentado, que o direito de um Estado-nação de determinar quem pode entrar em seus território é virtualmente absoluto e considerado irrevogável. Assim, Calavita conclui que os direitos humanos inalienáveis, tais como a liberdade de movimento, não se aplicam aos estrangeiros. Não apenas os imigrantes têm seus direitos dentro do território americano sujeitos à restrições, como aqueles que estão fora desse território não têm nenhum direito suposto de entrar. Enquanto os direitos de saída se encontram no centro da regra democrática, seu corolário - os direitos de entrada - não (Calavita, 1994).

Para Calavita, essas oposições emparelhadas são estruturais em sua natureza e inerentes às economias políticas das sociedades democráticas, e como tais serão sentidas ainda no futuro. Apesar das manifestações presentes, principalmente na Califórnia, para barrar os direitos aos benefícios sociais dos imigrantes (inclusive escolas) - o que fere os direitos humanos básicos e os princípios constitucionais -, nada, para autora, irá estreitar o

espaço entre a intenção e o resultado da política migratória americana, nem irá afetar de forma significativa o fluxo dos indocumentados em um futuro próximo.

Calavita concorda com Scanlan de que o globalismo não afetará a soberania nacional; ou seja, a presença de acordos como o NAFTA não impedirá que os Estados Unidos reforcem o controle sobre o movimento de pessoas em suas fronteiras, tendo em vista o momento de incerteza econômica e o sentimento anti-imigrantes cada vez maior. Desse modo, apesar de toda a ênfase dada à globalização, o discurso sobre a imigração está cada vez mais restricionista. Apenas o fluxo de imigrantes altamente especializados deverá se beneficiar nesse sentido, acompanhando o ciclo de negócios (Calavita, 1994).

Essa postura, de valorização da imigração de pessoas especializadas, é endossada, de forma mais radical, pelo economista George Borjas. Ele parte do pressuposto de que nem todas as pessoas que querem entrar nos Estados Unidos podem fazê-lo, entre outras motivos, devido à existência de um sistema de serviços de bem-estar. Uma vez que nem todos podem entrar, a quem deveria, então, ser concedidos os vistos? Para Borjas, os principais beneficiados pela política migratória americana devem ser os imigrantes especializados.

Em primeiro lugar, porque uma pessoa especializada é mais produtiva, ela contribui mais para o produto nacional bruto. Logo, a renda nacional é inevitavelmente maior se o fluxo de imigrantes é composto principalmente de trabalhadores especializados. Além disso, a admissão de um imigrante afeta a renda nacional não somente porque ele tem uma produção maior, mas também porque os imigrantes alteram a produtividade dos nativos. Se os dois grupos possuem especialização similares e são intercambiáveis no processo produtivo, a produtividade dos nativos e seus salários declinam como resultado

da imigração. Alternadamente, os imigrantes e os nativos podem se complementar na produção, onde o caso de entrada dos imigrantes no mercado de trabalho americano aumenta a produtividade e os salários dos nativos. Para determinar o impacto total da imigração sobre a renda nacional, portanto, é necessário verificar como os diferentes tipos de imigração e nativos interagem no mercado de trabalho. Nesse sentido, Borjas ressalta que os imigrantes altamente especializados podem ter uma vantagem comparativa na produção de bens diferentes, uma vez que a renda real vai crescer já que houve redução nos custos de produção desses bens (Borjas, 1990).

Por outro lado, a admissão de imigrantes não-especializados reduz o potencial da renda nacional simplesmente porque eles são menos produtivos, o que tem um impacto indeterminado sobre a renda real dos trabalhadores nativos. Para fornecer, então, uma justificativa econômica para a oferta corrente no mercado de imigração, deve-se conjecturar que a entrada de trabalhadores não-especializados cresce a renda dos consumidores nativos substancialmente mais do que a de imigrantes especializados (Borjas, 1990).

Só que em adição ao impacto dos imigrantes não-especializados sobre a renda nacional, Borjas ressalta que a imigração de trabalhadores não-especializados pode exacerbar ou criar um número de problemas políticos, sociais e econômicos potencialmente sérios, como foi visto no caso dos impactos sobre o setor público, no Segundo Capítulo.

Para solucionar, então, esse embate na política migratória americana, Borjas sugere que os Estados Unidos deveriam adotar, no futuro, um sistema de pontuação que garantisse o visto com base na especialização. Os pontos deveriam ser dados de acordo

com o nível educacional, idade, ocupação, fluência em Inglês, e outras características demográficas do requisitante, sendo que os vistos seriam dados para aqueles que atingissem uma maior pontuação.

Além disso, a adoção desse sistema de pontuação deveria ligar a política migratória com as necessidades econômicas dos Estados Unidos. Desse modo, se aparecesse uma oferta de emprego em determinados setores e ocupações, pontos adicionais deveriam ser garantidos para as pessoas que preenchessem esses requisitos. Segundo Borjas, essa flexibilidade poderia assegurar que o impacto econômico da imigração fosse mais previsível e mais relacionado às requisições de emprego no país (Borjas, 1990). No entanto, isso não significaria que os imigrantes escolhidos seriam necessariamente os mais produtivos.

A adoção desse sistema não garante, assim, que as pessoas que querem imigrar sejam as que mais podem ganhar com isso. Borjas reconhece que não necessariamente os mais produtivos e mais especializados são os que mais tem a ganhar com a ida para os Estados Unidos. A única maneira de atrair esses trabalhadores especializados seria criar uma oferta no mercado de migração que fosse particularmente atrativa para esses trabalhadores e repulsiva para trabalhadores não-especializados.

Politicamente, esse pensamento tem pouco alcance. Segundo Borjas, a política migratória americana não pode forçar as pessoas no país de origem a emigrar para os Estados Unidos. Se as condições econômicas no país de origem e nos Estados Unidos são tais que o trabalhador especializado tenha pouco a lucrar com a migração, ele simplesmente permanecerá no seu país de origem. Logo, a efetividade de qualquer

política migratória em filtrar a demanda de seus requisitantes é diminuída pelo fato de que o país de destino não é o único ator no mercado de imigração (Borjas, 1990).

Mesmo assim, Borjas acredita que os Estados Unidos possam agir de forma a ter um impacto maior nas condições econômicas em outros países através das suas políticas de importação e exportação, e através de programas para o pagamento de dívidas e ajuda externa. Esses programas afetariam o desenvolvimento e crescimento econômicos em muitos países de origem, de forma a afetar a especialização dos trabalhadores desses países. Essas políticas econômicas, então, alterariam a atração da oferta dos Estados Unidos no mercado de imigração e ajudariam a determinar não somente quem vem para os Estados Unidos como também o impacto desses imigrantes quando eles chegassem em seu território.

Outra alternativa para o sistema de pontuação, para Borjas, seria a de vender vistos para imigrantes em potencial. Devido às taxas de entradas impostas aos imigrantes, essa política tenderia a melhorar a composição do nível de especialização do fluxo de imigrantes.¹ Ele acredita que um mercado aberto dos vistos americanos poderia certamente tornar a política migratória mais responsável pelas mudanças das condições políticas no país e no exterior (Borjas, 1990). Obviamente, há sérias críticas a esse sistema, tendo com argumento o fato de que as pessoas em muitos países de origem - principalmente os menos desenvolvidos - terão pouca chance de acumular recursos suficientes para comprar esses vistos. Entretanto, Borjas afirma que os Estados Unidos teriam como contrabalançar esse problema como, por exemplo, ao estabelecer o preço dos

¹Para justificar essa política, Borjas afirma que os Estados Unidos, de certa forma, “vendem” vistos. Em particular, os Estados Unidos fornecem vistos para pessoas que possuem dinheiro o bastante para ter

vistos conforme a renda per capita do país de origem. Nesse caso não se teria, porém, como assegurar realmente que as pessoas que comprassem os vistos fossem as mais especializadas.

Borjas admite que, embora a evidência empírica sugira que o objetivo de qualquer reforma na política migratória americana deveria ser no sentido de aumentar o nível de especialização do fluxo de imigrantes, essa política não deveria necessariamente ignorar as considerações humanitárias. Dessa forma, pontos adicionais deveriam ser dados aos requisitantes que tivessem parentes próximos vivendo nos Estados Unidos, ou os vistos poderiam ser vendidos a um preço com desconto para os compradores que tivessem laços familiares. Similarmente, essas leis deveriam ser ajustadas de modo a considerar as mudanças políticas no país de destino e a permitir a entrada de pessoas procurando se refugiar de pressões políticas e religiosas.

Por fim, Borjas justifica a sua defesa por uma política baseada na valorização dos imigrantes especializados, afirmando que toda política migratória é, inerentemente, discriminatória. Os estatutos descrevem sempre um grupo de regras designadas para selecionar os requisitantes. Essas regras podem salientar a nacionalidade, o nível de especialização, os recursos financeiros, os laços familiares, ou qualquer combinação de características que os americanos julguem economicamente e politicamente desejável e consistente com os seus valores e crenças. As escolhas são difíceis, ressalta o economista, mas devem ser feitas.

Como podemos observar, alguns autores, como John A. Scanlan e Kitty Calavita, vêem um controle maior sobre a imigração nos Estados Unidos como inevitável, sendo

certos tipos de laços familiares com residentes americanos. tornando os vistos extremamente caros para

que a política migratória americana terminaria por privilegiar os trabalhadores mais especializados, ainda que nem sempre ela venha a funcionar na prática tão bem como na teoria. Outros, como George Borjas, não só vêem esse controle como inevitável, como também desejável para manter o bom funcionamento da sociedade americana. Para esse autor, somente a importação de uma mão de obra especializada poderia trazer vantagens reais para a economia dos Estados Unidos. Mas nem sempre os motivos econômicos são os únicos a serem evocados quando o assunto é uma maior restrição nas leis de imigração americanas. Cada vez mais, há um sentimento de que os imigrantes constituem um elemento negativo para a sociedade americana como um todo, seja no campo econômico, político, social ou cultural.

O FECHAMENTO DE PORTAS

Entre aqueles que pregam um completo fechamento de portas à imigração, poucos chamaram tanto a atenção como o jornalista Peter Brimelow. Brimelow, ele mesmo um inglês naturalizado americano, formulou um ataque conservador aos imigrantes em seu livro “Alien Nation”, que obteve bastante repercussão nos Estados Unidos. Ele argumenta que a imigração para esse país apenas funcionou no passado porque os grupos nativistas mais antigos tiveram sucesso em limitá-la a um nível que pudesse ser assimilado pela cultura americana anglo-saxã dominante. Para o jornalista, a cultura é um fator dominante na performance econômica, de modo que pessoas de uma determinada cultura são suscetíveis de ter um desempenho pior economicamente do que outras.

aqueles que não possuem tal parentesco (Borjas, 1990).

Segundo Brimelow, o grande erro da política migratória americana esteve em 1965, com o *Immigration and Nationality Act*. Após essa lei, um grande número de imigrantes não só mais diversificados etnicamente (provenientes principalmente do Terceiro Mundo) como menos especializados, admitidos por reunificação familiar, adentraram o país. Com eles, aumentou não somente a proporção de imigrantes, como a proporção de seus descendentes na população americana. E os Estados Unidos reduziram, conseqüentemente, sua oferta “competitiva” para os imigrantes europeus (Brimelow, 1996).

Os imigrantes pós-1965 retirariam mais da sociedade americana do que poderiam dar a ela. Eles não se encaixariam na economia como os imigrantes mais antigos, desse modo se tornando um encargo público. Entre outras coisas, o autor sublinha que alguns imigrantes tendem mais a se envolver em crimes, devido à sua “impulsividade”, enquanto outros são responsáveis pelo crime organizado que é, segundo ele, baseado etnicamente.

Para Brimelow não somente a imigração ilegal está fora de controle, como a imigração legal. A política migratória americana, desde 1965, trata a imigração como uma imitação do direito civil, estendido a um grupo indefinido de pessoas que foram selecionadas arbitrariamente e sem levar em consideração os interesses americanos. As leis de imigração americanas sempre foram democráticas, ou seja, estiveram de acordo com os procedimentos democráticos. Mas agora, elas estão caminhando no caminho oposto, uma vez que os americanos têm manifestado que não querem mais a imigração, mas os políticos os têm ignorado (Brimelow, 1996).

Não é que os imigrantes não possam trazer algum benefício para os Estados Unidos. Para Brimelow, ao longo da História, a experiência americana em relação à

imigração tem sido um sucesso. Mas há razões muito claras para que a nação americana tenha sido capaz de absorver e assimilar os imigrantes. Uma dessas razões, segundo o autor, é que sempre houve “pausas para a digestão”. Outra é que a elite política americana queria que eles fossem realmente assimilados. Brimelow acredita que houve uma mudança na cultura política americana. Na Primeira Grande Massa, os imigrantes foram recebidos com a demanda de que eles se “americanizassem”. Mas agora, há uma campanha para que eles reforcem a sua diversidade.

No entanto, para Brimelow, os impactos trazidos pela imigração faz com que seja necessário uma nova pausa na imigração para os Estados Unidos. Essa não é uma medida fácil a ser tomada, sendo comparada pelo autor como um vício a ser curado:

Lembre-se de que os Estados Unidos têm estado em um “farra” de imigração desde 1965. A suspensão será terrível; a tentação a tomar outro drinque esmagadora. Mas a alternativa é a dissolução. Para se recuperar, o paciente necessita ser implacável, impetuoso. E ele deve aceitar medidas extremas, tais como a total abstinência, que tem se tornado tragicamente necessária, devido à trinta anos de política irresponsável (Brimelow, 1996: 258).

Como uma solução para essa política, o jornalista propõe que, no futuro, ela se baseie em quatro princípios: 1) os Estados Unidos devem reconquistar o controle sobre suas fronteiras - tanto sobre a imigração ilegal, como a legal; 2) a imigração deve ser tratada como uma luxúria para os Estados Unidos, não como uma necessidade; 3) os custos de qualquer imigração deve recair sobre o imigrantes, não sobre os nativos americanos; 4) qualquer imigração deve enfrentar um teste fundamental: O que ela significa para a “Questão Nacional”? Ela irá ajudar ou prejudicar a habilidade dos Estados Unidos de sobreviver como um Estado-nação ? (Brimelow, 1996).

Em primeiro lugar, como linha de defesa, Brimelow sugere um aumento no número de fiscais da Patrulha da Fronteira. Além disso, a fronteira deveria ser cercada com uma barreira, uma vala, ou qualquer dispositivo que pudesse impedir a passagem de imigrantes em potencial. Em segundo, ele propõe um aumento nos fiscais do INS e a adoção de carteiras de identificação pessoal. Para barrar a imigração ilegal, seriam necessárias táticas não só como a de sanções aos empregadores, mas o fim de subsídios diretos e indiretos para os contribuintes para alcançar pontos estratégicos, como a habilidade dos imigrantes em enviar dinheiro para seus países de origem sem uma prova de residência legal. Os Estados que se recusassem a cooperar deveriam ser punidos. Os procedimentos de deportação, por sua vez, tanto para os legais como ilegais, deveriam ser dinamizados, sendo os estrangeiros criminosos automaticamente deportados.

A política migratória corrente deveria ser, nesse caso, revertida: os imigrantes mais especializados deveriam ser favorecidos antes da reunificação familiar. Ou seja, as leis de imigração deveriam impossibilitar a entrada daqueles que estivessem abaixo de seu nível educacional. Os países com imigrantes que tivessem menor sucesso na sociedade americana deveriam ter essa realidade levada em consideração na concessão de vistos.

Em outras palavras, Brimelow prega um corte drástico na imigração legal, ainda que esse possa ser apenas temporário. Isso envolveria um corte não só da reunificação familiar, mas também dos refugiados. Qualquer um que pretendesse entrar no país deveria, assim, fazer um pedido pela forma usual (Brimelow, 1996).

No setor público, qualquer pagamento deveria ser eliminado, o que inclui a educação pública. E nenhum imigrante poderia ser contado como uma “classe protegida”

sob os programas de ação afirmativa, um sistema de cotas que busca promover a equidade étnica e racial.

É extremamente natural, segundo Brimelow, que os americanos queiram mudar a sua política migratória, tendo em vista um equilíbrio racial e a preservação de seu Estado-nação. Afinal, em números menores, todos os tipos de imigrantes podem chegar nos Estados Unidos e ser assimilados. A cultura, nesse sentido, é uma substituta da etnicidade. Mas quando o número de imigrantes é grande a ponto de modificar a balança demográfica, isso se torna impossível (Brimelow, 1996).

Um direito que os americanos têm, no seu ponto de vista, é o de insistir que os imigrantes se tornem americanos. Nesse contexto, um requerimento para que os imigrantes em potencial falem Inglês tornaria as coisas mais fáceis, assim como tornar o Inglês a língua oficial. Com isso se eliminaria qualquer possibilidade de bilingüismo. Nem mesmo os filhos de imigrantes ilegais são poupados pelo autor. Ele considera os direitos e privilégios políticos ultrapassados, devendo ser exterminados, mesmo que seja necessária uma modificação na Constituição.

Dessa forma, Brimelow considera a restrição na imigração nos Estados Unidos como inevitável e necessária. A imigração é vista como a grande ameaça para a integridade do Estado-nação americano. Ele conclui que a política migratória, nesse sentido, deveria ser a da soma-zero, ou seja, a imigração deve ter um fim. Mesmo assim, ele considera que qualquer medida tomada no sentido de restringir a imigração nos Estados Unidos será tardia. A diversidade em que já se encontra a sociedade americana, resultado das políticas migratórias liberais implantadas desde 1965, é divisora. Ela, no futuro próximo, acredita Brimelow, levará ao conflito, à repressão, ao caos.

Em um primeiro olhar, argumentos tão negativos a respeito da imigração, como o de Peter Brimelow, podem parecer espantosos. Mas, a verdade é que, cada vez mais, eles têm se espalhado na sociedade americana. A proposta de cortar a imigração, com base no argumento de uma dominação de uma cultura anglo-saxã, tem conquistado muitas pessoas - como demonstra a própria repercussão do livro de Brimelow, considerado um *bestseller* - não só entre os cidadãos mais comuns, como no meio acadêmico. Até que ponto as suas idéias e a dos outros autores relacionados acima, no entanto, terão um fundamento real, só o próprio futuro poderá demonstrar.

ARGUMENTOS PARA UMA FUTURO PRÓXIMO

Como vimos nas páginas anteriores, o debate sobre o futuro da política migratória nos Estados Unidos é intenso, e suscita posicionamentos diversificados. Há os mais otimistas - que acreditam que a imigração só tenha a contribuir para o papel dos Estados Unidos no mundo -, assim como os pessimistas, que tratam a imigração apenas como uma luxúria que deve ser desprezada. Todos, em si, são importantes, pois nos ajudam a pensar nos elementos que compõem a elaboração da política migratória americana de acordo com os argumentos que a permeiam.

Desse modo, fatores como o impacto da imigração sobre o setor público e sobre a especialização dos trabalhadores nativos se confrontam muitas vezes com o compromisso democrático da sociedade americana, que dá ênfase a direitos como o da reunificação familiar. E propostas mais radicais sobre o controle da imigração nos fazem pensar em quem realmente constitui, atualmente, essa sociedade.

Certamente esse não é, ainda, o momento certo para verificar a validade desses argumentos. Mas ao nos mostrar os horizontes possíveis de um futuro próximo, essas diversas interpretações nos possibilitam pensar sobre alguns passos já dados pela última lei de imigração nos Estados Unidos. A julgar pelo IIRIRA 96, um controle maior da imigração tem sido a direção escolhida. Essa lei destoa de suas anteriores ao propor medidas mais drásticas como a deportação, alguns cortes no uso dos serviços de bem-estar e um reforço no patrulhamento da fronteira. Apontar para uma vitória da visão mais pessimista poderia ser uma ato precipitado, no entanto; a discussão sobre a imigração tem se estendido já há alguns anos, mas ainda está longe de obter um consenso entre os políticos e a sociedade americana.

Conclusão

Chegamos, enfim, ao momento final dessa dissertação. Mas antes de esperarmos os próximos passos dos Estados Unidos em relação à sua política migratória no futuro, há certas considerações finais que precisam ser feitas.

Após o colapso da União Soviética, o mundo tem sofrido transformações que têm deixado os países mais interdependentes, principalmente no que se refere ao mercado. Há uma condensação maior entre o espaço e o tempo. Acontecimentos como a queda da bolsa em Hong Kong, por exemplo, repercutem simultaneamente nos Estados Unidos, no Brasil, e na maioria dos países espalhados pelo globo. Mas um mundo globalizado não significa necessariamente um mundo mais justo, desprovido de desigualdades sociais, e sem diferenças nos desenvolvimento dos países. Como resultado dessas disparidades, a migração internacional tem surgido como solução para muitas pessoas que buscam sair da pobreza e do desemprego crescentes nos países em desenvolvimento. Ela é consequência não só das conjecturas internas dos países, mas também das relações históricas entre os países.

Como, a curto prazo, é extremamente improvável que os problemas dos países em desenvolvimento se resolvam, as migrações internacionais só tendem a crescer em volume nos próximos anos. Os países de destino desses imigrantes, no entanto, estão cada vez mais relutantes em recebê-los - principalmente os imigrantes menos especializados que buscam passar ilegalmente pelas suas fronteiras - e tentam encontrar uma solução para

impedir essa mobilidade crescente. Um reforço maior no controle da imigração tem surgido como a primeira opção para restringir esse fluxo.

Os Estados Unidos, um país com tradição em imigração, têm sentido diretamente a repercussão desses novos fluxos das migrações internacionais. Ao afirmar a sua posição de liderança no sistema internacional e como resultado de uma política migratória liberal implantada desde 1965, nos últimos trinta anos esse país tem recebido imigrantes de todas as partes do mundo, principalmente dos países em desenvolvimento da América Latina e da Ásia. Junto com cada imigrante, no entanto, vêm os seus hábitos culturais, que muitas vezes se confrontam com a cultura majoritária da população branca americana. E com eles vêm também seus parentes, admitidos pelo critério de reunificação familiar priorizado na política migratória desse país. Esse processo facilita, inclusive, a formação de redes sociais, que ao ligarem as informações entre o país de origem e o país de destino, favorece a ida de mais imigrantes.

A maior preocupação dos Estados Unidos ainda é, contudo, com a imigração ilegal. Os imigrantes ilegais passam ilegalmente pelas fronteiras ou entram legalmente no país e permanecem mesmo após a expiração do visto. Eles trabalham em empregos com grande mobilidade e baixos salários competindo, dessa forma, com a mão de obra nativa menos especializada. A isso soma-se o fato de que são alvos fáceis sob a crítica dos serviços de bem-estar, sob a alegação de que não pagam impostos para se utilizarem desses serviços.

A fim de conter o fluxo crescente, então, tanto de imigrantes legais como ilegais, os Estados Unidos têm procurado implantar uma política migratória mais restricionista, como pudemos notar com o IIRIRA 96. Dentre as medidas de ação dessa lei estão uma

ampliação do conceito de deportável, o maior controle das fronteiras e o corte no uso dos serviços de bem-estar, tanto por parte dos legais como ilegais. Essas medidas correspondem, em grande parte, às soluções sugeridas por aqueles que possuem uma visão mais pessimista sobre a imigração. Entretanto, a reunificação familiar continua como um denominador importante na constituição dessa política, o que reanima as posições mais otimistas.

A reunificação familiar, inclusive, possui força devido à atenção que ela atrai na discussão internacional sobre a migração. Como foi observado na Convenção sobre Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias e na Conferência do Cairo, ela constitui um importante resultado da barganha existente entre os países de origem e os países de destino. Para os Estados Unidos, ela é um aspecto que condiz com a pregação do seu valor democrático (de oportunidade e proteção igual para todos) e com a sua defesa dos direitos humanos.

Sobre esses últimos, há uma preocupação do INS em demonstrar que a sua defesa está sendo assegurada mesmo diante do caráter mais restricionista da última lei americana. Para enfatizar que os Estados Unidos não estão fugindo da tarefa de afirmar os direitos humanos, o INS implementou um treinamento entre seus funcionários, assim como criou formulários e um telefone para reclamações contra abusos sofridos pelos imigrantes partindo desses funcionários, já que seus poderes são muito ampliados com essa nova lei de imigração.

A implementação dessa última lei, no entanto, é apenas mais uma etapa da política migratória americana. Como foi enfatizado ao longo dessa dissertação, as leis constituem causa e consequência da migração. Dessa forma, resta esperar os resultados que terá essa

última lei sobre o fluxo migratório para os Estados Unidos nos próximos anos. A curto prazo, como vimos, ela já tem gerado bastante polêmica não só entre os imigrantes, mas entre os governos estaduais e o governo federal. Esse conflito, que agora está começando a se esboçar, deverá constituir um importante elemento para os próximos rumos da política migratória americana.

Ainda há outro fato a ser considerado, de cunho internacional. É importante não esquecer que os acontecimentos relacionados à migração internacional nos Estados Unidos também dependem de sua política externa. Como tal, será importante acompanhar o andamento dos acordos bilaterais e multilaterais dos Estados Unidos nos próximos anos, como é o caso do NAFTA, ainda que ele seja inicialmente um tratado comercial. É necessário não esquecer, como foi enfatizado acima, que a migração trata de um fenômeno que ocorre, entre outros motivos, devido às diferenças políticas, econômicas e sociais entre os países. Nesse sentido, a busca de uma maior cooperação entre os países pode significar um importante passo na busca de uma solução a longo prazo para os problemas da migração internacional. Com isso, fica a esperança de que as políticas migratórias dos países ocidentais como os Estados Unidos não precisem ser mais restricionistas. Espera-se que elas sejam apenas justas.

Referências Bibliográficas

ALVES, Lindgren _ "A Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento e o Paradigma de Huntington", Revista Brasileira de Estudos da População, vol. 12, nº 1/2, Campinas, 1995.

ANDERSON, Benedict _ Nação e Consciência Nacional, Ed. Ática, São Paulo, 1989.

ARON, Raymond _ As Etapas do Pensamento Sociológico, Coleção Sociedade Moderna, Ed. Universidade de Brasília, Brasília, 1982.

ARORA, Ajay K. _ <http://ilw.com/ajarora/a-120396.htm>, 1996.

BAKER, Suzan González _ "The Amnesty Aftermath: Current Policy Issues Stemming from the Legalization Programs of the 1986 Immigration Reform and Control Act", International Migration Review, vol. 31, nº1, 1997.

BASCH, Linda, Nina Glick Schiller & Cristina Szanton Blanc _ Nations Unbound: Transnational Projects, Postcolonial Predicaments and Derritorialized Nation-States, Gordon and Breach, 1993.

- BELLAH, Robert N. *et al* _ Habits of the Heart: Individualism and Commitment in American Life, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, California, United States, 1996.
- BORJAS, George J. _ Friends or Stangers: The Impact of Immigrants on the U.S. Economy, Basic Books, New York, 1990.
- BORJAS, George J. _ "Rich Americans Win; Poor Americans Lose", Athlantic Monthly, nov. 1996.
- BORJAS, George J. _ "Tired, Poor, on Welfare" *in* Arguing Immigration: The Debate over the Changing Face of America, Touchstone, New York, 1994.
- BOSNIAK, Linda S. _ "Human Rights, State Sovereignty and the Protection of Undocumented Migrants under the International Migrants Workers Convention", International Migration Review, vol. 25, n° 4, New York, 1991.
- BOSTON GLOBE _ "House Passes Immigration Bill", Boston, 22/03/96
- BOSTON GLOBE _ "Police Beating of Immigrants Spurs Uproan Investigations", Boston, 03/04/96.
- BOSTON GLOBE _ "Border Crackdown Adds to Perils - Illegal Migrants Find New, More Dangerous, Crossing from Mexico", Boston, 06/04/96.
- BOSTON GLOBE _ "Latinos Nation Wide Rally for Equal Rights. March on Capital Planned for Today", Boston, 12/10/96.

- BRIMELOW, Peter _ Alien Nation: Common Sense about America's Immigration Disaster, HarperPerennial, New York, 1996.
- CALAVITA, Kitty _ "U.S. Immigration and Policy Responses: The Limits of Legislation" *in* Controlling Immigration: A Global Perspective, Cornelius, Wayne A. *et al* (eds.), Stanford University Press, Stanford, California, 1994.
- CALAVITA, Kitty _ "U.S. Immigration Policy: Contradictions and Projections for the Future", Indiana Journal Global Legal Studies II, nº 1, 1994.
- CASTLES, Stephen & MILLER, Mark J. _ The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World, The Guilford Press, New York, 1993.
- CHAVEZ, Linda _ "Immigration Politics" *in* Arguing Immigration: The Debate over the Changing Face of America, Touchstone, New York, 1994.
- CONWAY, Dennis _ "Are There New Complexities in Global Migration Systems of Consequence for the United States 'Nation-State'?", Indiana Journal Global Legal Studies II, nº 1, 1994.
- CORNELIUS, Wayne A. *et al* (eds.) _ Controlling Immigration: A Global Perspective, Stanford University Press, Stanford, California, 1994.
- DARNTON, Robert _ "A Procura da Felicidade", Folha de S. Paulo, Caderno Mais!, São Paulo, 3 de novembro de 1996.

- DINH, Viet D. _ "Law and Asylum" in Arguing Immigration: The Debate over the Changing Face of America, Touchstone, New York, 1994.
- FNUAP (Fundo das Nações Unidas para a População _ A Situação da População Mundial, New York, 1993.
- FOLHA DE S. PAULO _ "Refugiados Geram Polêmica Na Flórida - Racismo está na Base dos Ressentimentos", São Paulo, 01/01/94.
- FOLHA DE S. PAULO _ "Advogado Pró-imigração Acusa Autoridades Estaduais de Serem Especialmente Inflexíveis com as Crianças Órfãs", São Paulo, 20/03/ 94.
- FRAGOMEN Jr., Austin T. _ "The Illegal Immigration Reform and Immigration Responsibility Act of 1996: An Overview", International Migration Review, vol. 31, nº 2, 1997.
- FUKUYAMA, Francis _ "Immigrants and Family Values" in Arguing Immigration: The Debate over the Changing Face of America, Touchstone, New York, 1994.
- GLAZER, Nathan _ "The Closing Door" in Arguing Immigration: The Debate over the Changing Face of America, Touchstone, New York, 1994.
- HAAS, Richard N. _ "Paradigm Lost", Foreign Affairs, vol. 74, nº 1, 1995.
- HABERMAS, Jürgen _ "O Estado-nação Europeu Frente aos Desafios da Globalização", Novos Estudos Cebrap, nº. 43, São Paulo, 1995.

- HARVEY, David _ Condição Pós-Moderna, Edições Loyola, São Paulo, 1994.
- HASENAU, Michael _ "ILO Standards on Migrant Workers: The Fundamentals of the UN Convention and Their Genesis", International Migration Review, vol. 25, nº 4, New York, 1991.
- HOBBSBAWN _ Nações e Nacionalismos desde 1780, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1990.
- HUNTINGTON, Samuel P. _ O Choque das Civilizações - e a Recomposição da Ordem Mundial, Objetiva, Rio de Janeiro, 1996.
- INS _ http://www.ins.usdoj.gov/public_affairs/press_release, 1997.
- IIRIRA 96 _ Immigration and Nationality Act of 1996, http://www.immigration-usa.com/ina_96.html, 1996.
- JUSIDMAN, Clara _ La Política Social en Estados Unidos, Fondo Solidaridad, México, 1996.
- KENNEDY, David M. _ "Can We Still Aford to Be a Nation of Immigrants?", Atlantihc Monthly, nov. 1996.
- KEOHANE, Robert & NYE, Joseph S. _ Power and Interdependence: World Politics in Transition, Little Brown, Boston, 1989.

- KRITZ, Mary M. & KEELEY, Charles B. (eds.) _ "Introduction" in Global Trends in Migration: Theory and Research on International Population Movements, Center for Migration Studies, New York, 1981.
- LÖNROTH, Juhani _ "The International Convention on The Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families in The Context of International Migration Policies: An Analysis of Ten Years of Negotiation", International Migration Review, vol.25, nº 4, New York, 1991.
- MARGOLIS, Maxime _ Little Brazil - Impactos Brasileiros em Nova Iorque, Papirus, São Paulo, 1994.
- MARTIN, Philip L. _ "The United States: Benign Neglect toward Immigration" in Controlling Immigration: A Global Perspective, Cornelius, Wayne A. *et al* (eds.), Stanford University Press, Stanford, California, 1994.
- MILLS, Nicolaus (eds.) _ "Introduction: The Era of the Golden Venture" in Arguing Immigration: The Debate over the Changing Face of America, Touchstone, New York, 1994.
- MORGANTHAU, Tom _ "America: Still a Melting Pot?", Newsweek, New York, 1993.
- NAÇÕES UNIDAS _ "International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families", International Migration Review, vol. 25, nº 4, New York, 1991.

- NAÇÕES UNIDAS _ Relatório da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, Cairo, 5-13 de setembro de 1994.
- PASSEL, Jeffrey & FIX, Michael _ "U.S. Immigration in a Global Context: Past, Present, and Future", Indiana Journal Global Legal Studies II, nº 5, 1994.
- PATARRA, Neide _ "Políticas de População no Brasil após Conferência do Cairo: a Questão dos Deslocamentos Populacionais" *in* Políticas de Emprego, Políticas de População e Direitos Sociais, Lúcia Bógus & Ana Yara Paulino (orgs.), EDUC, São Paulo, 1997.
- PIORE, Michael J. _ Birds os Passage: Migrant Labour and Industrial Societies, Cambridge University Press, 1979.
- PORTES, Alejandro _ "Modes of Structural Incorporation and Present Theories of Labor Immigration" *in* Global Trends in Migration: Theory and Research on International Population Movements; Kritz, Mary M. *et al*(eds.), Center for Migration Studies, New York, 1981.
- PORTES, Alejandro _ "Economic Sociology and the Sociology of Immigration: A Conceptual Overview" *in* The Economic Sociology of Immigration: Essays on Networks, Ethnicity and Entrepreneurships, Russel Sage Foundation, New York, 1995.
- QUIRINO, Célia Galvão _ "Tocqueville: Sobre a Liberdade e a Igualdade" *in* WEFFORT, Francisco C.(org.), Os Clássicos da Política, Ed. Ática, São Paulo, 1995.

- SALES, Teresa _ "O Trabalhador Brasileiro no Contexto das Novas Migrações Internacionais" in O Trabalho no Brasil no Limiar do Século XXI, Reynaldo Fernandes (org.), Editora Ltr, São Paulo, 1995.
- SASSEN, Saskia _ The Mobility of Labour and Capital: a Study in International Investment and Labour Flow, Cambridge University, 1988.
- SCANLAN, John A. _ "A View from the United States Social, Economic and Legal Change, the Persistence of the State, and Immigration Policy in the Coming Century", Indiana Journal Global Legal Studies II, nº 5, 1994.
- SIMON, Julian _ "Expenditures with Immigrants, Past and Present", <http://www.inform.umd.edu/EdRes/Colleges/BMGT/Faculty/JSimon/Articles/>, 1996.
- SIMON, Julian _ "Immigrants and the Public Coffers", <http://www.inform.umd.edu/EdRes/Colleges/BMGT/Faculty/JSimon/Articles/>, 1995.
- SISKIND *et al* _ <http://www.visalaw.com/96nov/3nov96.html>, 1996
- SHIH, Susan _ <http://itp.berkeley.edu/asaml21/web2.html>, 1997.
- THE ECONOMIST _ "As Mudanças nos Valores dos EUA", Política Externa, vol. 1, nº3, São Paulo, Paz e Terra, 1992.

THE NEW YORK TIMES _ “Clinton Signs Bill Cutting Welfare; States New Role - Work Rules and Time Limits Now Law”, New York, 23/08/96.

THE NEW YORK TIMES _ “Florida Suing to Save Benefits for Its Poor but Legal Immigrants”, Sunday, 27/04/97.

TOCQUEVILLE, Alexis de _ A Democracia na América, Ed. Itatiaia, Belo Horizonte; Ed. da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987.

TOMASI, Silvano M. _ “Sociopolitical Participation of Migrants in the Receiving Countries”, in: KRITZ, KEELY e TOMASI, Global Trends in Migration: Theory and Research on International Population Movements, Center for Migration Studies, New York, 1981.

VEJA _ “País Novo, Vida Nova - Os Imigrantes Levam os Hábitos Brasileiros para a Flórida, Mas Sofrem Muito para se Adaptar à Cultura Americana”, São Paulo, 17/07/96.

VIANNA, Luis Werneck _ “Lições da América: O Problema do Americanismo em Tocqueville”, Lua Nova, nº 30, São Paulo, 1993.

WALZER, Michael _ What it Means to Be an American: Essays on the American Experience, Marsilio, New York, 1992.

WEBER, Max _ A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo, Biblioteca Pioneira de Ciências Sociais, São Paulo, 1989.

WEINER, Myron _ "Ethics, National Sovereignty and the Control of Immigration" in International Migration Review, vol. 30, n° 1, 1996.