**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**

WELLINGTON GONTIJO DO AMARAL JÚNIOR

**AS POLÍTICAS DE IMIGRAÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS:
ENTRE O ATIVISMO RESTRICIONISTA E O PARADIGMA DE *ENFORCEMENT*
IMIGRATÓRIO CONTEMPORÂNEO**

**SÃO PAULO
2010**

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

WELLINGTON GONTIJO DO AMARAL JÚNIOR

**AS POLÍTICAS DE IMIGRAÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS:
ENTRE O ATIVISMO RESTRICIONISTA E O PARADIGMA DE *ENFORCEMENT*
IMIGRATÓRIO CONTEMPORÂNEO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Departamento de Ciência Política, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Área de Concentração: Relações Internacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Rossana Rocha Reis

SÃO PAULO

2010

WELLINGTON GONTIJO DO AMARAL JÚNIOR

**AS POLÍTICAS DE IMIGRAÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS: ENTRE O ATIVISMO
RESTRICIONISTA E O PARADIGMA DE *ENFORCEMENT* IMIGRATÓRIO
CONTEMPORÂNEO**

**Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Departamento de Ciência Política,
da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, para
obtenção do título de Mestre em Ciência Política. Área de Concentração: Relações Internacionais**

Orientadora: Profa. Dra. Rossana Rocha Reis

BANCA EXAMINADORA:

Presidente: _____
Orientadora: Profa. Dra. Rossana Rocha Reis (DCP/USP)

1º Examinador: Prof. Dr. _____

Instituição: _____ **Assinatura:** _____

2º Examinador: Prof. Dr. _____

Instituição: _____ **Assinatura:** _____

São Paulo, ____ de ____ de 2011.

Dedico aos meus pais, que me deram a oportunidade de escolher
o meu futuro, ensinaram-me sobre o amor e forneceram
as pistas da trajetória de um vencedor.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeira e especialmente, a Deus, meu supremo Conselheiro, amigo fiel e doador de toda sabedoria que me permitiu trilhar esse árduo caminho da pesquisa acadêmica. A finalização desse trabalho é uma das provas da graça divina derramada diariamente sobre minha vida.

Aos meus pais, Wellington e Clêdes, cuja confiança depositada em mim é uma engrenagem que jamais me fará parar. Com vocês aprendi que a característica mais comum de um vencedor é a capacidade de superar a tentação de desistir. Seus sacrifícios diários me ensinaram o significado do amor verdadeiro, que doa sem exigir e espera pacientemente. Minhas vitórias sempre começaram e sempre passarão por cada sorriso e palavra de esperança recebida de vocês.

Aos meus irmãos, Cristiane e Henrique, e ao meu cunhado, Paulinho, pelo carinho e as palavras de conforto e encorajamento que me mantiveram confiante. À Izis, minha grande incentivadora e cujo amor, confiança e apoio incondicionais têm me mantido no caminho dos sonhos possíveis. Ao meu primo Weberson pelo apoio técnico em enviar mais de duas dezenas de livros dos Estados Unidos e a todos os meus primos e tios por me ajudarem no período em que estive nos Estados Unidos e vivi, de diferentes modos, como um imigrante. Aos meus avós, Nair e Osvaldo (*in memoriam*), cujo exemplo de vida e a velha sabedoria mineira foram uma bandeira para a formação de meu caráter, dos quais aprendi as rotas da honestidade e do altruísmo. A todos os meus familiares que fizeram de cada retorno à minha terra natal um novo começo e de onde retirei ensinamentos e afetos fundamentais para chegar até aqui.

À minha orientadora, Rossana Rocha Reis, que sempre acreditou nas possibilidades dessa pesquisa e ajudou-me cordial e decisivamente em todas as fases do mestrado. Obrigado pelos ensinamentos, paciência e integridade profissional.

Aos professores Janina Onuki (pela presteza e apoio admiráveis), Samuel Alves Soares (pela exigência essencial), Rogério Arantes (pelo exemplo de organização), José Renato (pela participação e comentários valiosos na banca de qualificação), Rafael Villa (pelos poucos, mas produtivos momentos de conversa), Lúcia Mesquita (por ter marcado minha história e me ensinado a amar a História), Alberto Aggio, Hector Saint-Pierre e Evaldo Doin (pela excentricidade marcante da qual me orgulho em ter testemunhado), José Carlos Sebe Bom Meihy

(pelo apoio com a História Oral em minha pesquisa de campo nos Estados Unidos), Paula Pavarina (pela delicadeza e amizade), ao embaixador Sérgio Duarte (pelo incentivo, exemplo e a cordialidade em presentear-me com o material do Instituto Rio Branco e com alguns minutos valiosos de entrevista) e, em especial, à Adriana Capuano de Oliveira, com quem elaborei os primeiros rabiscos, apaixonei-me pelos estudos de imigração e aprendi que a academia pode criar laços de amizade verdadeiros entre o mestre e o aprendiz.

Aos meus amigos da academia - William, Daniel, Júnior, Gustavo, Muriel, Ighor, José Luis, Marcos Okamoto, Roberta Izzo, Lívia Menezes, Moisés, Érica Winand, Cláudia Marconi, Leonardo, Áureo, Thiago Nascimento, Rodrigo Amaral – que estiverem ao meu lado e mostraram que o diálogo produz pontes inimagináveis. Aos meus velhos e grandes amigos em Minas Gerais, Brasília e Estados Unidos e à nova família em São Paulo que provaram que existem amigos mais chegados que irmãos e sem os quais essa caminhada não seria tão maravilhosa e única como fora. Aos queridos Eliézer Leite Brito e Maria Raimunda Silva Ferreira, cuja amizade e carinho merecem cem sonetos de ternura e gratidão.

À Rai e a todos os funcionários e demais docentes do Departamento de Ciência Política da USP pela prontidão, atenção e carinho.

À FAPESP e CAPES, pelo financiamento idôneo e fundamental.

Hoje posso dizer: combati o bom combate, completei a carreira, guardei a fé.

“Certa vez, pensei em escrever uma história sobre os imigrantes na ‘América’. Então descobri que os imigrantes eram a própria história norte-americana.”

Oscar Handlin

RESUMO

AMARAL Jr., Wellington Gontijo. **As Políticas de Imigração dos Estados Unidos:** entre o ativismo restricionista e o paradigma de *enforcement* migratório contemporâneo. 2010. 273 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, e Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

O principal objetivo deste trabalho é compreender a dinâmica que promoveu uma possível securitização da imigração nos Estados Unidos após 2001. Para tanto, procuramos identificar e analisar as mudanças na formulação, orientação e condução da política de imigração nos Estados Unidos a partir da ótica do *enforcement* migratório e das legislações de imigração, enfatizando a atuação dos grupos restricionistas para a evolução dessa política. Defendemos que a colocação da imigração como uma questão de segurança no pós-11 de setembro está inserida dentro de um processo mais amplo e resgata o papel importante do ativismo restricionista – em especial, do nativismo – na promoção de conteúdos hostis ao imigrante. Além de ser fruto de uma trajetória de demonização do imigrante identificada desde o século XIX, o cenário pós-11 de setembro marca a consolidação da escalada do controle migratório em curso desde finais dos anos 1980. Na conclusão, utilizamos parte do arcabouço teórico sobre segurança desenvolvido pela Escola de Copenhague para testar a hipótese proposta inicialmente, procurando também apontar os perigos concernentes ao alargamento do conceito de segurança e à produção de modelos de política migratória como o norte-americano que, ao colocar em destaque os aspectos de segurança da imigração, promoveu uma lógica de ingerência da política de segurança na condução da política migratória e que tem implicado num aprofundamento dos estranhamentos culturais e das representações negativas do imigrante.

Palavras-chave: Políticas de Imigração dos Estados Unidos. *Enforcement* migratório. Restricionismo. Nativismo. Securitização.

E-mail do autor: wgamaraljr@usp.br

ABSTRACT

AMARAL Jr., Wellington Gontijo. **As Políticas de Imigração dos Estados Unidos:** entre o ativismo restricionista e o paradigma de *enforcement* imigratório contemporâneo. 2010. 273 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, e Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

This research intends to analyze the dynamics that probably promoted the securitization of immigration in the United States after 2001. In order to accomplish this objective, are analyzed the changes in formulation, orientation and conduction of the immigration politics in the United States through the study of the immigration law and enforcement, focusing on the role of restrictionist groups in the development of that politics. We will try to demonstrate that the treatment of immigration as a security issue in the post-September 11 era must be comprehended into a broader process and that it recovers the restrictionist activism's role – especially, the nativism – of promoting hostile contents about immigrant. Therefore, the post-September context is both a product of a trajectory of demonization of the immigrant that can be identified since the ninetieth century and the consolidation of the immigration control escalate that was in progress since the late 1980s. Finally, the analysis employs the Copenhagen School's securitization concept in order to test the basic hypothesis of this dissertation and to contribute for the making up of immigration politics outside the logic based on security aspects of immigration.

Keywords: U. S. Immigration Politics. Immigration Enforcement. Restrictionism. Nativism. Securitization.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Admissões de Mexicanos através do Programa Bracero (de 1942 a 1954)	97
Tabela 2 - Admissões de Mexicanos através do Programa Bracero (de 1955 a 1964)	99
Tabela 3 - Deportações na década de 1950 (INS – Border Patrol)	100
Tabela 4 - Sistemas de Preferências do McCarran-Walter Act (1952) e do Hart-Celler Act (1965)	121
Tabela 5 - Imigração nos Estados Unidos por regiões (1953-1965)	127
Tabela 6 - Principais Fontes da Imigração Legal nos Estados Unidos (1970-1999)	130
Tabela 7 - Estrangeiros nos Estados Unidos (1850-2000)	142

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACLU	-	American Civil Liberties Union
ACNUR	-	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
ADL	-	Anti-Defamation League
AFL	-	Federação Americana do Trabalho
AFL-CIO	-	America's Union Movement
AFLI	-	Americans for Legal Immigration
AIC	-	Americans for Immigration Control
AICF	-	American Immigration Control Foundation
AILF	-	American Immigration Law Foundation
ANU	-	American Nationalist Union
BP	-	Border Patrol (Patrulha de Fronteira)
BSTF	-	Border Solutions Task Force
CCIR	-	California Coalition for Immigration Reform
CCN	-	Carrying Capacity Network
CIO	-	Congresso
CIS	-	Center for Immigration Studies
CREUA	-	Comissão de Refugiados dos Estados Unidos
DHS	-	Department of Homeland Security
EUA	-	Estados Unidos da América
FAIR	-	Federation for American Immigration Reform
INA	-	Immigration and Nationality Act of 1965
INS	-	Immigration and Naturalization Service
IIRIRA	-	Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act
IRCA	-	The Immigration Reform and Control Act
ISA	-	Internal Security Act of 1950
La Raza	-	National Council of La Raza
LPC	-	Cláusula sobre o indivíduo propenso a tornar-se um encargo público (Liable to become a Public Charge)
LULAC	-	League of United Latin American Citizens
MALDEF	-	Mexican American Legal Defense and Educational Fund
MANews	-	Middle American News
NACLA	-	North American Congress on Latin America
NALEO	-	National Association of Latino Elected and Appointed Officials
NIF	-	National Immigration Forum
NPG	-	Negative Population Growth
OIR	-	Organização Internacional para os Refugiados
ONU	-	Organização das Nações Unidas
PEG	-	San Francisco Political Ecology Group
VOLAGS	-	Voluntary Social Service Agencies
ZPG	-	Zero Population Growth

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA DE IMIGRAÇÃO E A FORMAÇÃO DO APARATO DE ENFORCEMENT IMIGRATÓRIO: 150 ANOS DE IDAS E VINDAS	23
<i>Considerações Iniciais: entre o ativismo nativista e as pressões pela abertura .....</i>	<i>23</i>
2.1 Primeiros passos para a grande era das exclusões	25
2.2 Ensaando o restricionismo: os pais do nativismo	28
2.3 Consolidando um sentimento: um novo bode-expiatório e a centralização da política de imigração norte-americana	37
<i>2.3.1 A questão chinesa .....</i>	<i>37</i>
<i>2.3.2 A escalada de exclusões: da caçada aos chineses à montagem da burocracia federal de imigração .....</i>	<i>44</i>
2.4 O triunfo nativista e a formação do aparato de enforcement contemporâneo	53
<i>2.4.1 A onda nativista e a consolidação do exclusionismo .....</i>	<i>56</i>
<i>2.4.2 Padronizando a cultura da exclusão: a Border Patrol, o moderno serviço de imigração e a excepcionalidade mexicana .....</i>	<i>63</i>
3 ABERTURA DA POLÍTICA DE IMIGRAÇÃO NORTE-AMERICANA: DOS REFUGIADOS AOS NOVOS IMIGRANTES	77
<i>Considerações Iniciais .....</i>	<i>77</i>
3.1 Pensando a abertura: Guerra Fria e refugiados	78
3.2 Readmitindo os mexicanos: dos braceros a Wetback, um esboço para novos padrões	94
3.3 Direitos Cíveis e Imigração	101
3.4 Immigration and Nationality Act of 1965: liberal até que ponto?	118
4 CONTRA-REFORMA NA POLÍTICA IMIGRATÓRIA NORTE-AMERICANA: O NEORRESTRICIONISMO E A GRANDE VIRADA CONTRA A IMIGRAÇÃO	129
<i>Considerações iniciais: os novos imigrantes .....</i>	<i>129</i>

4.1 O novo restricionismo: vinho novo em odres velhos e vinho velho em odres novos	132
4.2 Mitos e realidades sobre a imigração nos Estados Unidos	138
4.3 A grande virada contra a imigração: o neonativismo e a agenda de <i>enforcement</i>	149
 5 DAS MEGAOPERAÇÕES NA FRONTEIRA AO PARADIGMA DE <i>ENFORCEMENT</i> IMIGRATÓRIO	 177
<i>Considerações iniciais .....</i>	<i>177</i>
5.1 Retomando o controle sobre as fronteiras: raízes do paradigma de <i>enforcement</i> imigratório	178
<i>5.1.1 Política externa e segurança no pós-Guerra Fria: novas rotas para a imigração .....</i>	<i>178</i>
<i>5.1.2 As raízes legislativas da nova política de <i>enforcement</i> .....</i>	<i>182</i>
<i>5.1.3 As megaoperações e a escalada rumo ao paradigma de <i>enforcement</i> imigratório .....</i>	<i>192</i>
5.2 Conjuntura pós-11 de Setembro e o estabelecimento do paradigma de <i>enforcement</i> imigratório contemporâneo	207
<i>5.2.1 Terrorismo e o império do medo: a imigração como um problema de segurança nacional ...</i>	<i>208</i>
<i>5.2.2 O paradigma de <i>enforcement</i> imigratório: institucionalização da ameaça .....</i>	<i>219</i>
 6 CONCLUSÃO	 233
 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	 248
 APÊNDICES	 265
APÊNDICE A – Principais Leis de Imigração dos Estados Unidos	266
APÊNDICE B – Principais Grupos Anti-Imigração na História dos Estados Unidos	269
APÊNDICE C – Principais Grupos Pró-Imigração na História dos Estados Unidos	272

1 INTRODUÇÃO

Um breve exame das principais publicações - teses, livros e artigos de revistas especializadas - em relações internacionais após os atentados terroristas ao World Trade Center e Pentágono, em 2001, levará o leitor, não importando sua afinidade e especialização em política internacional, à constatação de que o fatídico 11 de setembro marcou, de algum modo, o início de um novo período na relação dos Estados Unidos com os outros Estados do sistema internacional.

A estratégia terrorista em atingir o coração financeiro da maior potência mundial, localizado na parte sul da ilha de Manhattan, numa ensolarada manhã de verão nova-iorquino, sem deixar escapar o alvo-militar representado na figura do Pentágono, foi magistral em termos de efetividade. A perplexidade vista nos semblantes estarecidos e olhares fixos no noticiário internacional por todo o mundo sugeria que algo incomum, complexo e ainda muito incerto estava acontecendo e que, mais do que isso, traria implicações à altura daqueles acontecimentos.

O sentimento de impotência e pavor que invadiu a sociedade frente à incompatibilidade de recursos defensivos do pujante aparato de segurança nacional em relação aos horrores perpetrados em seu próprio território foi seguido de uma pronta-resposta do presidente George W. Bush na noite daquela histórica terça-feira, afirmando em rede nacional que o país não mediria esforços na busca e captura dos responsáveis envolvidos nos ataques aos cidadãos, à liberdade e ao modo de vida norte-americanos. E num dos pontos altos do discurso, o presidente enfatizava que os atentados poderiam abalar e derrubar as fundações dos maiores prédios do país, mas jamais atingiriam a base e os princípios da América.¹

Deixando de lado, por ora, as considerações morais e valorativas sobre o pronunciamento, algo inequívoco partia daqueles poucos e apreensivos minutos de fala. Antes mesmo que um documento amplo e definitivo fosse produzido, como aquele que conduziria os passos seguintes da luta contra os inimigos da América,² Bush já lançava as bases para a resposta militar norte-americana no Afeganistão

---

¹ CNN. **Text of Bush's address**, 2001. Disponível em: <<http://archives.cnn.com/2001/US/09/11/bush.speech.text/>>. Consultado em 13/nov de 2009.

² A guerra no Iraque, por exemplo, foi produto da doutrina estratégica da guerra preventiva, formalmente anunciada pela então Secretária de Estado Condoleezza Rice, em 20 de setembro de 2002, no documento “Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América”.

e, embora no raiar dos acontecimentos, abria uma nova página na história do país e das relações internacionais com a proclamação da guerra contra o terror.

Se para o presidente as fundações da América continuavam intrépidas, certo é que houve uma rápida movimentação buscando apontar gargalos no aparato de defesa norte-americano, de tal modo que se operasse, em caráter de urgência, uma reestruturação na organização de agências de segurança e de suas missões, algumas ainda atreladas a atribuições oriundas do período da Guerra Fria. Os desafios envolvendo o combate ao terrorismo passariam a promover alterações significativas na política de segurança nacional, com implicações importantes para a produção de políticas em outras áreas. Acostumada a ser atacada na linha de frente em momentos sociais e econômicos críticos, a imigração passou a ser o grande objeto de interesse estratégico para combater o terrorismo dentro do país. A lógica aparentemente incontestável da própria circulação mundial de pessoas que liga o terrorismo à imigração logo foi acionada e, na esteira de aprovação das primeiras medidas excepcionais antiterrorismo (como o *USA Patriot Act*, de 24 de outubro de 2001), o governo passou a centralizar parte de seus esforços na reorganização da burocracia de imigração e na aplicação de uma abordagem de segurança para a condução da política migratória.

O principal objetivo deste trabalho é compreender a dinâmica que promoveu uma possível securitização³ da imigração nos Estados Unidos após 2001. Para tanto, procuramos identificar e analisar as mudanças na formulação, orientação e condução da política de imigração nos Estados Unidos a partir da ótica do *enforcement* migratório e das legislações de imigração, enfatizando a atuação dos grupos restricionistas para a evolução dessa política. Nesse sentido, investigamos as origens e evolução de tendências mais restricionistas em relação aos fluxos migratórios nos Estados Unidos, desde a sua origem, procurando observar os principais elementos contribuintes para a formulação de conteúdos hostis ao migrante ou a grupos específicos de migrantes.

A indagação central apresentada é observar se, quando, como e por que houve uma securitização da imigração nos Estados Unidos. A hipótese central deste trabalho é que o 11 de Setembro tem um importante impacto sobre a política de imigração, atuando como um ponto de inflexão importante para que a consolidação do processo de securitização da imigração. Defendemos, no entanto, que mais do que uma ruptura no paradigma de formulação da política de imigração, o que

---

³ Por securitização entendemos, tal como formulado pela Escola de Copenhague, o processo por meio do qual um ator securitizante define outro ator ou uma questão específica como uma *ameaça existencial* a um *objeto referente*. Em sua essência, a securitização é uma construção discursiva da ameaça, como veremos na conclusão.

ocorre é a consolidação de um processo em curso desde meados finais 1980 e que resgata uma tendência política que pode ser identificada na formulação da política migratória norte-americana desde seu início, a saber, o papel importante do ativismo restricionista permeando os processos de formulação de políticas migratórias através da demonização dos imigrantes.

O chamado *nativismo* tem se mostrado um dos principais grupos dentro do movimento restricionista. Em linhas gerais, trata-se de uma ideologia política antiestrangeiro fundamentada na noção de que, sendo os Estados Unidos um país que se define pela presença de uma população de origem branca, anglo-saxã e protestante, as políticas migratórias devem restringir ou impedir a entrada de raças indesejáveis. Como destaca o historiador John Higham, fosse um conservador do sul ou um reformista do norte, o nativista “carrega um certo tipo de nacionalismo. Ele acredita [...] que qualquer influência externa é capaz de solapar toda a vida da nação [...]”⁴. Prosseguindo, sublinha que o nativismo pode ser definido como uma “intensa oposição a uma minoria interna com base nas suas conexões externas”⁵.

Em nossas análises, destacamos alguns elementos recorrentes e fundamentais para a formação da agenda nativista, como os componentes racial, religioso e político (representando, respectivamente, o caráter anglo-saxão, protestante e liberal-democrático do nativismo). Demonstraremos a ligação do nativismo às manifestações nacionalistas e xenófobas, identificada nos clamores sobre os perigos da manutenção da lealdade nacional do estrangeiro ao seu país de origem, o que confere laços estreitos entre os nativistas e os defensores de políticas de assimilação, haja vista que, a partir de determinado momento, o nativismo rebate a ideia do *melting pot*, de que os Estados Unidos são um caldeirão onde os povos se misturam e se reformam⁶. Conforme defendido por alguns especialistas, como Richard Hofstadter e David Davis⁷, mesmo o nativismo de meados do século XX, com suas mutações, procura cobrir as tensões e linhas de fratura dentro da cultura nacional, cumprindo uma função psicológica e ideológica ao definir sua própria *americanidade* pelo ataque aos alegados desafios postos pelos estrangeiros às instituições e aos valores norte-americanos. Em sua essência, o nativismo gira em torno da defesa de políticas que preservem e legitimem uma ordem estabelecida baseada na “identidade norte-

---

⁴ HIGHAM, 1955, p. 4.

⁵ Ibid., p. 4.

⁶ A expressão provém da peça teatral de Israel Zangwill, *The Melting Pot*, de 1908. Ver, e.g., REIS, 2007, p. 59.

⁷ Cf. DAVIS, 1971.

americana para brancos”⁸ e em tradicionais códigos morais protestantes evidenciados na qualidade das instituições políticas norte-americanas.

A ênfase desta dissertação nos aspectos de continuidade entre o paradigma de *enforcement*⁹ imigratório (um modelo do pós-11 de setembro desenhado para que a política de imigração cumpra o papel de instrumento de combate ao terrorismo), a política de *enforcement* de Clinton e a agenda neorrestricionista voltada para o *enforcement* (que enfatiza a importância do mesmo tendo em vista “a perda do controle sobre as fronteiras”, a “falência do sistema imigratório”, etc.) justifica nossa incursão histórica dos dois primeiros capítulos, no sentido de que esta é importante para entendermos melhor o processo no qual a securitização da imigração está inserida.

Tomamos, nesta dissertação, as “políticas de imigração” ou “políticas imigratórias” numa acepção distinta das políticas para imigrantes. As referências a uma política para imigrantes indicarão, sumariamente, a formulação ou extensão de políticas de bem-estar social para a população imigrante, cuja aplicabilidade fica condicionada à outra matéria de sua alçada, qual seja, o status do imigrante (e.g., trabalhador temporário, ilegal por validade de documentação expirada, ilegal indocumentado, residente permanente e cidadão americano). Os serviços eventualmente oferecidos ao imigrante podem incluir seguridade (*Social Insurance*) e assistência (*Welfare*) sociais, além do acesso a determinados direitos básicos, como a educação. No conjunto da política de imigração, inserimos as leis (com as oportunas distinções, consideramos também as legislações de refugiados), os procedimentos técnicos, jurídico-processuais, policiais e investigativos, os programas temporários, pilotos ou permanentes promovidos, planejados e/ou executados pelas agências governamentais de imigração e todas as tarefas que compõem o

---

⁸ ARCHULETA, 2005, p. 116.

⁹ Utilizamos a expressão em inglês por acreditarmos que os termos mais próximos oferecidos pela Língua Portuguesa não denotam o sentido pretendido nesta dissertação e presente nos principais trabalhos dos mais proeminentes autores que lidam com a questão, como Peter Andreas, Ray Koslowski, Elizabeth Archuleta e Timothy Dunn. Os paralelos em nossa língua, como “aplicação”, “imposição”, “execução”, “cumprimento” e “coação”, expressam a ideia de colocar em prática determinados preceitos estabelecidos por lei. A terminologia em inglês tem um sentido mais amplo, indo para além da noção de uma ferramenta de reforço da lei, abarcando tanto o padrão de execução da legislação de imigração como o novo modelo de *enforcement* imigratório que ganha robustez nos anos noventa e tem seu escopo ampliado após o 11 de Setembro, num momento em que *enforcement* significa um tipo particular de política de imigração vinculada a interesses estratégicos, incluindo medidas que ultrapassam previsões legais emanadas de uma alguma reforma da lei imigratória.

chamado aparato de *enforcement* migratório (detenção, remoção, deportação, tarefas aduaneiras – aeroportos, portos e fronteiras -, inspeções rotineiras, operações e programas especiais etc.).¹⁰

A análise da influência dos grupos contrários à imigração para a formulação de determinado desenho de política migratória não desconsidera outras variáveis importantes, como os “padrões da imigração nos Estados Unidos”¹¹ e o “contexto político-econômico doméstico e internacional”¹². Considerando que o controle migratório é, em boa medida, norteado pelo processo de construção do imigrante como um problema, temos que o desenvolvimento de políticas mais restritivas ou de cunho liberal está fortemente relacionado às duas variáveis supracitadas, uma vez que ambas determinam a força e, em certa medida, o teor da agenda dos movimentos contrários à imigração, cujas campanhas de publicidade e lobby político são talvez a principal fonte que alimenta o processo de criação de representações acerca do imigrante.

Há que se levar em consideração, é claro, que as duas variáveis são utilizadas quase sempre de forma arbitrária pelos grupos restricionistas, muitas vezes à custa da verdade¹³; e que outros grupos importantes têm interesse e peso nas decisões sobre política migratória e são importantes aliados ou opositores desses grupos, como, por exemplo, os sindicatos, as associações patronais, sobretudo representantes de agronegócio do Sul, grupos de direitos civis, entre outros. De qualquer forma, procuramos demonstrar que os grupos restricionistas têm desempenhado um papel significativo sobre a condição do imigrante nos Estados Unidos; criando imaginários, exercendo pressão política e moldando opiniões e tendências na sociedade norte-americana, defendemos que esses atores importam no formato da política migratória, uma vez que intensificam a percepção da imigração como uma ameaça em diferentes níveis e aspectos.

Os procedimentos metodológicos que darão suporte aos objetivos desse trabalho se assentam na utilização de documentos oficiais de agências norte-americanas responsáveis pelas políticas migratórias

---

¹⁰ Eventuais referências contendo a expressão “políticas migratórias” implicam no entendimento de que a política migratória abarca, grosso modo, a política de imigração e as políticas para imigrantes.

¹¹ De modo geral, inclui a taxa de crescimento da imigração, o aumento no número de ilegais, a taxa de natalidade da população de imigrantes, crescimento na imigração de determinados grupos (hispânicos, árabes e asiáticos, em especial), o nível de proficiência em inglês e a taxa de utilização de serviços públicos pelos imigrantes ilegais.

¹² Inclui a taxa de crescimento da economia norte-americana, compreendendo os níveis de desemprego, salários, inflação e Produto Interno Bruto (PIB), além do próprio cenário econômico internacional. Concomitantemente, consideramos o contexto político interno, marcado pelas disputas no congresso e comissões, a orientação partidário-ideológica sobre a imigração do presidente em exercício, as taxas de criminalidade em cidades e estados com alta concentração de imigrantes, além do contexto político-estratégico mundial e acontecimentos específicos de extensa repercussão (como os ataques terroristas em 2001).

¹³ Cf. DANIELS, 2005, p. 220.

e de segurança, o que inclui, dentre outras matérias, planos estratégicos, estabelecimento de programas de *enforcement* e reformulações de objetivos e missões¹⁴; e na utilização da legislação imigratória do período analisado, incluindo leis de reforma da burocracia institucional de imigração e de dados estatísticos sobre diferentes questões (e.g., número de apreensões na fronteira, crescimento da Border Patrol, população de imigrantes ilegais etc.). Ademais, enriquecemos nossas análises com as tradicionais fontes bibliográficas, incluindo periódicos e artigos on-line, procurando fornecer subsídios descritivos e analíticos às ideias apresentadas no trabalho e situar o objeto em foco pela identificação do estado da arte dos estudos referentes ao mesmo.

O primeiro capítulo aborda a evolução da política imigratória por meio da análise do desenvolvimento de tendências contrárias à imigração, como o surgimento do nativismo e sua relação com as primeiras legislações de imigração mais restritivas. Assim, pretendemos situar o ativismo dos movimentos que ensejaram os primeiros passos da virada contra a imigração na década de noventa e examinar como a campanha do nativismo ao lado dos demais grupos anti-imigração foi essencial na construção de mitos e representações do imigrante que fundaram o paradigma de *enforcement* seletivo. Acreditamos que é fundamental a compreensão de toda a trajetória do aparato e políticas de *enforcement* dos Estados Unidos, uma vez que ela evidencia a existência de importantes antecedentes do paradigma de *enforcement* contemporâneo, como a política de empoderamento dos oficiais de imigração. Nesse quadro, abordamos a evolução das práticas de controle migratório desde o século XIX, o surgimento e centralização de uma burocracia federal de imigração e o papel do extinto *Immigration and Naturalization Service* (INS) no gerenciamento de funções e sua congruência em relação às respectivas legislações migratórias, demonstrando que os contornos tomados pela burocracia de imigração devem ser entendidos a partir da compreensão da escalada do controle sobre os chineses. Além disso, destacamos a presença de um *enforcement* tanto temporário e inconsistente quanto pontual e sistemático, concentrando-se, respectivamente, no controle fronteiriço (fronteira sul com o México) pela Border Patrol e na fiscalização nas estações de imigração. Dentre as reformas mais eminentes, salientamos o *Chinese Exclusion Act de 1882* e o *Immigration Act of 1924*,

---

¹⁴ Alguns exemplos são a *National Security Strategy*, o *Patriot Act*, o *Rebuilding American's Defense*, o *National Strategy for Homeland Security*, o *State of the Border*, o *Homeland Security Presidential Directives*, o *Department of Homeland Security Secretary's Statements*, o *Immigration and Customs Enforcement's Fiscal Year Annual Report*, o *ICE's Fact Sheets* e o *Cornerstone's Reports*.

responsáveis, respectivamente, pela implantação da política de exclusões e de cotas por origem nacional.

No segundo capítulo, analisamos o processo de abertura da política de imigração dos Estados Unidos a partir da II Guerra Mundial. Com destaque para as reformas imigratórias de 1952 e 1965, enfatizamos aspectos importantes do desenvolvimento da política imigratória no período – como a questão dos refugiados, *braceros* e direitos civis –, abordando elementos fundamentais para o surgimento do novo restricionismo do último quarto do século XX. Além de outros pontos bastante relevantes, veremos, por exemplo, que o desmantelamento do sistema de cotas nacionais representou um duro golpe ao *core* ideológico de grupos como o nativismo, e que a legislação de 1965 acabou impulsionando boa parte da crítica neorrestricionista. Ademais, examinamos o lugar do *enforcement* na política de imigração do período – analisando eventos importantes, como a operação Wetback – e as demandas estratégicas no bojo da Guerra Fria que moldaram a política migratória, especialmente, a de refugiados. As aproximações entre imigração e segurança nesse período fomentam o aparecimento de argumentos como a perda do controle sobre a imigração (analisados no terceiro capítulo), de tal modo que a compreensão dessa trajetória é essencial para a análise da política de *enforcement* de Clinton, cujo pilar é a questão do alarde em torno da segurança nacional fundamentado na imigração ilegal.

No terceiro capítulo, desenvolvemos uma análise mais específica dos grupos contemporâneos defensores de políticas restritivas através do relato de suas origens, campanhas, projetos e ativismo lobista, além da listagem e análise de uma série de mitos produzidos em relação à imigração. Pretendemos, assim, situar e compreender as raízes e evolução do paradigma de *enforcement* imigratório, cuja essência provém dessa consistente agenda anti-imigração que não deixou escapar o incentivo à implementação de medidas de *enforcement* mais programáticas e de alcance para além da legislação. Procuramos, assim, avaliar a influência do neonativismo nas reformas dos anos 1980 e 1990. Na agitada década de 1990, observamos que os debates que consolidaram a grande virada contra a imigração passam a mesclar identidade, assimilação e a própria ideia dos “americanos com hífen” (uma alusão mais propriamente direcionada aos norte-americanos de origem latina e asiática) ao discurso da restrição dos serviços de *welfare*, do peso econômico, fiscal e político dos novos imigrantes, além da questão da ilegalidade. Embora mais diversificado e organizado, o novo nativismo surge carregando os velhos anseios de forjar soluções a partir da política de imigração para a antiga indagação sobre quem é e quem deve

integrar a verdadeira nação norte-americana. Nesse quadro, fazemos uma incursão teórica no sentido de examinar a fundamentação da agenda identitária do neonativismo em outras fontes como as análises culturalistas de Samuel Huntington, concluindo que a subjetividade do domínio identitário alegadamente ameaçado parece comprometer toda a objetividade pretendida nas análises sobre o futuro da nação norte-americana e nas soluções imaginadas para estancar suas fontes ameaçadoras.

No quarto capítulo, analisamos as principais operações de *enforcement* fronteiriço empreendidas pelo governo Clinton – como a Operação Blockade e Gatekeeper –, demonstrando que sua aplicação foi amplamente influenciada pelo argumento da perda do controle sobre as fronteiras e de outras ideias, em sua quase totalidade, emprestadas – embora reinventadas – de períodos anteriores. A novidade do período é a idéia de “falência do sistema imigratório norte-americano”¹⁵. É nesse período que se articula de forma mais estruturada no pensamento e nas práticas políticas a ligação entre imigração e o tema da segurança nacional. Aprofundando os ensaios de décadas anteriores que estabeleceram relação entre determinadas políticas imigratórias com interesses de política externa estratégica – como a política de internação de japoneses durante a II Guerra Mundial e a política de refugiados ao longo da Guerra Fria –, os anos noventa ofereceram os contornos ao paradigma pensado inicialmente no bojo da reforma de 1986 e aprofundou uma escalada de controle imigratório que desaguou na institucionalização da imigração como questão de segurança no pós-11 de setembro.

Assim, demonstramos que, a partir dos ataques de 11 de setembro, a conexão entre imigração e segurança atinge seu ponto máximo, no bojo da guerra contra o terrorismo, com o controle da imigração transferido para um novo departamento criado exclusivamente para atender aos interesses de segurança nacional. Nesse momento, o paradigma de *enforcement* imigratório emerge como a principal ferramenta de combate ao terrorismo dentro dos Estados Unidos, sendo que o ativismo restricionista tem o papel importante na manutenção da lógica (terrorismo/imigração) que consolidou a securitização da imigração.

O novo paradigma de política imigratória tem como características essenciais a ampliação das operações rotineiras e, mais do que isso, a formação de um gigantesco aparato de *enforcement* que passa a cobrir não apenas os limites fronteiriços dos Estados Unidos, mas

---

¹⁵ Um excelente panorama da questão pode ser encontrado em REIMERS, 1998b, p. 65-86.

avança na implementação do chamado *enforcement* doméstico, cuja função é fechar o cerco aos imigrantes não-autorizados e suspeitos de atividades ilícitas, consubstanciando uma ideia presente no debate há pelo menos duas décadas. Nesse cenário, não só a imigração é securitizada, mas a própria política de imigração, uma vez que toda a sua formulação passa a ser guiada no intuito de responder aos mais altos objetivos de segurança nacional, o que fica patente na escolha do *enforcement* migratório como a resposta às preocupações no imediato pós-11 de Setembro sobre o que deveria ser feito para que novos atentados fossem evitados.

Na conclusão, longe de pretender uma análise teórica exaustiva, utilizamos parte do arcabouço teórico sobre segurança desenvolvido pela Escola de Copenhague para testar a hipótese proposta inicialmente. Em seguida, procuramos apontar os perigos concernentes ao alargamento do conceito de segurança e da produção de modelos como o norte-americano que, ao colocar em destaque os “aspectos de segurança da imigração”¹⁶, promoveu uma lógica de ingerência da política de segurança na condução da política migratória e que tem implicado num aprofundamento dos estranhamentos culturais e das representações negativas do imigrante. Nesse sentido, procuramos contribuir para o fortalecimento das perspectivas que lidam com um tratamento da imigração a partir de desafios postos pela própria imigração, e não por meio de uma orientação fundada nos chamados aspectos de segurança da imigração. Levando em consideração que, a despeito da escalada do controle migratório, em especial, a partir das reformas de 1996, pesquisas recentes¹⁷ demonstram que dois terços da população de imigrantes não-autorizados entraram nos Estados Unidos há no máximo quinze anos – sendo que quarenta por cento (cerca de quatro milhões e quatrocentos mil imigrantes) do total entraram após os ataques de 11 de setembro -, faz sentido refletirmos melhor sobre a forma pela qual a política de imigração vem sendo conduzida nas últimas décadas, uma vez que, como vemos, até mesmo os resultados pretendidos com o chamado “cerco ao imigrante”¹⁸ não têm sido alcançados.

---

¹⁶ Para uma perspectiva do think tank restricionista CIS, ver KRIKORIAN, 2005. Para uma perspectiva teórica acerca dos aspectos de segurança da imigração, ver BUZAN et al., 1998. A respeito do tratamento da questão sob esse ângulo no pós-11 de setembro, ver GIVENS et al., 2008.

¹⁷ PASSEL, 2006.

¹⁸ Ver, e.g., REIMERS, 1998.

2 A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA DE IMIGRAÇÃO E A FORMAÇÃO DO APARATO DE ENFORCEMENT IMIGRATÓRIO: 150 ANOS DE IDAS E VINDAS

Considerações Iniciais: entre o ativismo nativista e as pressões pela abertura

As migrações internacionais contemporâneas, por sua intensidade e diversificação, têm se tornado cada vez mais complexas, construindo cenários que constantemente desafiam a capacidade dos países de origem e, especialmente, de destino dos migrantes no tocante ao desenvolvimento de suas políticas migratórias. A despeito da percepção de ineditismo e atenção midiática recebida, o mês de abril de 2006, quando milhões de imigrantes marcharam em prol de melhores condições sociais, econômicas e mesmo políticas, representa um dos prismas da histórica tensão entre os grupos pró-imigrantes e aqueles contrários à imigração nos Estados Unidos, os quais comumente forneceram os subsídios elementares para o desenho das políticas de imigração do país.

Ao longo do século XX, o antagonismo das agendas desses grupos frequentemente tornou o processo de formulação da política imigratória algo bastante complicado para os *policymakers* norte-americanos. Os congressistas, confrontados por dados ambíguos, alguns deles, diga-se, altamente díspares - apesar de tratarem do mesmo evento num igual período de amostragem -, muitas vezes hesitaram em proporcionar soluções políticas eficientes frente a contextos altamente críticos, com demonstraremos, fruto do *ativismo restricionista*, em especial, do movimento nativista. Veremos que as ideias de invasão ou de crise da imigração repetidas vezes se revelaram autênticos mitos experimentados como instrumentos de legitimação de discursos, campanhas e políticas restritivas. Conforme destaca o especialista em imigração Roger Daniels, há uma atitude dualística da maior parte da sociedade norte-americana em relação à imigração e aos imigrantes, “por um lado, ao deleitar-se no passado imigrante da nação e, por outro, ao rejeitar muito de seu presente imigrante.”¹⁹

---

¹⁹ DANIELS, 2005, p. 6.

Apresentamos, inicialmente, o surgimento do nativismo e sua influência decisiva na formulação e aplicação de políticas imigratórias restritivas. Partimos do primeiro grande período de exclusões - marcado pela aprovação do *Chinese Exclusion Act* de 1882 e pelo desenvolvimento da própria cultura do serviço de imigração que se estenderia por boa parte do século XX -, procurando identificar os principais fatores contribuintes para a consolidação do “velho nativismo” norte-americano que levou a uma escalada restricionista até a II Guerra Mundial, cujo triunfo é alcançado nos anos 1920 com a materialização do sentimento anti-imigratório no conteúdo altamente restritivo da política de imigração e na consolidação dos primeiros projetos de *enforcement* imigratório.

Nesse sentido, abordaremos a evolução do aparato de *enforcement* como peça fundamental para a consecução da política exclusionista²⁰ do governo americano, com destaque para o surgimento da *Border Patrol* e do *Immigration and Naturalization Service* (INS). Tratamos, ainda, da imigração mexicana, observando as ligações entre certas particularidades presentes nesse fluxo e o desenvolvimento relativamente lento das preocupações com um controle mais efetivo na fronteira sul dos Estados Unidos, além de suas implicações para as alterações no padrão da imigração neste país. Como veremos, a questão mexicana ao lado da política exclusionista representam um dos primeiros indícios da influência restricionista na produção de um *enforcement* seletivo.

Entender um século e meio de política de imigração norte-americana parece fundamental para qualquer análise bem fundamentada sobre os recentes caminhos trilhados por essa política, haja vista tratar-se de uma questão que inclui imediatismos e clamores conjunturais ao lado de processos históricos carregados de vicissitudes institucionais.

---

²⁰ Denominamos de “exclusionismo” a política imigratória norte-americana direcionada à exclusão de determinados grupos, iniciada com o *Chinese Exclusion Act* (1882) e findada com a revogação dessa lei, em 1943. O exclusionismo pode ser considerado como uma extensão da agenda nativista para o plano das políticas oficiais do governo. Esse modelo ensejou as primeiras práticas de *enforcement* seletivo na política imigratória norte-americana.

2.1 Primeiros passos para a grande era das exclusões

“E no princípio criou o Congresso a Lei de Exclusão de Chineses”

Roger Daniels (2005)

O desafio de encontrar o momento no qual a “nação de imigrantes”²¹ passou a ensejar uma escalada do fechamento de seus portões é uma tarefa que demanda mais do que um exercício de arbitrariedade. Vemo-nos diante da necessidade de contextualizar toda abordagem desenvolvida nesta dissertação, o que implica em um constante exercício de revisão de textos e documentos e num entendimento amplo dos processos históricos subjacentes aos eventos analisados.

Antes que o congresso norte-americano aprovasse aquela que é considerada a engrenagem inicial da primeira grande onda de restricionismo em sua política de imigração, os Estados Unidos já haviam se tornado independentes (1776) e vivenciado a experiência da Guerra Civil (1861-1865). Com o país unificado, o tema da imigração ganhava força na política norte-americana, sanando uma curiosa lacuna na esteira dos temas da agenda doméstica, mesmo tratando-se de uma questão central na formação da própria nação.

Como se sabe, os primeiros imigrantes da era moderna chegaram ao que hoje conhecemos como América do Norte no contexto da colonização europeia em diferentes regiões do globo. Os principais obstáculos à mobilidade nesse momento eram o custo da viagem, os perigos de contração de doenças e os conflitos travados com os habitantes indígenas. Com o decorrer do tempo, todavia, muitos grupos passaram a enfrentar outras dificuldades numa terra em que procuravam liberdade religiosa e oportunidades financeiras, como as hostilidades e perseguições aos Quakers (os quais fugiram para a Pensilvânia) e aos presbiterianos irlandeses e escoceses (os quais fugiram, em sua maioria, da costa leste para o Mississippi). Além dos fluxos migratórios voluntários, os Estados Unidos receberam uma grande quantidade de escravos e indivíduos forçados a migrar para o novo continente como cumprimento de pena ou expulsão mediante condição social.

---

²¹ Embora comumente conhecida como uma nação de imigrantes, a partir de uma análise mais acurada, observa-se que os Estados Unidos nem sempre abriram seus portões para todos os povos que desejassem construir uma nova vida no país – mesmo em períodos de grande imigração, como em finais do século XIX e início do século XX. Para um entendimento mais específico da questão, ver DANIELS (2005); JOHNSON (2007); REIMERS (1998b).

Os primeiros ensaios de política restritiva surgiram em algumas colônias que passaram a legislar para a exclusão de indigentes, criminosos e indivíduos considerados um “fardo público”, incluindo até mesmo imigrantes portadores de doenças. Embora objetivassem primariamente os exilados da Inglaterra e aqueles passíveis de aumentar as despesas com assistência pública, essas restrições também foram um produto de rivalidades nacionais e religiosas importadas da Europa. O aparecimento dessas restrições regionais acabou sendo um reflexo da inexistência, proporcionada pelo contexto de uma nação em formação, de uma *estrutura administrativa centralizada* com autoridade legal para controlar, no nível federal, a entrada cada vez maior desses grupos indesejados pelos colonos já estabelecidos.

Alguns autores defendem que as restrições do período colonial podem ter tido certa influência na legislação posterior dos Estados Unidos sobre a matéria. Como destaca David Weissbrodt²²:

Na formulação de suas leis, o governo federal eventualmente excluiria as mesmas classes de imigrantes tal qual o fizeram as colônias. A legislação federal também utilizou certas sanções coloniais sobre os imigrantes, como os impostos por indivíduo e a deportação de estrangeiros indesejáveis.

Mesmo após a Revolução Americana de 1776, nenhuma legislação federal de imigração mais extensa foi aprovada por bastante tempo, favorecendo a manutenção do padrão das atitudes coloniais. Dois fatores parecem ter influenciado nessa direção. Em primeiro lugar, porque após aproximadamente cem anos ainda era pouco nítido se o governo federal estava tencionado pela Constituição a exercer o controle sobre a imigração. Em segundo lugar, pelo fato de os Estados Unidos terem favorecido oficialmente uma imigração irrestrita pelo mesmo período de tempo. Assim sendo, o *locus* de poder a respeito da matéria de imigração não estava identificado de forma conclusiva em nenhuma proclamação inicial do novo governo. Sob os artigos da Constituição, cada estado aparentemente detinha o poder de formular sua própria política imigratória, havendo, entretanto, uma confusão acerca do status dos decretos-lei coloniais. Durante todo esse período de incertezas, o congresso norte-americano limitou-se a legislar sobre naturalização e um pequeno número de cláusulas não-restritivas da legislação.

A ausência de maiores reivindicações congressistas pelo poder de regular a imigração foi, em boa medida, reflexo do legado deixado pelo período colonial e pela própria forma pela qual

---

²² WEISSBRODT, 1998, p.3.

os autores da Constituição agiram em torno da questão, no ano de 1787, estipulando apenas que o congresso deveria “estabelecer uma regra uniforme de naturalização.”²³ Nesse sentido, em 1790, o congresso adota a primeira lei garantindo cidadania a imigrantes, note-se, brancos e sem condenação. As legislações posteriores acrescentariam a exigência de períodos de residência maiores, incluindo até mesmo a renúncia de antigas lealdades e títulos de nobreza como requisito para a admissibilidade (emendas de 1795, 1798 e 1813). O estatuto de 1790 foi a primeira lei imigratória com algum grau de exclusão, sendo usada, inclusive, no debate em torno da restrição a asiáticos um século depois. Como destacam Barkan e LeMay, “essa lei, ao utilizar a expressão ‘ser um indivíduo branco e livre’, ilustra a orientação ou tendência racial presente durante a maior parte da história da lei de naturalização e imigração dos Estados Unidos”²⁴.

Em 1798, o congresso autorizaria o Presidente, através do *Alien Friends Act* e do *Alien Enemies Act*, a deportar estrangeiros considerados “perigosos”. A subjetividade dessa caracterização levou à expiração do *Alien Friends Act*, sem extensão, dois anos após sua aprovação. Em 1802, entretanto, o congresso restabeleceria as provisões de 1795 (uma emenda mais restritiva ao estatuto de 1790), determinando a necessidade de comprovação, por parte do indivíduo candidato à cidadania, de residência nos Estados Unidos por, no mínimo, cinco anos. No entanto, a principal ação do Legislativo até então aconteceu em 1808, quando o congresso autorizou, de forma específica, a adoção de uma lei que proibiu a importação de escravos a partir daquele ano, o que de fato ocorreu com a Lei de Escravos de 1808²⁵.

Ao longo do século XIX, as discussões acerca da discricionariedade da matéria imigratória ganhariam força, enquanto as porosas fronteiras e altas demandas laborais promoviam uma prática de imigração relativamente liberal. Embora não haja números oficiais registrados até 1820, calcula-se que, entre 1790 e 1820, 250 mil imigrantes chegaram aos Estados Unidos e, de 1820 a 1880, momento no qual a questão atingiu altos níveis de politização, mais de 10 milhões de pessoas teriam migrado para o país²⁶. Somente em 1875 a Suprema Corte dos Estados Unidos, no caso *Henderson v. City of New York* (Sup. Ct. 1875)²⁷, declararia a inconstitucionalidade das

---

²³ Constituição Americana. Artigo I, Seção 8.

²⁴ BARKAN; LeMAY, 1999, p. 11.

²⁵ Essa lei proibiu o tráfico de escravos para os Estados Unidos a partir de 1808. Os 50 mil escravos levados para o país após a aprovação da lei tornaram-se, segundo Daniels (2005, p. 6), os primeiros imigrantes ilegais.

²⁶ WEISSBRODT, op. cit., p. 5.

²⁷ Ver TICHENOR, 2002, p. 68.

restrições promovidas pelas legislações locais e estaduais, considerando-as violação do poder exclusivo do congresso sobre os assuntos externos²⁸. Essa decisão judicial, embora pontual, teve um efeito de extrema importância para o processo de centralização do *locus* de poder sobre a imigração, que culminou na formação de uma burocracia federal especializada.

2.2 Ensaando o restricionismo: os pais do nativismo

“Os nativistas americanos são mais velhos do que os Estados Unidos”²⁹
(Roger Daniels)

Após a Guerra de Secessão, a legislação imigratória começou a refletir o desejo crescente de restringir a imigração de determinados grupos. Embora as elites políticas fossem favoráveis à imigração, muitos norte-americanos tornaram-se restricionistas, expressão atribuída a qualquer indivíduo, associação civil ou partido político cujas ações estão orientadas por um entendimento contrário à livre entrada de estrangeiros e a favor da redução ou suspensão das admissões.

Consideramos o restricionismo, neste trabalho, como um posicionamento político que abarca diferentes setores anti-imigração (como empresários, comerciantes, sociedade civil, políticos, partidos políticos, etc.) e o peculiar movimento nativista. Apesar de sua proximidade em termos de restrição à imigração, há que se ter clareza sobre as importantes distinções entre grupos restricionistas e nativistas.

Roger Daniels utiliza o termo nativismo “para descrever pessoas, organizações, e movimentos que se opõem à imigração ou à proporção de imigrantes independentemente de sua origem [...]”³⁰. A definição de Daniels está mais próxima do que abordamos como restricionismo, uma expressão de alcance mais amplo, usada para os chamados “*anti-illegal immigration advocacy groups*”³¹, cuja agenda contrária à imigração flutua entre argumentos variados

---

²⁸ WEISSBRODT, op. cit., p. 4.

²⁹ DANIELS, 2005, p.8.

³⁰ Ibid., p. 8.

³¹ A respeito dos atuais grupos contrários à imigração, ver o relatório “*Immigrants Targeted: extremist rhetoric moves into the mainstream*”, da Anti-Defamation League (ADL), disponível em: <http://www.adl.org/civil_rights/anti_immigrant/Immigrants%20Targeted%20UPDATE_2008.pdf>.

(econômicos, tributários, ambientais, criminais, etc.). Na definição do historiador John Higham, com a qual pretendemos trabalhar aqui, o nativismo opera com a ideia de um movimento fundamentado no estabelecimento de ligações entre algumas nacionalidades e valores antiamericanos, oferecendo um entendimento inicial importante sobre a própria carga histórico-ideológica do nativismo. Assim sendo, um indivíduo de origem russa ou cubana pode ser considerado uma ameaça pelas conexões estabelecidas entre sua nacionalidade e valores comunistas e totalitários que ferem um determinado padrão democrático-republicano definido pelos sujeitos “ameaçados”. Ademais, um chinês ou um mexicano pode ser tido como uma ameaça por tratar-se, segundo o entendimento nativista, de raças inferiores e incapazes de absorver e maximizar valores norte-americanos fundamentais, como o protestantismo liberal materializado nas instituições fundadas no autogoverno.

Higham, na obra *Strangers in the Land: patterns of American nativism* (1955), enfatiza a especificidade do nativismo em relação a outros tipos e níveis de antipatia a estrangeiros e à suas instituições e ideias. Numa visão ampliada, até mesmo a resistência indígena aos primeiros colonizadores brancos poderia ser tomada como nativismo. Higham foge desse reducionismo e procura lidar com a definição do termo a partir de seu significado histórico - ligado, embora não limitado, a uma série de eventos pontuais em cidades norte-americanas, nas décadas de 1830 e 1840, que se espalharia pelo país, num contexto de crescente imigração -, destacando que “o espírito do nativismo norte-americano surgiu bem antes que a palavra fosse criada por volta de 1840.”³²

Daniels, portanto, não se equivoca quando aponta para um nativismo mais velho do que a própria nação norte-americana. Sentimentos nativistas anglo-americanos aportaram na América já com os primeiros colonos, imbuídos da ideia de fundar uma cidade sobre uma colina em louvor a Deus e que redimisse os valores religiosos puritanos, em Massachusetts, e de dar um sentido de destino comercial fundado no domínio racial sobre os negros, em Virginia, além de nutrirem ressentimentos para com alguns brancos – irlandeses, holandeses, alemães, franceses e espanhóis. Os primeiros imigrantes já enfrentavam, portanto, resistência de outros imigrantes estabelecidos há mais tempo. No início do século XVIII, por exemplo, multidões tentaram impedir o desembarque de protestantes irlandeses em Boston, e durante a guerra étnico-racial

---

³² HIGHAM, 1955, p. 3-4.

entre França e Índia (colônia britânica), de 1754 a 1763, os sentimentos contrários a franceses irromperam pela nação.

Em suas primeiras aparições, no entanto, nem os próprios nativistas se prenderam ao rótulo do nativismo. Quando surgiram os partidos contrários à imigração em Nova York e em outras localidades, em 1835 – o que anos mais tarde culminaria na formação do partido nacional *Know-Nothing* –, os opositores denunciaram o movimento como um “nativismo fanático”. Higham salienta que seus defensores preferiam outra designação, sendo que “primeiramente chamaram suas organizações de *Native American Parties*, e, em seguida, simplesmente de *American Party*, e sua filosofia como americanismo.”³³ Em um dos diários do *Know-Nothing*, o objetivo do movimento era detalhado da seguinte maneira: “o alvo fundacional do Partido Americano é o princípio da nacionalidade [...]. Nós devemos fazer algo pra defendê-lo e sustentá-lo. Se não o fizermos, ele será destruído.”³⁴

Para além de um sentimento puramente xenófobo³⁵, esse nacionalismo inserido na agenda nativista estava fundamentado na convicção de que os Estados Unidos são uma nação excepcional, fruto de uma trajetória histórica única, desempenhando um papel extraordinário no mundo (uma missão). A singularidade da nação estaria expressa na sua história, geografia, instituições, religião, prosperidade econômica e valores. Essa crença, conhecida como *excepcionalismo*, é composta por duas variantes. A secular “tende a enfatizar as particularidades do modelo político-democrático e liberal construído no país [...]; destaca o papel da história, do

---

³³ HIGHAM, 1955, p. 4.

³⁴ KAUFMANN, 2000, p. 20.

³⁵ Segundo o *Oxford English Dictionary*, xenofobia (do grego, medo ou aversão a estrangeiro ou a fenótipos semelhantes ao de um estrangeiro) pode significar uma aversão não apenas a indivíduos de outros países, mas a outras culturas, subculturas ou subconjuntos de crenças (um entendimento que abarca a ideia de “hóspede” do radical *xeno*). Alinhada a essa definição, o Dicionário Houaiss destaca que a desconfiança, temor e antipatia podem direcionar-se àquele que é incomum, incluindo indivíduos de uma mesma nacionalidade. Como vemos, a expressão é mais ampla do que sugere o termo nativismo. Embora esbocem atitudes xenófobas, os nativistas são dotados de particularidades que os diferenciam dos demais grupos xenófobos, como suas especificidades históricas em termos de ideologia, política e religião. Muitos autores têm demonstrado não haver necessariamente uma correlação positiva entre nativismo/nacionalismo e atitudes xenófobas (ver SCHRAM, 2009). Maddens, Billiet e Beerten (2000), por exemplo, mostra que na Bélgica a relação entre identidade nacional e atitudes xenófobas varia de acordo com as regiões, sendo que nem sempre uma forte identificação nacional produz sentimentos negativos em relação aos imigrantes (é o caso da região dos Flandres, onde vivem a maioria dos flamengos). No que toca aos nativistas, suas ligações nacionais bastante particulares, fundadas na convicção de uma excepcionalidade norte-americana, têm historicamente conduzido as atitudes contrárias à imigração e a determinados grupos de imigrantes e, ainda mais fundamental, moldado as bases ideológicas e partidárias do movimento. Assim sendo, ainda que permeado pelo xenofobismo, o nativismo tem uma ideologia e um desenvolvimento histórico vinculado a determinadas condições sociais e políticas bastante específicas. Como citamos, o termo é distintivamente norte-americano (HIGHAM, 1955).

sistema colonial inglês, a importância dos princípios da *Natural Law*”³⁶ e do isolamento continental que permitiu ao país se desenvolver em uma redoma. A variante religiosa “sublinha o papel especial da fé, dos valores morais e, ocasionalmente, de mitos ‘fundacionais’ protestantes na formação de uma identidade nacional tipicamente norte-americana”³⁷.

Na sua versão religiosa, o excepcionalismo teve um peso significativo para a conformação do nativismo, na medida em que valoriza sobremaneira a contribuição dos primeiros colonos puritanos para a construção de uma identidade nacional norte-americana e promove uma barreira psicológica, social e política entre o que é ser um norte-americano e o que é considerado uma ameaça a esse padrão.

Segundo Higham, o nativismo teria três componentes centrais: o antitolicismo, o antirradicalismo e o racismo. O antitolicismo expressa o protestantismo liberal ao considerar “os católicos incapazes da independência necessária para obter a cidadania norte-americana, em virtude de sua obediência ao papa.”³⁸ O antirradicalismo vem das diversas interpretações de que o país é produto do liberalismo lockiano, do capitalismo liberal e da democracia republicana. O componente racial, o mais importante dentre eles, esboça “a crença nas origens anglo-saxônicas da nação norte-americana.”³⁹

O discurso racial nativista, além de ter sido amparado pela ciência e por parte do *mainstream* acadêmico do mundo ocidental, conseguiria apoiar-se nos temores sociais e na própria forma como a sociedade norte-americana se imaginava, tornando os mitos relacionados ao imigrante uma evocação oportuna no momento em que números crescentes na imigração uniam-se a crises econômicas, ao aumento da criminalidade e a problemas sociais, ampliando a contribuição do nativismo para a formulação de políticas de imigração restritivas.

A geração de nativistas dos anos 1900-1920, como veremos, herdou o aprendizado dos primeiros grupos (1830-1840) e as primeiras vitórias legislativas das duas décadas finais do século XIX, o que pesaria na própria articulação desses grupos e em sua fundamentação ideológica altamente informada pelo componente racial que influenciara nas primeiras leis de exclusão de chineses. Apesar de algumas particularidades esperadas por se tratar de períodos

---

³⁶ FONSECA, Carlos, 2007, p. 150.

³⁷ Ibid., p. 150.

³⁸ REIS, 2007, p. 59.

³⁹ Ibid., p. 60.

distintos⁴⁰, ambos os movimentos serão identificados em conjunto como “velho nativismo”, em distinção ao restricionismo/nativismo renascente da década de 1970, cuja campanha esteve centrada em novos elementos, como o discurso ambiental e demográfico, que aliados ao velho arcabouço nativista, resultou no “novo nativismo” consolidado nos anos 1990.

Alguns anos após os ataques em Boston, Benjamin Franklin publicava *Observations Concerning the Increase of Mankind* (1751), considerado um dos primeiros tratados nativistas, cujo tema central era os perigos do florescimento da imigração alemã na Pensilvânia. Daniels é decisivo ao afirmar que a obra demonstra “um amplo, para nós [norte-americanos], talvez, curioso racismo”⁴¹, lembrando as contradições com o histórico republicano do autor da obra, considerado um dos Pais Fundadores da Nação por configurar entre os principais nomes envolvidos na assinatura da Declaração de Independência – cujo texto acabava com as restrições à cidadania, à educação infantil católica e à profissão pública da fé para católicos.

Um dos fundamentos do texto de Franklin, e uma ideia fundamental nos primeiros movimentos nativistas era a crença de que havia um grupo de europeus, na verdade, a maior parte da Europa, que não podia ser considerado “branco”. Na categoria dos “*swarthies*” (morenos, da cor do trigo maduro), incluíam-se os espanhóis, franceses, russos, suecos, e os alemães que não fossem da Saxônia. Os ingleses, ao lado dos alemães saxões, constituíam, na visão nativista de Franklin, o cerne do “Corpo de Pessoas Brancas sobre a Face da Terra”⁴². Outro ponto importante em sua obra foi o estabelecimento de um elo entre determinadas nacionalidades, raças e religiões com valores antiamericanos, uma característica marcante das ações do nativismo a partir do final do século XIX. Assim, num de seus inflamados trechos, Franklin questiona “por que razão a Pensilvânia, fundada pela Inglaterra, deveria se tornar uma Colônia de Estrangeiros.”⁴³ Além disso, o autor mostra-se intrigado com o fato de que, ao invés de os nativos

---

⁴⁰ Os incêndios provocados a conventos e igrejas católicas durante os anos 1830-40 e a obstrução do direito de compra de casas por parte de católicos em determinadas comunidades e bairros, nas primeiras décadas do século XX, por exemplo, podem ser categorizados como parte do ativismo dos primeiros nativistas. Esse nativismo, ao contrário daquele que consolidou a agenda nativista mesclando religião e desafios à economia com o discurso da raça, no início do século XX, teve como elemento fundador e primordial, a temática religiosa. Essa é a razão pela qual a maioria dos autores trata da questão sugerindo a expressão “nativismos”.

⁴¹ DANIELS, 2005, p. 8.

⁴² FRANKLIN apud DANIELS, 2005, p. 9.

⁴³ FRANKLIN, Benjamin. **Observations Concerning the Increase of Mankind**. 1751 apud DANIELS, op. cit., p. 8-9. Uma excelente compilação dos escritos de Franklin encontra-se em: LABAREE, 1961.

da América “anglicanizarem” os novos imigrantes, o perigo de “germanização” dos colonos mostrava-se bem mais patente.

Os comentários de Benjamin Franklin soam familiares aos ouvidos contemporâneos antenados nos processos envolvendo imigrantes nos Estados Unidos e em vários países do mundo. Os supostos maus hábitos e costumes, suas tendências a formação de comunidades separadas e intimamente ligadas por origens nacional e étnica, além das pretensões em tomar o lugar dos nativos são, como coloca Daniels, “argumentos usados contra italianos, judeus, e outros há cem atrás, e podem ser ouvidos hoje em dia contra mexicanos, latinos, hispânicos, etc.[...] O ponto de acusação é simplesmente esse: eles não são como nós”⁴⁴. Eis um dos motivos pelos quais essa incursão faz-se tão importante no conjunto da obra: os alvos mudaram, mas os clamores continuam praticamente os mesmos. Apesar do grande impacto das poucas publicações sobre imigração, os escritos posteriores de Benjamin Franklin tomariam outros rumos, abordando temáticas distintas. Em idade avançada, o fundador do nativismo norte-americano passaria, inclusive, a encorajar a imigração europeia.

Quase cem anos após os escritos de Franklin, nenhum movimento anti-imigração bem planejado havia se desenvolvido nos Estados Unidos. Ademais, até a Guerra Civil, a única lei de controle imigratório, de fato, foi aprovada em 1819 e estabelecia padrões mínimos de higiene para as embarcações carregando imigrantes, além de procurar contar os recém-chegados como um meio de manter as estatísticas uniformes.

O consenso pró-imigração foi enfraquecido a partir dos anos 1820 e 1830, quando milhares de irlandeses católicos começaram a migrar para os Estados Unidos fugindo da fome ou subsidiados pelos latifundiários irlandeses e pelo próprio governo inglês. Os 2,6 milhões de imigrantes que chegaram nos anos 1850 (um aumento de 433 por cento em relação às duas décadas anteriores) eram em sua maioria (dois terços) irlandeses e alemães, e entre eles, a maior parte professava a fé católica.⁴⁵ A marcante onda de imigrantes não tinha precedentes na jovem história da nação norte-americana.⁴⁶ Num país predominantemente protestante, o anticatolicismo dos dias de colônia batia novamente à porta, culminando na formação de organizações nativistas

---

⁴⁴ DANIELS, 2005, p. 8.

⁴⁵ Ver DANIELS, 2005, p.11 e UNIVERSITY OF VIRGINIA LIBRARY.

⁴⁶ Cf. TICHENOR, op. cit., p. 56.

como a *Protestant Reformation Society*, de 1836, que anos mais tarde se uniria a outras entidades anticatólicas para formar a *American and Foreign Christian Union*.

Variados grupos e partidos políticos envolvidos, incluindo reformistas sociais, protestantes e nativistas, passaram a dirigir uma campanha a favor de uma legislação que obstruísse a imigração e proibisse a participação no processo político nacional até mesmo de imigrantes naturalizados.⁴⁷ Esses grupos obtiveram um relativo sucesso, mas falharam em angariar apoios mais consistentes no nível federal, entre outras razões, porque os alemães e irlandeses constituíam um amplo e influente bloco de eleitores. Muitos políticos foram hábeis em perceber a importância desse eleitorado, considerando, inclusive, os eventuais imigrantes que chegassem à América. Nesse sentido, votaram, na maioria das vezes, a favor da imigração, pelo menos até o final da Guerra Civil, período no qual ainda houve espaço para a aprovação de uma lei relativamente liberal, em 1864.

Alguns autores, como Sean Baker, defendem que o gatilho inicial para a eclosão do nativismo por todo o país foi a agressão promovida por alguns católicos a um orador batista, durante um dos encontros da Associação Protestante de Nova York, em 1834, e os episódios de ataques de nativistas a conventos, no mesmo ano. Como sugere o autor, os incêndios “marcaram a aceitação do movimento anticatólico nacionalmente.”⁴⁸

As primeiras investidas nativistas ocorreram nos anos 1830-40, com a deflagração de violentos motins contra os católicos, inicialmente, em New England e Filadélfia. Nessas ocasiões, multidões exaltadas incendiavam conventos (como em 1834, na região de Boston) e promoviam constantes ataques a igrejas católicas (bastante comuns na década de 1840).⁴⁹ Nessa época, nenhuma organização assumiu a responsabilidade pelos atentados perpetrados. Intelectualmente, os trabalhos de Samuel Morse e Lyman Beecher expressavam o medo de ocorrer uma conspiração católica que visasse à tomada do controle do país. Enxergando o pertencimento a clãs como uma prova de resistência dos imigrantes católicos à americanização, esses autores não percebiam que se tratava de uma “resposta natural” de uma comunidade estrangeira num

---

⁴⁷ Nos anos 1850, o então presidente Millard Fillmore foi emblemático no tocante à onda nativista que invadia os Estados Unidos. Um de seus discursos mais conhecidos ocorreu em 26 de junho de 1856, no qual, ao abordar os princípios do Partido Americano – o *Know-Nothing* –, deixava claro o seu sentimento anti-estrangeiros.

⁴⁸ BAKER.

⁴⁹ Cf. ANBINDER, 1991; BILLINGTON, 1938. São valiosas obras sobre o nativismo religioso da primeira metade do século XIX.

ambiente de hostilidades. Assim, a expansão do nativismo culminou no surgimento de um novo movimento político, no começo dos anos 1850, dirigido por uma agenda essencialmente anti-imigração: o *Know-Nothing*.⁵⁰

Os *Know-Nothings* foram membros de uma organização fraternal protestante secreta, a Ordem do Pendão Semeado de Estrelas, cujo nome fazia referência à atual bandeira dos Estados Unidos. Fundada entre 1849-50, por Charles B. Allen, na cidade de Nova York, a ordem exigia que os membros fossem protestantes brancos nascidos em território norte-americano, com mais de vinte e um anos, os quais deveriam fazer o juramento de oporem-se à política traiçoeira da Igreja de Roma e a quaisquer influências externas contra as instituições dos Estados Unidos, colocando no poder apenas cidadãos protestantes nativos. Todos os membros eram obrigados a responder que não sabiam de nada,⁵¹ sempre que fossem inquiridos sobre suas atividades na organização; por isso a origem do nome.

A velocidade do crescimento do movimento foi surpreendente, pulando de apenas 43 membros para mais de um milhão em pouco mais de dois anos. Esse número era bastante considerável, uma vez que, em 1852, apenas cerca de seis milhões de homens votavam para presidente. Como aponta Daniels, “não é surpresa alguma, portanto, que os candidatos tenham ido bem nas eleições de 1854 e 1855, elegendo oito governadores, mais do que uma centena de congressistas, os prefeitos de Boston, Filadélfia e Chicago, e centenas de outras autoridades locais.”⁵²

A agenda nacional do *Know Nothing* incluía a ampliação do período exigido para naturalização de cinco para quatorze anos, várias propostas procurando limitar a imigração, além de uma emenda constitucional que impedia os cidadãos estrangeiros de assumirem qualquer cargo público. Kaufmann destaca três propósitos legislativos principais: 1) a emenda versando sobre a ocupação de cargos públicos, procurando incluir os católicos no grupo de exclusão; 2) restringir o direito à cidadania aos indivíduos capazes de ler e escrever em Língua Inglesa; e 3) implantar a exigência de um período de 21 anos de residência para a aquisição do direito de voto⁵³. Na esteira das reivindicações do movimento, muitos estados aprovaram estatutos

---

⁵⁰ DANIELS, op. cit., p. 10.

⁵¹ “I know nothing”. Cf. DANIELS, op. cit., p. 10.

⁵² DANIELS, 2005, p. 10.

⁵³ KAUFMANN, 2000, p. 20.

contrários aos imigrantes, como a proibição, em Massachusetts, do direito de voto dos cidadãos naturalizados nos dois primeiros anos após a concessão da cidadania.

Encorajada pelo sucesso eleitoral, a Ordem lançou mão de seu braço político, o Partido Americano (criado em 1843)⁵⁴ e, em 1856, escolheu o ex-presidente Millard Fillmore para concorrer às eleições presidenciais. Ignorando a questão escravista, a plataforma da campanha continha uma abordagem altamente restricionista para a imigração. Apesar dos 800 mil votos recebidos (20% do eleitorado), Fillmore foi derrotado, levando o partido ao colapso. Os anos de Guerra Civil findaram, por um tempo, a fúria contra os imigrantes. Não obstante o insucesso em executar sua agenda restricionista, os *Know Nothings* serviram como um modelo de movimento anti-imigratório cuja maior objeção se fundamentou na religião dos imigrantes.⁵⁵

Após o final da Guerra Civil, período no qual houve declínio da força argumentativa dos grupos nativistas, em certa medida devido ao aumento da demanda por mão-de-obra tanto nas colônias do Norte quanto do Sul, a legislação federal de imigração, ainda bastante incipiente, trouxe o restricionismo de volta ao campo de batalha, ao refletir o desejo crescente de restringir a imigração de determinados grupos. A lei de 1864, que validava e facilitava contratos de trabalho para imigrantes, foi revogada quatro anos mais tarde, sendo que, em 1875, o congresso aprovava o primeiro estatuto restritivo da Casa.⁵⁶ Tomando emprestado o conteúdo das primeiras legislações coloniais, os congressistas barraram a entrada de criminosos e prostitutas, abrindo o caminho para a aprovação das políticas de exclusão posteriores baseadas no “controle qualitativo”. O estatuto de 1875 pode ser considerado o ponto de partida que impulsionou o movimento dos anos 1880 e 1890, cuja proposta culminou no vigoroso restricionismo dos anos 1920.⁵⁷

Nas últimas décadas do século XIX, mais de cem diários nativistas foram publicados nos Estados Unidos, opondo-se ao crescimento da imigração e procurando preservar os valores norte-americanos fundamentais, num período em que muitas pessoas temiam que as estruturas

---

⁵⁴ O *American Republican Party* espalhou-se por outros estados sob a rubrica de *Native American Party*, tornando-se um partido nacional em 1845. Dez anos depois, o partido seria rebatizado de *American Party*.

⁵⁵ A despeito da derrota em 1856, o *Know-Nothing* havia obtido importantes vitórias nas eleições do outono de 1854, no estado de Massachusetts, e ganhado a prefeitura de Chicago, em 1855, onde o prefeito eleito, Levi Boone, proibiria a participação de imigrantes nos serviços públicos da cidade. A oposição, em nível estatal, do republicano Abraham Lincoln, impediria qualquer sucesso maior do Partido Americano.

⁵⁶ *The Page Act*.

⁵⁷ Cf. WEISSBRODT, 1998.

democráticas, republicanas, liberais e protestantes estavam sendo erodidas. A oposição de trabalhadores organizados, por exemplo, refletia as preocupações econômicas no contexto de crescente imigração, mas “a força por trás dessas organizações [...] era a defesa étnica.”⁵⁸ Nesse quadro, os nacionalistas contrários à imigração se multiplicariam após a Guerra Civil, com a formação das chamadas sociedades patrióticas, como a *Grand Army of the Republic* (1866), *The Sons of the American Revolution* (1876) e *The Daughters of the American Revolution* (1890). Essas organizações caminhariam ao lado dos nativistas - muitas vezes carregando uma ideologia permeada de componentes do nativismo - nas campanhas pela preservação da história norte-americana, americanização e restrição da imigração. Como enfatizado por Kaufmann, “num fronte unido, a coalizão de sociedades patrióticas desempenharam um importante papel em pressionar o governo para barrar os imigrantes orientais”⁵⁹.

2.3 Consolidando um sentimento: um novo bode-expiatório e a centralização da política de imigração norte-americana

“O papel dos estados em moldar a migração internacional tem sido amplamente ignorado pelos teóricos da imigração. Isso soa como o provérbio do avestruz; ignorar o desafio enterrando a cabeça de alguém na areia não o fará desaparecer.”⁶⁰

(Aristide Zolberg)

2.3.1 A questão chinesa

A análise do período pós-guerra civil deve levar em consideração dois aspectos: a imigração de chineses impulsionada pela expansão para o Oeste e o fortalecimento do nativismo. A importação da mão-de-obra chinesa para trabalhar em minas e ferrovias desde os anos 1850 estava exacerbando as tensões entre trabalhadores chineses e os descendentes de colonos europeus, que acusavam os primeiros de provocarem quedas drásticas e em escala nos salários dos nativos, além de constituírem uma pujante fonte de fornecimento de prostitutas. Se, por um lado, os

---

⁵⁸ KAUFMANN, 2000, p. 28.

⁵⁹ Ibid., p. 28.

⁶⁰ ZOLBERG, 1999 apud TICHENOR, 2002, p. 29.

chineses definitivamente não davam sinais de assimilação à nova cultura, por outro, a tolerância à diversidade cultural, por parte dos nativos de ascendência europeia parecia se esgotar. Em segundo lugar, o velho nativismo acordaria de seu breve recesso para tomar as rédeas da política de imigração, agindo em prol da mudança no foco dos sentimentos anti-imigração baseados na religião para uma agenda centrada na *raça*, o principal componente na linha de frente do ativismo nativista a partir de então.

A conclusão da estrada de ferro Union-Central Pacific em Promontory, Utah, no ano de 1869, despejou cerca de dez mil operários chineses até então alocados na construção da ferrovia no mercado de trabalho da Califórnia. Esse acontecimento empurrou a questão da imigração chinesa para o topo da agenda política, dando início à fase mais forte do movimento antichineses na Califórnia (naquele período, o maior reduto chinês dos Estados Unidos), além de abrir o caminho para o desenvolvimento de uma abordagem racial na política de imigração. A adoção de uma política de imigração baseada na exclusão por raças consideradas indesejáveis expressa o alcance do componente racial da agenda nativista e, de modo mais amplo, a expansão das teorias raciais que se afluíam naquele período.

Intelectualmente, a conexão entre etnicidade norte-americana dominante e restrição da imigração inicia-se com Thomas Jefferson, que ajudou a inaugurar os estudos anglo-saxônicos na Universidade de Virginia, no início do século XIX; expande-se com Henry Adams, que instituiu o programa sobre o mesmo tema em Harvard, nos anos 1870; e, finalmente, alcança Henry Cabot Lodge, um entusiasta do caráter anglo-saxão dos Estados Unidos, que procurou defender veemente os ideais nativistas no senado e liderou o movimento a favor das cotas raciais na política de imigração do país.⁶¹

A crescente importância do componente racial só pode ser entendida num contexto mais amplo. A “ciência das raças” nasceu, mais propriamente, no final do século XVIII, com os estudos de taxonomia biológica do sueco Carlos Lineu, um dos pioneiros na divisão da espécie humana ao incluir o *Homo troglodytes* (“homem das cavernas”) em contraposição ao *Homo sapiens*. Lineu dividiria, ainda, o *Homo sapiens* em quatro raças fundamentalmente distintas a partir de sua origem geográfica e cor da pele.⁶² Os primeiros estudos buscando uma conceitualização de raça se basearam nas classificações craniométricas do século XVII, as quais

---

⁶¹ KAUFMANN, 2000, p. 27.

⁶² PERRY, 2007, p. 2-7; 23-25.

já propunham uma divisão racial do seres humanos. No entanto, foi com Charles Darwin e seus contemporâneos que surgiram as classificações relacionando Biologia e História, momento em que se fortalece a ideia de hierarquização das raças humanas em função de suas capacidades intelectuais e das teses de que as realizações culturais e econômicas dos povos são fruto de suas potencialidades racialmente diferenciáveis. Com os estudos sobre a variação biológica entre seres humanos e o florescimento dos estudos patrocinando o racismo, torna-se hegemônica, a partir de finais do século XIX⁶³, a teoria da divisão racial da humanidade.⁶⁴

Joseph Arthur Gobineau, por exemplo, em sua obra *Ensaio sobre a Desigualdade das Raças Humanas*, empregou veemente a noção de que o progresso histórico dependeria da ação direta ou indireta das raças brancas. Considerada um marco do racismo científico, a obra procura, num plano maior, demonstrar as razões da decadência de civilizações, postulando que a miscigenação entre raças conduz à degeneração racial que, por sua vez, seria capaz de enfraquecer e, até mesmo, levar grandes povos e impérios à ruína.⁶⁵ Ao realçar exclusivamente a atuação da “raça branca”, considerada superior, e a capacidade dos povos germânicos para o desenvolvimento da humanidade, esse tipo de abordagem, como destaca Richard Perry, acabou fundando e fundamentando o estabelecimento de sistemas segregacionistas, regimes do tipo nazi-fascistas e práticas genocidas.⁶⁶

Nesse quadro, Lieberman e Jackson enfatizam a força dos conceitos de raça, evolução e cultura nas ciências humanas das universidades norte-americanas, na primeira metade do século XX.⁶⁷ A expansão e o acolhimento da ideia de superioridade racial pelo *mainstream* acadêmico dos Estados Unidos daria um suporte essencial para as reivindicações nativistas e para a aprovação de leis de imigração e nacionalidade restritivas. Estas, em sua essência, coadunavam com o “recapitulacionismo”⁶⁸, com as noções dos poligenistas⁶⁹ - como Josiah Nott e George Gliddon, autores de *Types of Mankind* (uma espécie de manual sobre as raças humanas) – e com

---

⁶³ O racismo científico continuaria representado ao longo do século XX por intelectuais como os antropólogos Carleton Coon, Sherwood Wash e Ashley Montagu, além de nomes como Earnest Hooton e William H. Sheldon.

⁶⁴ PERRY, 2007, p. 21-42.

⁶⁵ CASHMORE, 1996, p. 36, 72, 150-152.

⁶⁶ PERRY, 2007, p. 119-134.

⁶⁷ LIEBERMAN; JACKSON, 1995, p. 231-232.

⁶⁸ O recapitulacionismo postula, basicamente, que os indivíduos de raças inferiores percorreram incompletamente a trajetória da evolução da espécie humana.

⁶⁹ Dá-se o nome de poligenistas àqueles que negam a unidade da espécie humana, defendendo, assim, a multiplicidade de espécies existentes, independentes umas das outras e sem a mesma origem de um único par.

as teorias de inferioridade dos europeus meridionais, de asiáticos (“amarelos”), povos indígenas e outros grupos. A exclusão de pobres, prostitutas e de “raças indesejáveis”, e até mesmo a ideia de “infantilismo” das formas humanas inferiores, que permearam a Anatomia e a Psicologia do século XIX, alcançaram os corredores do congresso norte-americano e os debates sobre a necessidade de impedir que o senso estético inferior de alguns povos se misturasse aos anglo-saxões.⁷⁰ Como veremos ao longo de todo o trabalho, os nativistas, em especial, foram, profundamente influenciados por essas teorias.

Ao lado do prisma racial, a questão chinesa está intimamente ligada à centralização do controle migratório no âmbito federal. No ano de 1868, o congresso adotou a 14ª Emenda, cujo texto estabelecia, pela primeira vez, uma cidadania nacional, excluindo, todavia, a elegibilidade dos povos africanos e orientais⁷¹. A legislação posterior, amparada pela decisão sobre a exclusividade federal no tratamento migratório, refletiria amplamente as preocupações e construções representativas em torno dos imigrantes chineses. A inserção da temática na agenda política, passando, primeiramente, pelo trato da imprensa, mostrou a importância de um entendimento único capaz de atender às demandas crescentes em diferentes regiões do país.

No mesmo ano em que as obras em Utah haviam sido concluídas, o economista e reformista radical, Henry George, levantou, provavelmente pela primeira vez no país, a ideia da invasão dos Estados Unidos por um exército asiático, a qual viria a ser tratada como o Perigo Amarelo.⁷² Considerado o “profeta de São Francisco”, George, num de seus costumeiros e fantasiosos artigos publicados no *New York Tribune*, chamou a atenção para as consequências catastróficas da permissividade norte-americana para com os chineses. Segundo ele, a crescente onda de imigração chinesa poderia levar os Estados Unidos ao mesmo destino de grandes impérios da antiguidade, como Babilônia e Roma. Em maio de 1869, a primeira página do jornal estampava a advertência de George aos norte-americanos: “nós iremos proibir a proliferação de

---

⁷⁰ CASHMORE, 1996, p. 59, 141, 142, 159.

⁷¹ A 14ª Emenda à Constituição estabeleceu que todos os indivíduos nascidos ou naturalizados nos Estados Unidos e sujeitos à sua jurisdição eram cidadãos norte-americanos. Além disso, impedia que os estados vedassem direitos a essas pessoas sem o devido processo legal ou negassem a sua igual proteção perante a lei. Assim, a emenda assegurava os direitos de cidadania aos antigos escravos através da exclusão da expressão “pessoas brancas livres”, mas mantinha a inelegibilidade a determinados grupos de estrangeiros.

⁷² DANIELS, op. cit., p. 12-13. Daniels aborda a iniciativa de George como uma “ideia espúria”.

chineses enquanto há tempo ou iremos esperar até que eles estejam firmemente estabelecidos, e então tentar exterminá-los?”⁷³

A partir desse momento, a imigração chinesa centralizaria a atenção do Congresso. A primeira batalha girou em torno da retirada ou manutenção da palavra “*white*” dos textos sobre naturalização. O senador republicano por Massachusetts, Charles Sumner, tornou-se o líder da campanha pela retirada do termo. Sua luta, iniciada em 1868-69, rapidamente encontrou opositores. Entre eles, o mais radical foi o advogado e político republicano de São Francisco, Frank Pixley. A campanha pela manutenção do padrão dos estatutos de naturalização transformaria Pixley em um dos mais notórios ativistas contrários à imigração de chineses. Ele defendia que, ao contrário dos africanos que haviam chegado à América de forma involuntária, os novos imigrantes deveriam ser barrados, uma vez que qualquer tomada de decisão equivocada significaria a importação de um mal permanente à saúde da nação.

No decorrer do ano de 1870, quando a agenda de Sumner estava prestes a se consolidar como texto único na reforma dos estatutos de naturalização, um grande número de senadores republicanos debandou para a ala mais restricionista, como William M. Stewart (Nevada), George Henry Williams (Oregon) e Oliver P. Morton (Indiana). Apontando para o perigo de que os “bárbaros” e “pagãos” negassem os princípios fundamentais da democracia norte-americana, a bancada conseguiu levar adiante uma emenda adicional, cujo texto procurava esclarecer que a nova lei não era passível de qualquer interpretação que autorizasse a naturalização de pessoas nascidas no “Império Chinês”.⁷⁴ Nesse quadro, pela primeira vez o congresso discutia o “grande problema chinês”, levantado por Oliver P. Morton.

Percebendo a iminente aprovação de uma lei restritiva aos chineses, Sumner travou uma insistente batalha interna a fim de iluminar os congressistas sobre as qualidades do povo chinês. A despeito de seus esforços, a agenda restritiva prevaleceu. Sua emenda, rejeitada, num primeiro momento, em seguida aprovada, reconsiderada e, então, novamente rejeitada, representou o ponto inicial de uma trajetória que marcaria setenta e três anos de exclusão dos asiáticos. Como enfatizado por Daniels, de 1870 a 1943, “os chineses e outros asiáticos foram os únicos

---

⁷³ GEORGE, 1869. Sobre os escritos de George, ver também: DE MILLE, 1943.

⁷⁴ Cf. DANIELS, op. cit., p.15.

indivíduos *geneticamente* inelegíveis à cidadania norte-americana, sendo que alguns asiáticos permaneceriam inelegíveis até 1952”.⁷⁵

Curiosamente, a mesma Califórnia, berço da onda restricionista do período pós-Guerra Civil, seria o pivô do novo nativismo dos anos 1990 – analisado no capítulo 3. Para além de mera coincidência, entretanto, nota-se que o padrão da imigração no estado da Califórnia contribuiu sobremaneira para que o nativismo se sobressaísse. Dos 105 mil chineses cidadãos norte-americanos, de acordo com o censo de 1880, mais de setenta por cento se concentrava na Califórnia, e menos de três por cento vivia em todo o território ao leste de Denver (Colorado).⁷⁶ Embora Sumner houvesse insistido na ideia de que o “perigo” à “República” existia somente no imaginário da oposição, segundo ele, uma ilusão, o fato é que a significativa presença chinesa não transmitia, de modo algum, a sensação de segurança pretendida pelo republicano.⁷⁷

A questão chinesa foi tão crucial para o posterior e duradouro desenho da política imigratória norte-americana que chegou a alterar, por um motivo aparentemente insignificante, a política sobre a imigração do movimento trabalhista norte-americano, que se estendeu por aproximadamente cem anos. A substituição de setenta e cinco funcionários, em junho de 1870, numa fábrica de sapatos em North Adams, Massachusetts, por trabalhadores chineses vindos da Califórnia, fez com que a National Labor Union, a primeira federação nacional do trabalho após a Guerra de Secessão, revisse suas posições sobre a imigração. Se nas primeiras convenções, o direito dos chineses de gozar de igual proteção perante as leis era amplamente defendido, a partir desse episódio, a federação passou a afirmar que a presença de trabalhadores chineses em grande número era “um mal” que “deveria ser impedido pela legislação.”⁷⁸

As implicações desse período ainda são refletidas no tabuleiro de interesses atual do jogo da imigração. Embora os líderes sindicais e alguns *scholars* defendam que a oposição que

---

⁷⁵ DANIELS, 2005, p. 16. (Grifo nosso).

⁷⁶ Ver DANIELS, 2005, p.16 e UNIVERSITY OF VIRGINIA LIBRARY.

⁷⁷ Antes de qualquer análise dos dados, é importante lembrar que as estatísticas oficiais não representam a realidade que abarca milhares de imigrantes vivendo à sombra dos números, embora sirvam de parâmetro para algumas análises e estimativas. Segundo o censo de 2000, 1.518.650 chineses viviam nos Estados Unidos, sendo que 418.710 encontravam-se na Califórnia. A queda da participação do estado na população total de chineses reflete a dispersão geográfica da imigração chinesa para outros estados, como o de Nova York. Guardadas as devidas proporções em relação aos paralelos sugeridos acima, vale dizer que o restricionismo dos anos 1990 se concentra prioritariamente na questão hispânica (aproximadamente metade dos estrangeiros nos Estados Unidos são hispânicos – cerca de 18 milhões), em especial, na imigração de mexicanos, com uma participação esmagadora na imigração total de latinos (64%). Cf. U.S. CENSUS BUREAU, 2007 e U.S. CENSUS BUREAU. **United States Foreign-Born Population.**

⁷⁸ DANIELS, op. cit., p.17.

fundamenta a posição trabalhista seja de cunho econômico, muitas são as evidências mostrando que o elemento central nesse processo tem sido o racial. Até as primeiras décadas do século XX, tanto sindicalistas, como Samuel Gompers, quanto socialistas, como Morris Hillquit e Victor Berger, foram virulentos oponentes da imigração asiática. Os últimos insistiam que os Estados Unidos e Canadá deveriam manter-se como “países de homens brancos.”⁷⁹

Em meio a esse cenário conturbado, o congresso aprovou, em 1875, o chamado *The Page Act*, proposto pelo congressista republicano Horace F. Page, note-se, da Califórnia. A lei criava duas classes de imigrantes ilegais: 1) indivíduos condenados por outros crimes que não fossem políticos e 2) mulheres importadas tendo em vista a prostituição. Além disso, o Page Act considerou crime a importação de qualquer pessoa proveniente da China, Japão, ou de qualquer outro país oriental, sem o seu consentimento. Em termos práticos, a lei teve um impacto maior sobre a imigração de mulheres. Tratava-se da primeira legislação federal antichineses.

Esse mesmo congresso autorizou a criação de um comitê bipartidário para investigar a imigração chinesa. Na ocasião, republicanos e, com mais veemência, os democratas denunciaram a liberalidade da política imigratória, frouxa e incapaz de solucionar a crescente chegada de mulheres no mercado da prostituição e de chineses para trabalhos beirando a servidão. O relatório que se seguiu, apresentado em 1876 (um ano de eleições presidenciais), continha um teor altamente nativista. Levando aos extremos a crítica aos chineses, os congressistas não mediram palavras, colocando a “raça chinesa” em inferioridade à ariana e europeia e apontando para a sua suposta incapacidade de se autogovernar (uma alusão ao fato de que a costa oeste norte-americana estava no caminho de tornar-se chinesa).

Após longos debates, o congresso aprovou o projeto de lei conhecido como *Fifteen Passenger Bill*, que barrava qualquer embarcação que trouxesse mais do que quinze imigrantes chineses. A questão tocava no Burlingame Treaty⁸⁰, um tratado de 1868 entre Estados Unidos e China, o qual estabeleceu relações amigáveis entre ambas as nações, garantindo, dentre outros pontos, a completa liberdade de profissão de fé para chineses nos Estados Unidos e norte-americanos na China, e alguns privilégios aos cidadãos de cada um dos países, como o direito de

---

⁷⁹ DANIELS, 2005, p. 17.

⁸⁰ O Burlingame Treaty emendou o Tratado de Tientsin, assinado em Tianjin (Tientsin), em junho de 1858, envolvendo China, Estados Unidos, Grã-Bretanha e Rússia. Este último ampliou a abertura dos portos chineses (iniciada com o Tratado de Nanking - 1842) a estrangeiros, permitiu o estabelecimento de missões diplomáticas em Beijing, além de outras medidas. Foi ratificado pelo imperador da China, em 1860.

naturalização – o qual fora comumente recusado pelos Estados Unidos. Quando o projeto chegou às mãos do presidente Rutherford B. Hayes (1877-1881) encontrou resistência por parte deste político, famoso por conciliar interesses e evitar ataques públicos aos adversários. Posicionando-se a favor do povo chinês, Hayes destacou suas qualidades e particularidades positivas e, numa mensagem de veto ao congresso, destacou a inexistência de um estado emergencial que justificasse uma ab-rogação unilateral do Burlingame. Apesar da percepção acerca de eventuais consequências desastrosas para comerciantes e missionários norte-americanos, o presidente prometeu que o tratado seria renegociado mais tarde.⁸¹

Com a renegociação fechada em 1880 – a ratificação ocorreu em outubro de 1881 -, o novo tratado concedia, unilateralmente, aos Estados Unidos os direitos de regular, limitar ou suspender a entrada ou permanência de trabalhadores chineses, embora fizesse algumas concessões a imigrantes mais qualificados, como professores, comerciantes e estudantes. Ao longo dessa jornada congressista, o nativismo havia invadido, definitivamente, a plataforma política dos partidos. A partir de então, o congresso aprovaria uma grande quantidade de leis restritivas fundamentadas num dos pilares do movimento nativista, o componente racial, desenhando e fortalecendo paulatinamente o padrão de tratamento imigratório que conformaria a cultura da própria burocracia criada para centralizar a política de imigração.

2.3.2 A escalada de exclusões: da caçada aos chineses à montagem da burocracia federal de imigração

O debate em torno da questão chinesa deixava claras as diferenças de percepção e tratamento da imigração por parte da sociedade, grupos ativistas e governo nos Estados Unidos. Na medida em que as preocupações com os chineses cresciam, a conjuntura envolvendo a imigração europeia seguia um caminho de baixa politização (excluindo as reivindicações nativistas) devido à pouca movimentação por parte do congresso. Embora a decisão judicial de 1875, no caso *Henderson*, houvesse realçado a necessidade de uniformidade nacional nas admissões de estrangeiros, o cenário que se seguiu foi de uma gigantesca discrepância entre a

---

⁸¹ Cf. DANIELS, op. cit., p. 18.

pequena estrutura de controle da costa leste em relação à do oeste - pelo menos até as primeiras experiências de controle de imigração mais centralizado, nos anos 1890.

A despeito das petições e relatórios dos representantes estaduais enviados ao congresso, os quais reivindicavam assistência federal para os gastos administrativos e cuidados com imigração, nenhum dos líderes republicanos ou democratas se apressou em estabelecer regras federais de controle dos influxos europeus. Se em relação aos chineses o interesse de restrição era cada vez maior, o mesmo não se observava no caso europeu. As companhias de navios e empregadores de trabalho imigrante em indústrias resistiam veementemente a qualquer restrição nacional que pudesse diminuir o ritmo da imigração europeia. Ademais, os estados do norte, cuja agenda buscava fortalecer o controle da imigração, recebiam pouca simpatia dos estados do sul e oeste. Os sulistas objetivavam a manutenção da supremacia eleitoral dos brancos, enquanto os políticos do oeste ainda ansiavam por novos colonizadores europeus na imensidão de terras da região. A inércia do congresso aos clamores do norte para uma resposta nacional aos encargos econômicos e sociais da imigração europeia seria rompida nos primeiros anos da década de 1890, após o *boom exclusionista* do decênio anterior.

Ao lado da aprovação do primeiro estatuto federal em 1875, os chineses enfrentavam a resistência de um novo partido político, o qual procurou infiltrar-se no congresso, pressionando por legislações restritivas mais amplas. Conhecido como *Workingman's Party*, tal partido teve a liderança do influente Denis Kearney, cujos sentimentos ameaçaram a deflagração de um genocídio impensável. Em um de seus discursos, mais especificamente na virulenta fala proferida em 28 de dezembro de 1877, Kearney esbravejava que sua pretensão consistia em:

Votar pela expulsão dos chineses, intimidá-los, e se isso não surtisse efeito, atacá-los, [...] sem deixar uma única migalha para os ladrões levarem. Nós nos armaremos até os dentes, e se esses grileiros e ladrões excedem os limites da Constituição, nós também o faremos, e ai deles! Os escravos pagãos devem deixar essa costa, caso contrário, isso custará 10 mil vidas. [...] Se os assaltantes republicanos e os ladrões democratas vos iludem, como eu sei que eles iludirão, derrubem-nos como ratazanas. [...] Nós iremos para Sacramento e cercaremos o Legislativo com baionetas, forçando-os a aprovarem as leis que desejamos.⁸²

O restricionismo, especialmente o nativismo, crescia sem precedentes, e com ele as pressões para a adoção de leis de imigração mais restritivas. A despeito do veto do presidente

---

⁸² BARKAN; LeMAY, 1999, p. 35.

Hayes, em março de 1879, a elaboração e aprovação de uma ampla e restritiva legislação em relação à imigração chinesa pareciam inevitáveis. Os efeitos do *lobby* do ativismo restricionista, representado por associações civis, reforçado por alguns setores da economia e grupos sociais, e consubstanciados nos partidos políticos presentes no congresso, logo viriam à tona. É surpreendente a concentração, quase que exclusiva, na aprovação de leis tendo como objeto a imigração de chineses. A década de 1880 abre a maior jornada restricionista da história da imigração nos Estados Unidos, um período que é comumente conhecido como a Era da Exclusão (1882-1943).

Certos autores⁸³ têm destacado as enormes dificuldades em apurar e determinar alguns dados sobre os fluxos ilegais de chineses em relação a esse período. Por um lado, a partir dos dados oficiais, sabe-se, com maior precisão, apenas que a maior parte dos 175 mil chineses que entraram legalmente no país, fizeram-no pelo porto Angel Island, em São Francisco, entre 1910 e 1940. Por outro lado, os números sobre a entrada desde a aprovação do *Chinese Exclusion Act*, de 1882, são incertos, restando somente dados aproximados de que a média de deportações de chineses na primeira década do século XX foi de 560 por ano.⁸⁴ Desses chineses, muitos foram imigrantes em regresso da China, alguns com várias reentradas registradas. De qualquer forma, o número baixo de ingressos é esperado pela própria natureza das legislações aprovadas. No entanto, a questão dos influxos não-autorizados não pode ser negligenciada, uma vez que ela é crucial para a compreensão da evolução do *enforcement* na política imigratória estadunidense. Abordaremos esse aspecto mais adiante.

Antes que a lei que abriria o grande período de exclusões fosse aprovada, o presidente Chester Arthur havia vetado um projeto de lei – o *Chinese Laborer Exclusion Bill* –, em abril de 1882. No mês seguinte, o congresso aprovou a primeira lei de imigração de alcance geral dos Estados Unidos, a qual veio a ser conhecida como *Chinese Exclusion Act*. Essa lei não continha o termo “exclusão”, mas tratava da questão fazendo o uso do termo “suspensão”, e em resposta à mensagem de veto do presidente, estabeleceu um período de fechamento das portas aos chineses de dez anos, além de negar o direito de elegibilidade à cidadania para chineses. A lei dava início à longa trajetória de exclusão de chineses e, posteriormente, de diferentes tipos de imigrantes.

---

⁸³ Ver, e.g., BARKAN; LeMAY (1999); DANIELS (2005); DINNERSTEIN (1975); TICHENOR (2002).

⁸⁴ Cf. BARKAN; LeMAY, 1999, Introduction; DANIELS, op.cit., p. 24.

Em agosto de 1882, o congresso deu um importante passo em direção à centralização da política de imigração. A aprovação da “*Regulation of Immigration*” exigia, entre outras medidas⁸⁵, a cobrança de um imposto de quinze por cento sobre todos os imigrantes, atribuindo ao secretário da Fazenda a função de estabelecer contratos de trabalho com cada um dos comissários estaduais de imigração. Como as dificuldades no gerenciamento do controle de imigração ainda eram patentes, o congresso decidiu avançar em seus propósitos, aprovando, em fevereiro de 1885, a “*Prohibition of Contract Labor*”, também conhecida como “*Foran Act*”. A nova lei proibia a imigração por contratos de trabalho e impunha multas sobre os donos de embarcações marítimas que estivessem trazendo imigrantes para os Estados Unidos. O *Foran Act* inovava ao sugerir sanções aos empregadores de imigrantes que se encaixassem nos tipos estabelecidos pela lei, além de lidar com o *enforcement* do novo texto exigindo que todos os imigrantes fossem submetidos a uma inspeção médica que determinaria a condição de saúde aceitável para a admissão. Nesse sentido, ele é um dos marcos para a aplicação do *enforcement* da lei de imigração, sendo que as inspeções médicas amiúde demonstraram uma subjetividade que acabou transformando-as numa importante ferramenta de *enforcement* seletivo que ultrapassou as próprias restrições exclusionistas do texto da lei.

Assim sendo, na medida em que novas legislações restritivas aos chineses eram aprovadas, o governo percebia que não bastava um texto bem formulado e de ampla aceitação; a lei precisava ser executada. A política de controle migratório que ganharia força e se consolidaria nos anos 1920 tem origem nesse período. Sua abordagem central foi direcionada para o “empoderamento” dos oficiais de imigração, pautando-se nas ações das cortes federais, as quais passaram cada vez mais a autorizá-los a tomar decisões arbitrárias sobre quem poderia entrar nos Estados Unidos. As disputas e práticas do período, como sugere Daniels, “contribuíram para criar uma burocracia [de imigração] diferente da maioria das demais burocracias federais”,⁸⁶ haja vista que o serviço migratório, ao invés de servir como facilitador e porta-voz dos imigrantes, sempre carregou a particularidade de funcionar como controlador dos fluxos migratórios, chegando, inclusive, a fazer *lobby* contra os interesses de imigrantes legais – principalmente, em relação à asiáticos. Essa política de empoderamento dos oficiais de imigração

---

⁸⁵ A lei barrava a imigração de criminosos, portadores de doenças contagiosas e de todos aqueles sujeitos a se tornarem encargos públicos.

⁸⁶ DANIELS, op. cit., p. 26.

é um dos grandes antecedentes da política de *enforcement* aplicada após os atentados terroristas de 2001, que teve como um dos eixos principais a expansão das funções de *enforcement* da imigração para agentes de outros departamentos e a ampliação do poder de investigação e deportação dos agentes de imigração.

Os contornos posteriores tomados pela burocracia de imigração só podem ser entendidos, portanto, a partir da compreensão da escalada do controle sobre os chineses. Os temores criados em torno da chegada de chineses – mais tarde, dos asiáticos em geral – à América forneceram a matéria-prima que moldou a formulação das políticas de restrição subseqüentes e o próprio processo de centralização do tratamento migratório, o qual levou à formação de uma agência federal de imigração. A importante especialista no tema, Lucy Salyer, enfatiza o fato de que “as doutrinas que forneceram a base da lei de imigração surgiram das disputas na Costa Oeste entre imigrantes chineses, oficiais do governo e juízes federais acerca do *enforcement* das leis de exclusão de chineses.”⁸⁷ Por outro lado, o desenvolvimento da política de *enforcement* desde finais do século XIX e, mais tarde, empreendida pela jovem burocracia de imigração também inclui necessariamente um entendimento da especificidade da migração de mexicanos para os Estados Unidos, como veremos adiante.

O debate em torno da imigração chinesa passou, assim, a deslocar a questão do *enforcement* para o centro da agenda política. Nesse sentido, em fevereiro de 1887, o congresso aprovou uma emenda à lei de 1885 sobre contratos, tendo como objetivo a ampliação da autoridade do secretário da Fazenda para implementar e reforçar a lei aprovada anteriormente. A emenda tocava claramente na questão do *enforcement*, procurando ampliar o raio de alcance das medidas de reforço da lei, até então praticada em quase sua totalidade pelos oficiais de alfândega. Na ânsia de executar a lei, muitas garantias constitucionais, como as previsões da 14ª Emenda que proíbem a privação de qualquer pessoa – mesmo não-cidadãos – de alguns direitos (como à vida, à liberdade e à propriedade), passaram a ser negligenciadas pela Suprema Corte norte-americana, como nas decisões sobre os casos *Yick Wo v. Hopkins* (em 1885) e *Chae Chan Ping v. United States* (1889).⁸⁸ Esse quadro é mais um dos elementos importantes para a consideração de que a política migratória do pós-11 de setembro se insere num processo mais amplo com antecedentes importantes em termos de política de *enforcement* e influência restricionista.

---

⁸⁷ SALYER, 1995, p. 247-248.

⁸⁸ Cf. BARKAN; LeMAY, op. cit., p. 58, 65.

Em setembro de 1888, o congresso aprovou uma nova emenda, desta vez ao *Chinese Exclusion Act*. A nova lei, conhecida como “*Scott Act*”⁸⁹ - em referência ao deputado William L. Scott (Pensilvânia) -, estendeu a interdição aos trabalhadores chineses e anulou o direito de imigrantes chineses retornarem aos Estados Unidos, a menos que os mesmos obtivessem certificados de reentrada. Um mês após a aprovação da emenda, o congresso passaria outra lei barrando trabalhadores chineses e revogando, *ex post facto*, a validade de todos os certificados de reentrada previamente concedidos. A medida unilateral, passando por cima do tratado de 1881, o qual prescrevia a concessão de tais certificados, revela um dos primeiros estágios da questão tão debatida nos últimos anos acerca dos conflitos entre soberania estatal e direitos humanos na condução das políticas de imigração pelo mundo.

A lei de 1888 passou a ser desafiada nas cortes. No caso indicado acima, de 1889, a Suprema Corte decidiu contra o queixoso (Chae Ping), rejeitando seu argumento de devido processo e direitos conferidos pelo tratado. A decisão tomada pela instituição é claramente baseada no conceito de soberania, como é afirmado na parte inicial do texto definitivo:

Um dos mais importantes deveres de cada nação é preservar sua independência, e fornecer proteção contra a agressão e intromissão externa [...]. Desse modo, se o governo dos Estados Unidos, através de seu departamento legislativo, considera a presença nesse país de estrangeiros de uma raça diferente, que não assimilará nossa cultura, uma ameaça a sua paz e segurança, a exclusão desses estrangeiros não pode ser suspensa por não haver, no presente momento, hostilidades reais com a sua nação de origem.⁹⁰

A expressão “o poder do governo em excluir estrangeiros” passou a ser regra nas decisões judiciais das cortes, utilizada ao lado do argumento da necessidade de fazer valer a vontade do povo através do princípio da soberania. Nesse quadro, os agentes de imigração constantemente viam-se diante da escolha de estender os princípios básicos da jurisprudência anglo-americana – como o habeas corpus, o devido processo legal e a revisão judicial – aos chineses, o que teria o efeito prático de solapar os objetivos restricionistas do governo e o efeito simbólico de reconhecer o chinês como um membro funcional da sociedade, com direitos legítimos de afirmar sua herança. No entanto, rejeitando essa opção, os agentes persuadiram o congresso e a Suprema Corte sobre o fato de que os portões da nação somente poderiam ser protegidos se lhes fosse

---

⁸⁹ Em seu original, “*Immigration of Chinese Laborers Prohibited*”.

⁹⁰ Cf. BARKAN; LeMAY, op. cit., p. 65.

concedido total autoridade e discrição sobre a política de imigração, afastando a ingerência das cortes federais.

A estratégia acima se pautava nas intervenções judiciais que paulatinamente fortaleciam as decisões congressionais, destacando continuamente que a Constituição norte-americana não poderia proteger nem mesmo indivíduos que se enquadrassem nas salvaguardas constitucionais, caso o congresso decidisse que sua remoção fosse necessária ou conveniente para o interesse público. Essa posição fortalecia o congresso, o qual tomaria as rédeas do processo de centralização da política de imigração, com efeitos bastante importantes – como veremos no capítulo 2 - na conjuntura de embates entre o Executivo e o Legislativo durante os anos de Guerra Fria.

Nessa direção, o congresso procurou, primeiramente, alterar a natureza irregular e descentralizada do registro de nascimento norte-americano. Ao lado da imigração não-autorizada, a deficiência nesse sistema centralizou as preocupações do governo, sendo um dos pivôs do processo de uniformização do controle migratório. A questão mostrou-se de extrema urgência quando o governo constatou que as falhas no registro de nascimento estavam possibilitando que muitos chineses, nos anos 1890, adquirissem fraudulentamente a cidadania norte-americana. Os oficiais do serviço de imigração foram acionados e orientados a atentar para a suposta característica de que os chineses eram “mentirosos por natureza” e pouco confiáveis mediante qualquer circunstância.⁹¹

O grande problema em torno dessa atitude que invadiria boa parte do corpo de oficiais ao longo dos anos 1890 foi a generalização das caracterizações pejorativas, as quais levaram ao tratamento de todos os chineses como criminosos. Daniels destaca que “a experiência de *enforcement* das leis de exclusão de chineses foi claramente o principal fator de que influenciou na formação da cultura do serviço de imigração.”⁹² Nesse sentido, quando as determinações das cortes federais passaram a fortalecer o poder dos agentes de imigração na tomada de decisões arbitrárias sobre admissões, as atitudes praticadas em relação aos chineses foram facilmente estendidas para outros imigrantes.

A política de “exclusionismo”, fundamentada pelo nativismo racial e iniciada nos anos 1880, seria consolidada na década de 1890. Os últimos anos do século XIX podem ser

---

⁹¹ Cf. DANIELS, 2005, p. 25.

⁹² DANIELS, 2005, p. 25.

considerados divisores de águas na história da política imigratória norte-americana. Em março de 1891, o congresso aprovou uma lei que expandia as classes de indivíduos não habilitados à admissão, aumentava as punições aos importadores de imigrantes ilegais, fortalecia e especificava os processos de *enforcement* e criava o cargo de *superintendente de imigração*. Com isso, o congresso estabelecia o controle federal exclusivo sobre a imigração, colocando um fim à longa participação dos estados (principalmente, fronteiriços e portuários) e à delegação de encarregados temporários para a imigração.

O novo Escritório de Superintendência de Imigração tinha salários estabelecidos, vinte e sete funcionários subordinados ao superintendente e um inspetor para cada um dos vinte e quatro postos de inspeção. Além disso, os imigrantes passariam a ser examinados por médicos do Serviço Hospitalar da Marinha ou por particulares contratados. Ainda sob a supervisão do secretário da Fazenda, o recém-criado Departamento de Imigração começou a operar o controle imigratório na famosa estação Ellis Island,⁹³ no ano de 1892, encerrando a fase de descentralização e baixa organização dos serviços de imigração. Assim, os dez anos de legislações restritivas haviam cravado os parâmetros para o paradigma racial que marcou mais de meio século de exclusões, além de inserir o debate sobre o *enforcement* na agenda de imigração.

A nova lei de 1891 favorecia, ademais, o eco dos nativistas que tinham como bandeira a exclusão de europeus. O censo norte-americano apontava que os estrangeiros nos Estados Unidos haviam pulado de 5,6 milhões na década de 1870 para 9,2 milhões na década de 1890. Ao lado disso, os números da última década do século XIX indicavam a maior porcentagem de imigrantes em relação à população norte-americana até então – uma porcentagem confrontada em toda a história estatística do censo somente pelos dados da década de 1910.⁹⁴ Quando os nativistas perceberam que quase toda a totalidade das admissões que fizeram engrossar os números apontados acima era de europeus⁹⁵, não hesitaram em reacender a chama ligeiramente ofuscada pela questão chinesa.

---

⁹³ A *Ellis Island* é uma ilha na foz do rio Hudson. Ela foi a principal porta de entrada para os imigrantes, em sua maioria europeus, em finais do século XIX e início do século XX.

⁹⁴ Cf. DANIELS, 2005, p. 5-6.

⁹⁵ Num de seus levantamentos estatísticos, o extinto *Immigration and Naturalization Service* encontrou que, dos 5,2 milhões de imigrantes que chegaram aos Estados Unidos entre 1881-1890 (o dobro do decênio anterior), 4,7 milhões eram procedentes da Europa. IMMIGRATION AND NATURALIZATION SERVICE, 2002. Ver, e.g., Table 1, p. 15.

A onda de imigrantes europeus que começa a desembarcar na costa leste passa a ser encarada como uma ameaça ao republicanismo protestante norte-americano. Se desde os anos 1820, os dados apontavam para a presença considerável – quando não majoritária – de ingleses, franceses e de cidadãos nórdicos nos influxos europeus, na década de 1890, pela primeira vez as quatro maiores nacionalidades na dianteira dessa corrente migratória não incluíam algum desses grupos. Os mais de três milhões e meio de imigrantes, entre 1891-1900, eram encabeçados por italianos, austro-húngaros, alemães e russos. A mesma lei que criava uma burocracia federal para a imigração, atendendo a antigas reivindicações dos estados do norte, também materializaria os clamores dos nativistas ao expandir as classes de indivíduos proibidos de entrarem nos Estados Unidos. Nesse sentido, a lei criou a categoria “poligâmicos” na tentativa de atingir os europeus mórmons, além de procurar controlar a imigração de russos e gregos tendo em vista as preocupações com a ortodoxia religiosa desses povos. Assim, a lei de 1891 consolida a política de exclusões baseada na raça e religião, propiciando o estabelecimento do paradigma da política de imigração fundado na admissibilidade pela propensão à assimilação político-cultural.

A partir de então, o governo norte-americano se concentrou em reforçar os procedimentos de *enforcement*, procurando confirmar a constitucionalidade das ações de fiscalização. Em 1892, o governo ganhava mais um dos imbróglios judiciais, no caso *Nishimura Ekiu v. United States*, através do qual o *Immigration Act de 1891* era considerado isento de qualquer cláusula inconstitucional. No mesmo ano, o congresso emendou o *Chinese Exclusion Act*, estendendo sua duração por mais dez anos e ampliando as multas e punições, além do estreitamento dos procedimentos migratórios. As emendas de exclusão às leis existentes passaram a ser comuns, sendo que, em 1894, o congresso criou o *Bureau of Immigration* com a justificativa da necessidade de “*enforcement do Chinese Exclusion Act*” e consecução dos propósitos da política migratória, incluindo a deportação como medida fundamental. No ano seguinte, o chefe do Bureau recebeu o título de Comissário-Geral de Imigração, o passo final para que os Estados Unidos tivessem, de fato, um serviço de imigração. Em dez anos o Bureau de Imigração já possuía mais de doze mil funcionários.

2.4 O triunfo nativista e a formação do aparato de *enforcement* contemporâneo

“Se esses novos imigrantes ‘não têm tido oportunidades’, é porque suas raças não têm criado as oportunidades.”⁹⁶

(A Liga, em 1910)

O sucesso nativista com uma agenda de continuidade em relação ao nativismo nascente da primeira metade do século XIX teve forte influência na cultura do serviço de imigração no século XX. Os insucessos dos primeiros nativistas não se repetiriam com a geração seguinte devido a uma série de fatores. Entre eles, encontra-se a habilidade em priorizar o componente racial em sua plataforma, fortalecida pela expansão da ideia de superioridade racial entre acadêmicos norte-americanos e intelectuais do nativismo, o que acabou favorecendo a extensão das primeiras exclusões de chineses a outros grupos. Além disso, o anticatolicismo ganharia novos adeptos, como a Ku Klux Klan (KKK), e o antirradicalismo e o liberalismo democrático se fortaleceriam com a eclosão da Revolução Russa de 1917 e os temores sociais envolvidos na conjuntura da I Guerra Mundial, a qual nutriu as suspeitas e estranhamentos acerca dos indivíduos pertencentes aos Impérios Centrais (Austro-Húngaro e Turco-Otomano), inimigos dos Estados Unidos, e para com imigrantes italianos devido aos posicionamentos da Itália, que começara o conflito ao lado da Tríplice Aliança.

A nova geração de nativistas tomaria emprestado o anticatolicismo dos fundadores do movimento, inserindo e focalizando o componente racial como um instrumental para a caracterização de grupos indesejáveis. A justificativa desses nativistas fundamentou-se na utilização de argumentos enfatizando a necessidade de defesa de valores democráticos, republicanos e protestantes, que, em sua essência, explicava a impossibilidade de adesão de alguns imigrantes a determinados padrões norte-americanos. Além disso, a nova geração passaria a espalhar a ideia de que havia uma “influência católica” exagerada sobre o governo, como parte de um plano para desestabilizar as instituições democráticas liberais norte-americanas, cuja origem remete a meados do século XIX, quando alguns grupos tentaram derrubar as restrições que impediam que católicos trabalhassem no governo e limitavam a conquista do direito ao

---

⁹⁶ U.S. CONGRESS, 1911, p.107.

voto⁹⁷. A chamada “conspiração católica” tornou-se uma ideia nativista bastante famosa nas primeiras décadas do século XX.

Assim, a política de motins e atitudes inflamadas dos pais do nativismo seria reformulada, passando a priorizar a fundamentação intelectual e o ativismo lobista compacto, centralizado e permanente. Ao lado da nova estratégia, o crescimento vertiginoso da imigração no final do século XIX e, principalmente, nas duas primeiras décadas do século XX, aliar-se-ia à crise econômica para possibilitar que a causa nativista alcançasse a simpatia da sociedade e dos congressistas.

Enquanto os clamores da costa oeste foram contemplados pelas legislações restritivas dos últimos vinte anos do século XIX, a vertente europeia do velho nativismo, por assim dizer, seguia sua caminhada pela extensão das limitações aos imigrantes provenientes do sul e leste da Europa. A plataforma nativista ganhava força ano após ano. Em 1896, por exemplo, a Suprema Corte, no emblemático caso *Plessy v. Ferguson*, decidia que as leis de segregação do Sul – que viriam a ser conhecidas como Jim Crow Laws – em relação a escolas e estabelecimentos públicos, entre outros tópicos, não feriam a Constituição no tocante ao chamado “tratamento igual perante a lei” se observadas a partir da doutrina da separação-com-igualdade (“separados, mas iguais”). Barkan e LeMay destacam que essa doutrina “foi extremamente importante na restrição de direitos a todos os cidadãos de cor nos Estados Unidos – negros, asiáticos, hispânicos, índios americanos – ao permitir que governos estaduais aprovassem leis de segregação”⁹⁸ direcionadas a esses grupos. A conjuntura era, portanto, bastante favorável à aplicação dos preceitos nativistas.

Assim sendo, pouco surpreende o sucesso de argumentos dúbios do movimento restricionista nesse período, cuja utilização do padrão de imigração em sua estratégia incluía a junção de dados oficiais a conjecturas tendenciosas. Os números sem precedentes na história da imigração norte-americana levaram alguns nativistas a criar a ideia de que povos de religiões e culturas distintas ameaçariam toda a estrutura social da América. É interessante observar que alguns grupos que chegavam aos Estados Unidos, tais quais os gregos e os russos, eram constituídos, em sua maioria, de imigrantes temporários (“sojourners”) que, mediante as imposições da legislação, não tinham incentivos mínimos para buscar algum tipo de integração à

---

⁹⁷ O procurador de New Hampshire, Franklin Pierce, foi um dos líderes da campanha pró-católicos no seu estado, em 1850.

⁹⁸ BARKAN; LeMAY, op. cit., p. 77.

sociedade norte-americana. O cenário de isolamento desses imigrantes serviu para engrossar e fortalecer a argumentação dos nativistas sobre a incapacidade de adaptação de certos grupos, mesmo tratando-se de uma condição criada pela própria legislação.

Apesar do incontestável triunfo nativista sobre a cultura de admissões da política de imigração, entre a aprovação do *Chinese Exclusion Act* e a restritiva década de 1920, em termos de legislação ou decisão judicial, em duas ocasiões os nativistas sofreram reveses significativos. O primeiro, em 1897, quando uma corte distrital do Texas considerou que os mexicanos eram elegíveis à cidadania norte-americana, tendo como base o Tratado de Guadalupe Hidalgo,⁹⁹ e o segundo, no ano seguinte, quando a Suprema Corte decidiu que um indivíduo nascido nos Estados Unidos, independentemente de sua ascendência (pais asiáticos, por exemplo), deveria ser considerado um legítimo cidadão norte-americano. Não obstante os pequenos efeitos na balança de forças com o ativismo nativista no sentido de impedir a aprovação de um grande número de legislações restritivas, esse caso assegurava um importante precedente de que todas as pessoas nascidas nos Estados Unidos, não importando sua “raça”, eram, de fato, cidadãos norte-americanos nativos. Por outro lado, a decisão em Texas refletia um aspecto bastante peculiar da política imigratória, cujo tratamento diferenciado em relação aos mexicanos contrabalançou a forte influência do nativismo sobre a cultura de exclusão na política de admissões, moldando alguns padrões (menos restritivos) para a política de *enforcement* na fronteira com o México.

De qualquer forma, o vigor apresentado pelo movimento nativista impediu a aprovação de qualquer legislação mais liberal até a II Guerra Mundial. Como apontamos, a base intelectual do movimento forneceu bastante solidez às suas propostas, tendo como principais nomes Francis Amasa Walker, Lord Bryce, Prescott F. Hall, Robert Ward, Henry Cabot Lodge, Robert Hunter, Edward A. Ross, Madison Grant e o próprio Henry Ford. Cada nome, de diferentes maneiras, teve peso nas decisões posteriores do congresso.

---

⁹⁹ O tratado, de 1848, formalizava as fronteiras entre Estados Unidos e México, após o final do conflito entre ambos os países.

2.4.1 A onda nativista e a consolidação do exclusionismo

“Triste época! É mais fácil desintegrar um átomo do que um preconceito”
(Albert Einstein)

Um dos principais troféus do nativismo, o *Immigration Act of 1917* (que resolvia o batalhado imbróglio em torno do teste de alfabetização), tem suas origens nos esforços de Francis Walker em disseminar o termo “novos imigrantes”¹⁰⁰ (algo bastante importante para a incisiva política de admissões fundada na assimilação¹⁰¹) e na acusação de Lord Bryce, em sua obra *The American Commonwealth*, de 1888, de que esses novos imigrantes eram política e intelectualmente incompetentes e, por isso, facilmente corruptíveis. No entanto, a principal força que operou o *lobby* que levou às primeiras tentativas de aprovação de um teste de alfabetização como parâmetro para a admissão de estrangeiros foi a organização popularmente conhecida como “A Liga” (*The Immigration Restriction League*). Criada em 1894 por recém-formados da Universidade de Harvard, o movimento não logrou êxito em atingir as massas, podendo ser considerado um *think tank* de direita, como conhecemos nos dias de hoje. Sua influência no congresso, todavia, foi descomunal.

Prescott Hall, o mais importante dos fundadores da Liga, devotou a maior parte de sua vida à causa restricionista. Sua obsessão em impedir que imigrantes da parte sul e leste do velho continente, em especial, entrassem nos Estados Unidos, deve ser vista para além de uma mera atitude individual. Suas investidas começaram antes mesmo que a organização fosse criada, tendo como base alguns escritos de Francis Walker sobre a questão racial envolvendo o nascimento de filhos de imigrantes. Com o apoio do republicano Henry Cabot Lodge, o qual se tornaria o principal porta-voz da Liga no legislativo, o grupo consegue introduzir, 1891, um projeto de lei sobre a aplicação de testes de alfabetização. Embora este projeto não tenha sido aprovado, ele deu início a uma disputa no legislativo que duraria vinte e seis anos.

---

¹⁰⁰ Vale ressaltar que o termo “novos imigrantes” é utilizado, atualmente, para caracterizar os fluxos migratórios nos Estados Unidos após a legislação de 1965, referindo-se, de um modo geral, aos hispânicos e asiáticos. Nos capítulos seguintes, quando empregamos a expressão em questão, referimo-nos a essa imigração da segunda metade do século XX. No caso supracitado, a expressão refere-se, especialmente, à imigração de europeus do sul e leste da Europa.

¹⁰¹ Walker presidiu o MIT (*Massachusetts Institute of Technology*), a Associação Norte-Americana de Estatística e a Associação Americana de Economia, além de ter sido superintendente dos censos de 1870 e 1890. Sua obra “*Restriction of Immigration*”, de 1896, também foi um instrumento importantíssimo para a politização do tema da imigração e o triunfo definitivo do nativismo nos anos posteriores.

A ideia do teste procurava atingir, como o próprio Lodge afirmava, italianos, russos, poloneses, húngaros, gregos e asiáticos. Durante a crise econômica dos anos 1890, o congresso ouviria Lodge e aprovaria o teste, não obstante o veto posterior do presidente Groover Cleveland, em março de 1897, alegando tratar-se de uma lei “iliberal, restritiva e antiamericana.”¹⁰² Em outras duas ocasiões (1913 e 1915) o congresso aprovaria um projeto de lei sobre a obrigatoriedade do teste, ambas vetadas pelos presidentes em exercício (William Howard Taft e Woodrow Wilson, respectivamente). Mas pouco adiantou o contrabalanceamento de forças por parte dos congressistas e setores contrários à restrição. O triunfo definitivo do restricionismo nativista era uma questão de tempo.

Dados oficiais favoráveis para serem utilizados e fundamentarem mitos nativistas cresciam anualmente. Entre 1871 e 1901, 11,7 milhões de pessoas foram registradas como imigrantes nos Estados Unidos, um número maior do que a soma das migrações para os Estados Unidos e Colônias Inglesas da América do Norte nos séculos dezessete e dezoito e nas sete primeiras décadas do século XIX. Nos primeiros quatorze anos do século XX, 12,9 milhões de imigrantes haviam entrado nos Estados Unidos, sendo que a população imigrante alcançava o pico de 14,7% em relação à população total na década de 1910. Nesse quadro, a ideia de invasão, já veiculada no século XIX focando os chineses, passou a tomar conta da sociedade e política norte-americanas.

Quase nenhum grupo imigrante escapou ao furor, principalmente, dos nativistas. Na Costa Oeste, os ataques liderados por sindicatos e pela *Asiatic Exclusion League* começaram a incluir os japoneses no rol de indesejáveis. Os antigos sentimentos contrários a imigrantes católicos e judeus se exacerbariam com o *boom* imigratório (1900-1914), levando à criação de fanáticos periódicos, como o *The Menace*¹⁰³ (1911) e outros tantos que seguiriam a linha da *Watson's Jeffersonian Magazine*, cujo editor, Thomas Watson, insistia na ameaça da Igreja Católica Romana aos valores norte-americanos e correntemente escrevia sobre a necessidade de uma nova Ku Klux Klan.

Nesse período, a questão judaica foi bastante central no desenvolvimento político que levou a alguns modelos restritivos de legislação imigratória. Em relação aos judeus, os nativistas concentraram sua crítica, inicialmente, baseados nas teorias de superioridade racial. No final dos

---

¹⁰² Cf. BARKAN; LeMAY, op. cit., p. 80-82.

¹⁰³ “A Ameaça”.

anos 1910, passaram a difundir mais veemente a ideia de que a raiz dos perigos relacionados à imigração estava ligada ao “problema racial” e às transformações no cenário internacional, o que justificaria a aprovação de políticas de controle da admissão de indivíduos do sul e leste europeus, especialmente de italianos e judeus russos.

Com a Revolução Russa de 1917 e a emergência do chamado “Perigo Vermelho”, a situação dos imigrantes judeus nos Estados Unidos deteriorou-se ainda mais. Antes mesmo da ameaça comunista adentrar decisivamente na retórica restricionista, em 1915, em Atlanta (Geórgia), ocorria o mais famoso incidente antissemita, quando uma multidão linchou o empresário judeu, Leo Frank, acusando-o de assassinar uma das funcionárias de sua fábrica. Embora sua inocência fosse clara para seus defensores, Frank foi condenado à força. O governador John M. Slaton, entretanto, substituiu a pena pela prisão perpétua. Inconformados, os georgianos assaltaram a cela onde Frank se encontrava e enforcaram-no.¹⁰⁴

Anteriormente, os judeus haviam sido um dos alvos da onda de alegações discriminatórias por parte de autoridades políticas e policiais que varreu as duas costas oceânicas do país. Acusações de “predisposição ao crime e à violência” tornaram-se chavões nos discursos desses oficiais, como no emblemático caso em Nova York. Em 1908, o chefe de polícia, Theodore A. Bingham, ao escrever para a *North American Review*, responsabilizou o povo judeu pela metade dos crimes na cidade, além de implantar uma ideia de invasão judaica ao superestimar o tamanho dessa comunidade em Nova York. As acusações feitas pelo policial de que eram “arrombadores, assaltantes, incendiários e ladrões”, como enfatiza Reimers, eram infundadas e factualmente incorretas, o que nos mostra, uma vez mais, o histórico manuseio de informações engendrado pelos nativistas. Os protestos da comunidade judaica levariam a um pedido de desculpas de Bingham alguns meses depois.¹⁰⁵

No entanto, o quadro de perseguição e discriminação atingiu seu ápice quando o procurador-geral, A. Mitchell Palmer, lançou a campanha de combate à espionagem e sabotagem (que ficaria conhecida como “*Palmer Raids*”), focada em prender e deportar comunistas, anarquistas e outros indivíduos suspeitos. Houve um consenso sobre a necessidade de se priorizar alguns grupos, entre eles, os judeus, considerados pelo próprio Departamento de Estado como uma ameaça à nação tanto pelo volume quanto por suas alegadas qualidades inferiores. Para

---

¹⁰⁴ REIMERS, 1998b, p. 14-15.

¹⁰⁵ Ibid., p.15.

alguns políticos nativistas, a fonte de perigo residia no fato de que a nova onda de imigrantes do pós-I Guerra era amplamente constituída por judeus perseguidos (Europa central e oriental) e ligados ao comunismo soviético.

Nesse momento, alguns nomes influentes, como o do cônsul norte-americano Wilbur Carr, passaram a declarar que os judeus eram pessoas “imundas” e “inassimiláveis”. Carr, particularmente, procurou denegrir a imagem da comunidade judaica declarando que mais de cinco milhões de “judeus física e socialmente deficientes” e “de hábitos geralmente perigosos e antiamericanos” aguardavam aprovação para entrar no país.¹⁰⁶ Estima-se que os judeus constituíram a maioria dos deportados no contexto das *Palmer Raids*¹⁰⁷, cujos objetivos são um importante precedente na evolução do entendimento sobre o *enforcement* no país, tendo em vista tratar-se da primeira operação programada de aplicação de *enforcement* visando à deportação. Ademais, as *Palmer Raids* pressagiam o cenário de *enforcement* focado em determinados grupos de imigrantes, algo bastante comum especialmente em relação a mexicanos durante a política de *enforcement* de Clinton e a árabes, muçulmanos e hispânicos no modelo de controle migratório do pós-11 de setembro.

Os ataques se estenderam a italianos, poloneses, russos e a todos os fenótipos aparentemente estranhos aos padrões anglo-saxões. Conforme sugerido, a intelectualidade envolvida foi basilar na disseminação dessas representações, como no caso de Edward A. Ross. Professor de sociologia da Universidade de Wisconsin, a popular figura defendia que a nova onda de imigrantes era intelectual e moralmente inferior aos seus antecedentes. Em *The Old World in the New*, publicada em 1912, Ross declarou que os imigrantes carregavam problemas incontáveis para a América e que, uma vez misturados aos norte-americanos, provocariam o declínio da inteligência norte-americana. Concluindo, salientava que os povos mediterrâneos eram moralmente inferiores aos europeus do norte, sendo impensável misturar-se a indivíduos com faces tortas, lábios ásperos, narizes defeituosos, queixos grossos e testas achatadas.¹⁰⁸ Embora lamentável, o discurso era uma expressão do novo argumento nativista que invadira a América.

O sentimento restricionista, de um modo geral, era tão forte que fez reviver a temida KKK, colocada na ilegalidade em 1871, pelo presidente Ulysses Grant. Atacando os católicos

---

¹⁰⁶ TICHENOR, op. cit., p. 142, 154.

¹⁰⁷ DANIELS, op. cit., p. 47.

¹⁰⁸ ROSS, 2010.

romanos¹⁰⁹, o movimento convocaria, logo após o final da I Guerra Mundial, milhões de membros a endossar o credo de uma imigração limitada, embalado pelo sucesso do filme *The Birth of a Nation*, de 1915, que exaltava o papel dos ex-confederados e membros da KKK em intimidar os negros e os *carpetbaggers* (aventureiros políticos). Os intelectuais da sociedade secreta engrossaram a lista de publicações anti-imigração do período, enfatizando constantemente a ameaça proveniente do Mediterrâneo europeu. Nessa mesma época, o antissemitismo receberia vida nova a partir do jornal de Henry Ford, *The Dearborn Independent*, o qual alegava haver uma conspiração internacional dos judeus para dominar o mundo.

A influência nativista no congresso vinha de todos os lados: da Federação Norte-Americana do Trabalho, das sociedades patrióticas, da Legião Americana, da Liga para Restrição da Imigração, do *National Grange*, da *Junior Order*, de alguns líderes empresariais e de incontáveis grupos e associações civis. Assim sendo, como indicamos acima, a oposição, mesmo representada por grupos como a Associação Nacional de Fabricantes Industriais, a Câmara Americana de Comércio e a Liga Protetora de Imigrantes de Chicago, foi incapaz de fazer frente ao tsunami nativista do período. A agitação daqueles grupos levou o congresso a estender o *Chinese Exclusion Act*, em 1902 (que vigoraria até sua revogação, em 1943), e, em 1903, a aprovar uma lei que proibia a entrada de epiléticos, indigentes e anarquistas.¹¹⁰ No entanto, o crescimento contínuo dos fluxos imigratórios de europeus incitou os legisladores a formular outros projetos buscando maiores controles sobre a imigração.

Em 1906, o congresso aprovou uma lei de naturalização bastante ampla exigindo a fluência na língua inglesa como critério para a aquisição de cidadania - cujo conteúdo conformou a base para os processos de naturalização subseqüentes. No ano seguinte, o congresso estabeleceu uma comissão, posteriormente conhecida como *Dillingham Commission*, para investigar a imigração e elaborar recomendações sobre políticas viáveis. Liderada pelo senador William Dillingham, a comissão trabalhou durante quatro anos e publicou um extenso relatório, cuja

---

¹⁰⁹ Embora a prioridade da KKK, na segunda metade do século XIX, fosse a perseguição aos negros, tendo em vista que a sua criação buscava impedir a integração social dos escravos recém-libertados, o renascimento do grupo nas primeiras décadas do século XX, ainda que permeado pela ideia da supremacia branca e protestante, contemplava outros grupos que não apenas os negros, como católicos, judeus e asiáticos.

¹¹⁰ A inclusão desses últimos foi uma resposta ao assassinato do presidente norte-americano William McKinley por um anarquista, o cidadão norte-americano Leon Czolgosz.

maioria de seus volumes foi dedicada aos economistas, numa tentativa de determinar o impacto da imigração em massa sobre a economia norte-americana e seus trabalhadores.

O relatório mais parecia umas das muitas publicações contrárias à imigração ou a compilação das reivindicações restricionistas. Ele afirmava que os imigrantes pós-1890 eram economicamente inferiores à geração anterior de europeus e, procurando confortar aqueles que argumentavam sobre o peso econômico do auxílio à pobreza, ressaltava a contribuição dos imigrantes para o aumento dos gastos públicos e privados com assistência. Reimers chama atenção para o fato de que a comissão não havia incluído em seus cálculos uma série de serviços sociais e muito menos desenvolvido uma análise de custo-benefício que caracteriza o debate moderno sobre imigrantes e serviços de bem-estar social.¹¹¹

O relatório apontava ainda para as conexões entre imigrantes e o crime, sugerindo uma maior propensão dos filhos de imigrantes a se tornarem criminosos. Além disso, a comissão sustentou que alguns grupos, em especial, os italianos, estavam intimamente ligados ao aumento da violência criminal. As conclusões do relatório destacaram a necessidade de manutenção da exclusão aos chineses, sua extensão a todos os asiáticos e a formulação de políticas restritivas aos imigrantes do sul e leste da Europa. Além disso, atendendo à velha reivindicação da Liga, recomendou a aplicação do teste de alfabetização, ignorando os apelos de importantes *scholars*, como Isaac Hourwich, que viria a refutar as conclusões sobre os impactos econômicos e sociais dos novos imigrantes.¹¹²

Em meio a esse cenário, a aprovação do teste ocorreria em fevereiro de 1917, quando o congresso, ignorando o veto presidencial de Wilson, tomou outra importante decisão que consolidou ainda mais o restricionismo na política de imigração do país, sendo apontada por alguns especialistas como “a primeira restrição geral e mais significativa da imigração”¹¹³, uma vez que, unida às demais leis de exclusão, restringia a imigração a partir de categorias mais gerais: as admissões eram negadas aos asiáticos, criminosos, pessoas com padrões imorais, pessoas portadoras de algumas doenças, indigentes, radicais (como os anarquistas) e analfabetos.

---

¹¹¹ REIMERS, 1998b, p. 17.

¹¹² De certa forma, as preocupações com a americanização dos imigrantes também calaram as vozes contrárias à restrição, principalmente quando outro relatório encomendado pelo governo demonstrou a existência de centenas de organizações de imigrantes defensoras da preservação e unidade cultural e lingüística da comunidade. Entre elas, a *German-American Alliance* se popularizou na defesa pela manutenção da cultura e lealdades nacionais dos países de origem de cada imigrante, o que, na prática, provocou um efeito contrário a seus interesses.

¹¹³ Cf. BARKAN e LeMAY, op. cit., p. 109.

A cartada final dos nativistas ocorreria nos anos 1920. O medo de que a nação experimentasse uma nova onda de imigrantes devido ao caos econômico pós-guerra no velho continente produziu novas demandas por maiores restrições. Assim, quando a recessão econômica chegou aos Estados Unidos, em 1920, a câmara dos deputados decidiu votar pelo fim de qualquer tipo de imigração. Apesar da derrota no senado, o congresso estava claramente pronto para passar leis de imigração significativamente mais restritivas do que aquelas aprovadas anteriormente, até mesmo porque o próprio presidente do Comitê de Imigração da Câmara, Albert Johnson, por exemplo, era também o líder dos políticos restricionistas no congresso. A descrença com a Europa e as limitações do programa de americanização da década de 1910¹¹⁴, aliada a eventos pontuais como a deportação de mais de 500 russos suspeitos de defenderem o anarquismo, em 1919, levariam à aprovação das famosas leis de cotas. Esse cenário fortaleceria o processo, há muito em andamento, de centralização e criação de um aparato de *enforcement*.

Assim, em 1921, o congresso aprovou a primeira lei que regulava a imigração através da imposição de cotas temporárias baseadas na origem nacional do imigrante (*The Quota Act of 1921*, também conhecida como “*Emergency Quota Act*”). A cota anual para cada país era limitada a 3% dos imigrantes daquele país que residiam nos Estados Unidos, tendo como base o censo de 1910. Em 1922, através do *Married Womans’s Act*, o congresso separou os processos de cidadania das esposas de imigrantes e acabou com as práticas de concessão automática de cidadania às mulheres a partir da aquisição de cidadania por parte de seus cônjuges. Nesse mesmo ano, a Suprema Corte decidiu pela constitucionalidade da lei que negava aos japoneses o

---

¹¹⁴ A chegada de estrangeiros carregando um conjunto extenso de características vistas negativamente pelas autoridades norte-americanas acabou fomentando a criação de programas públicos e privados de americanização. A imprescindibilidade desses programas foi fundamentada a partir dos dados do censo de 1910 que indicava supostos problemas relacionados à integração de estrangeiros ao *mainstream* social: um grande número de indivíduos nascidos no exterior (13 milhões) ou de origem estrangeira (33 milhões), mais de mil periódicos publicados em língua estrangeira com circulação estimada em 10 milhões, mais de cem idiomas diferentes falados no país e cinco milhões de pessoas sem conhecimento algum da língua inglesa (cf. HILL, 1919, p. 612). O quadro geral observado levou o governo norte-americano a criar o Comitê Nacional de Americanização (1915) que marcou o início de uma grande mobilização política, social e acadêmica em torno do tema. A campanha foi caracterizada pela formação de muitos grupos de estudo e cursos de treinamento sobre americanização e imigração em importantes universidades (Columbia, Chicago, Yale) e pela publicação trimestral da revista *Immigrants in America*, praticamente um manual do processo de americanização. Embora os grupos restricionistas que patrocinavam esses projetos tivessem alcançado respaldo do Bureau de Educação e do Departamento de Naturalização, o alcance dos programas de fomento à expansão da língua inglesa e de valores e ideais fundamentais da nação norte-americana esbarrou nas centenas de organizações comunitárias criadas, principalmente, para promover a solidariedade cultural do imigrante. Entre as mais proeminentes, o *Polish Central Relief Committee of America* reuniu mais de quatro milhões de poloneses buscando a unidade linguística e cultural do grupo.

direito de cidadania e, em 1923, confirmou a definição “*free white person*” como a única tipologia admissível à naturalização.

A insatisfação dos restricionistas com os pequenos efeitos do ato de 1921 em reduzir os fluxos imigratórios fomentou novas propostas baseadas em cotas. O plano desses grupos consistia em alterar os influxos para um padrão majoritário de imigrantes originários da Europa setentrional. Na esteira da onda nativista, o congresso aprovou, em maio de 1924, o *The Immigration Act of 1924* (“*Johnson-Reed Act*”), consolidando a lei anterior num amplo código de estatutos de caráter permanente. A porcentagem da cota foi revista, sendo diminuída de três para dois por cento, e a base de cálculos alterada para o censo de 1890. A estratégia era clara: os grupos de imigração que mais preocupavam os congressistas engrossaram os números do censo norte-americano a partir da década de 1890. Com uma base menor, a cota para esses grupos seria ínfima em relação a sua participação na população total de imigrantes.

O novo sistema de cotas alteraria drasticamente os fluxos de imigrantes do sul, centro e leste da Europa, abrindo caminho aos europeus desejáveis. Em 1929, o congresso emendaria alguns pontos da lei, mantendo, entretanto, o sistema de cotas nacionais, cuja robustez reduziu, por exemplo, a média de 158 mil italianos admitidos anualmente no início do século XX para pouco menos de seis mil admissões a partir da legislação de 1924. A média grega beirava a exclusão, com uma cota anual de apenas 300 imigrantes. A política exclusionista estava consolidada e o movimento nativista saía como o grande vencedor, alcançando a aprovação de uma legislação totalmente alinhada à sua agenda. A década de 1930, dentre os muitos eventos, assistiria ao surgimento de um consistente movimento antifilipinos, o qual conseguiu a aprovação de leis proibindo o casamento de brancos com filipinos e determinando cotas específicas para imigrantes das Filipinas.

2.4.2 Padronizando a cultura da exclusão: a Border Patrol, o moderno serviço de imigração e a excepcionalidade mexicana

Na medida em que a legislação se tornava cada vez mais restritiva, a percepção da necessidade de um *enforcement* mais consistente crescia entre as autoridades civis e militares. Fruto de antigas preocupações no final do século XIX - o que levou à centralização da política imigratória e à criação do primeiro serviço federal de imigração dos Estados Unidos -, com o

crescimento das demandas para o reforço das legislações aprovadas, os projetos de formação de um aparato de *enforcement* centralizado, com uma missão específica e um staff bem preparado passaram a ser centrais nas plataformas dos principais partidos.

A centralização da política de imigração no final do século XIX havia sido um importante passo para o fortalecimento do *enforcement* da lei de imigração, pois a criação do Bureau de Imigração e a centralização da fiscalização nas duas grandes estações portuárias, Ellis Island (Nova York) e Angel Island (São Francisco), mostraram-se peças fundamentais para a política de exclusão de chineses e satisfação das crescentes demandas de controle sobre determinados grupos de europeus. No entanto, a inclusão de novos grupos na fileira de inadmissíveis, como os japoneses e anarquistas, além do temor de que uma nova onda de imigrantes migrasse para os Estados Unidos no pós-I Guerra, levaram o governo norte-americano a elaborar, de fato, uma política de *enforcement*. O momento vivido pelo movimento restricionista facilitaria o consenso acerca de um controle mais rígido da imigração.

Para uma compreensão mais apurada da questão, faz-se necessária a noção de que o *enforcement* imigratório compreende duas esferas mais específicas: a do controle sobre a imigração legal (admissão) e a do controle sobre os fluxos não-autorizados. As preocupações com o controle fronteiriço de “atores transnacionais clandestinos”¹¹⁵ foram virtualmente inexistentes durante os primeiros estágios de formação do estado norte-americano. O isolamento político e geográfico e a ausência de ameaças externas mais significativas durante o século XIX fizeram com que as vastas fronteiras ficassem amplamente desprotegidas. Com o final da guerra entre México e Estados Unidos (1846-48) que culminou num redesenho dos limites fronteiriços entre os países, a fronteira sul permaneceu esparsamente habitada e minimamente regulada.¹¹⁶ Como explica Lawrence Herzog, a fronteira era “nada mais do que um corredor improdutivo de marcadores fronteiriços [...] e casas aduaneiras.”¹¹⁷ Similarmente, a presença do governo norte-americano ao longo da fronteira com o Canadá restringiu-se à coleta de impostos aduaneiros.

No tocante à imigração, observa-se que a ausência de um controle efetivo na fronteira - que chamaremos ao longo deste trabalho de *enforcement fronteiriço* ou *border enforcement* - deveu-se ao caráter diferenciado da migração de mexicanos para os Estados Unidos. A

---

¹¹⁵ Esse termo tem sido amplamente utilizado por Peter Andreas. Ver, e.g., ANDREAS, 2003.

¹¹⁶ ANDREAS, 2003, p. 85.

¹¹⁷ HERZOG, 1990, p. 12.

permissividade do governo norte-americano em relação a essa corrente imigratória - uma postura que durou, guardadas as devidas especificidades, mais de cem anos (de 1848 a 1964) - possibilitou a formação de um crescente e consistente fluxo migratório informal, amplamente defendido por alguns setores do sul e oeste dos Estados Unidos, e moldou o padrão do primeiro paradigma de *enforcement* mais consistente e duradouro do país. Esse padrão foi marcado, por um lado, pelo tratamento diferenciado baseado no componente racial, focalizando ações de reforço das legislações exclusionistas em relação a asiáticos e a alguns grupos de europeus, e, por outro lado, pela frouxidão do controle sobre imigrantes mexicanos. Alguns autores referem-se a essa política como “*enforcement* seletivo”¹¹⁸.

Assim sendo, tratou-se de uma política de imigração informada em sua legislação e em alguns aspectos do *enforcement* (mais especificamente, o *law enforcement*) pela agenda restricionista (amplamente marcada pelo *ativismo nativista*), ao mesmo tempo em que expressava, em termos de *border enforcement*, o interesse dos fazendeiros e industriais na mão-de-obra barata e informal dos imigrantes do país vizinho. Assim, os nativistas foram bem-sucedidos no tocante à execução exclusiva do texto restritivo da lei imigratória, cuja essência está pautada na aplicação de medidas previstas na legislação buscando o reforço da própria lei. O *border enforcement*, embora possa operar dentro da lógica de fazer cumprir a lei, inclui, além de previsões legais, ações de reforço fronteiriço que são dotados de certas especificidades, como uma missão própria, autonomia administrativa e programática (formular e executar projetos, medidas e programas especiais, e introduzir tecnologias e metodologias nos esforços de controle da fronteira) e planejamento específico. Este tipo de *enforcement* fronteiriço foi o principal aspecto do controle imigratório que ganhou destaque na trajetória de ascensão do *enforcement* ao longo do século XX, implementado, como veremos, no governo de Bill Clinton.

Essa natureza particular da política de imigração norte-americana fica bem evidenciada no contexto das reformas da década de 1920, momento no qual nem mesmo o restritivo sistema de cotas por origem nacional, num período em que a causa nativista alcançara o ponto máximo de sua caminhada, foi capaz de abarcar os imigrantes mexicanos. Configurando-se como uma das raras vitórias dos grupos favoráveis à imigração na era das grandes exclusões¹¹⁹, a ausência de

---

¹¹⁸ Ver, e.g., ARCHULETA, 2005.

¹¹⁹ Uma vitória que pode ser considerada parcial, uma vez que a não inclusão dos mexicanos representou particularmente o interesse dos fazendeiros do sudoeste na mão-de-obra mexicana para o trabalho rural, não

restrições a essa corrente imigratória foi ainda mais relevante quando observamos que restricionistas veementes, como o congressista John C. Box (Democrata - Texas) e um dos principais formuladores da nova política, Albert Johnson (Republicano - Washington), lutaram insistentemente para que o sistema de cotas fosse aplicado ao hemisfério ocidental, ou pelo menos ao México, cuja imigração teria sido (teoricamente) reduzida, caso tivessem logrado êxito, a uma cota anual de aproximadamente 2900 admissões. Para alguns autores, esse episódio marcou o primeiro revés restricionista com um caráter permanente depois dos sucessos com as leis de exclusão de chineses e a aprovação do *Literacy Test* de 1917¹²⁰.

O pano de fundo envolvendo toda a particularidade da imigração mexicana, e que retardou a própria criação de um corpo oficial de patrulheiros e o desenvolvimento de um controle efetivo sobre a fronteira sul, é reflexo de uma política encorajada pelo governo norte-americano, embora não formalizada em um programa pelo menos até os anos 1940. Mesmo após a implementação do programa de trabalhadores temporários, o *Bracero Program*, em 1942, a essência do esquema migratório foi mantida, baseada na informalidade e na permanência de curto prazo dos imigrantes. É fato que políticos e grupos favoráveis à imigração de mexicanos sempre se mostraram cientes dos benefícios do fluxo desde que o mesmo não fosse legalizado, o que, curiosamente, poderia ter evitado, em certa medida, a questão da ilegalidade. Como destacou, nos anos 1920, o porta-voz do congresso norte-americano, John Nance Garner, os mexicanos “não causam problema algum, desde que eles permaneçam por lá [na região fronteiriça].”¹²¹

O esquema envolvendo o trabalho mexicano informal começou com o final da guerra entre México e Estados Unidos e a assinatura do Tratado Guadalupe Hidalgo, em 1848, o qual definia os limites fronteiriços entre os dois países. Embora as novas fronteiras tenham demandado um certo esforço dos Estados Unidos na subjugação dos habitantes do território conquistado (mexicanos e índios), a extensão das fronteiras norte-americanas:

Proporcionou tanto segurança quanto oportunidade, [...] uma vez que os recursos mobilizados para proteger o território proporcionaram certa estabilidade e uma abertura para a maximização dos benefícios econômicos

---

contemplando outros pontos da agenda do movimento liberal (alguns políticos e associações civis defendiam, no mínimo, a manutenção dos níveis da imigração nos padrões em que se encontravam, uma possibilidade constantemente rechaçada no congresso).

¹²⁰ Cf. DANIELS, 2005, p. 62.

¹²¹ GARNER apud DANIELS, 2005, p. 62.

percebidos pelos grupos domésticos em meio a uma economia mundial competitiva.¹²²

O texto do tratado continha uma cláusula concernente à concessão da cidadania norte-americana a mexicanos remanescentes nos territórios conquistados (Califórnia, Novo México, Arizona, Nevada, Utah e Colorado) e que não declarassem o desejo de permanecer cidadãos mexicanos. A brecha dada pela cláusula tinha um potencial sem precedentes para a inclusão de uma gigantesca leva de novos cidadãos com laços culturais extremamente distintos aos padrões anglo-saxões e com o importante aspecto de separar os mexicanos com nova cidadania de seus antigos compatriotas, algo que, por si só, criava uma situação propícia ao aumento dos fluxos migratórios nas regiões fronteiriças, haja vista os significativos vínculos históricos, culturais e lingüísticos em jogo.

A condição diferenciada dos mexicanos se refletiria, portanto, numa política de imigração também diferenciada. Enquanto a lei de 1882 exigia o pagamento de um imposto a todos os estrangeiros que chegassem ao país pelos portos - uma medida que visava ampliar os custos da imigração e, assim, desencorajar a já custosa vinda de chineses para os Estados Unidos -, os mexicanos estavam isentos de tal tarifa. Quando as leis de cotas de anos 1920 impuseram novas despesas aos imigrantes europeus, tornando a viagem transatlântica altamente dispendiosa, os mexicanos eram contemplados com a aprovação de um projeto que incluía a implantação do documento de permissão de reentrada, a um custo de apenas três dólares, o que encorajou ainda mais que os mexicanos mantivessem a rotina de entradas e saídas;¹²³ aos que não adquirissem as permissões, restaria a entrada informal, ampliando ainda mais o fosso da informalidade.

A extensão dessa política em termos de *enforcement* fronteiriço atrairia a atenção do governo norte-americano prioritariamente para o controle da fronteira com o Canadá, focando a imigração de europeus. A fronteira sul passou a ser monitorada no sentido de controlar a “entrada ilegal de chineses [...] e de outros povos que não fossem de origem mexicana.”¹²⁴ Na virada para o século XX, as autoridades norte-americanas mantinham um controle da fronteira norte considerado suficiente, o que acendeu o alerta do governo sobre a possibilidade de que imigrantes não-autorizados alterassem a rota para a fronteira com o México, “um ponto de

---

¹²² NEVINS, 2002, p. 23-24.

¹²³ DANIELS, 2005, p. 53.

¹²⁴ GREBLER, 1966, p. 19.

fraqueza no controle da imigração indesejada”¹²⁵ que já havia sido descoberto pelos chineses. Desse modo, em meio à pequena preocupação que havia em relação à fronteira sul, a entrada de mexicanos indocumentados era o que menos pesava, revelando, novamente, o caráter seletivo da incipiente política de *border enforcement*.

Na medida em que os oficiais de imigração começaram a descobrir cada vez mais fraudes na documentação (como nos certificados de entrada) de chineses e alguns nativistas, como vimos, passaram a desenvolver, na segunda metade do século XIX, a ideia da ameaça asiática, o governo norte-americano implantaria algumas medidas no sentido de criar um aparato mais organizado de controle de imigração. No entanto, o primeiro escritório federal de imigração (1864), embora temporário, foi estabelecido com o objetivo de encorajar a imigração num período em que as demandas por mão-de-obra para abastecer as necessidades criadas pela Segunda Revolução Industrial cresciam anualmente. Nesse momento, todavia, cada estado conduzia a imigração no seu território, com legislações próprias, fazendo com que o escritório recém-criado não alcançasse plena eficácia em suas atribuições. Assim, quatro anos após o seu estabelecimento, o congresso aprovou a sua abolição. Embora essa experiência inicial possa parecer a raiz do serviço imigratório contemporâneo, vale dizer que não apenas pelo insucesso do escritório, mas pela própria *raison d'être* da iniciativa, não há paralelos entre as primeiras experiências e a evolução do serviço imigratório do século XX, uma vez que toda a sua cultura fundamentou-se menos em parâmetros de encorajamento do que de controle estrito e favorecimento das legislações restritivas.

Para o caso mexicano, a historiadora Linda Gordon explica que na fronteira do Arizona com o México “não havia necessidade alguma de *coyotes*, guias para orientar e roubar ilegais; não havia nenhuma marcação fronteiriça (a não serem alguns poucos pilares aqui e acolá), nenhum controle imigratório, e, portanto, nenhum ilegal.”¹²⁶ Obviamente, com a questão da inexistência de ilegalidade, Gordon referia-se aos mexicanos, uma vez que a imigração de chineses chamava crescentemente a atenção das autoridades, e sua travessia não-autorizada, como atestam alguns historiadores¹²⁷, ocorria basicamente na fronteira da Califórnia.

---

¹²⁵ NEVINS, 2002, p. 26.

¹²⁶ GORDON, 1999, p. 48.

¹²⁷ Um dos mais notáveis historiadores da imigração nos Estados Unidos é Roger Daniels.

A condição mexicana é bem retratada por George Sánchez, que destaca que a frouxidão com que as autoridades norte-americanas patrulharam o fluxo migratório fronteiriço nos primeiros anos do século XX:

Não se deveu à inexistência de estatutos de imigração na legislação [...]. Havia restrições contra quem cruzava a fronteira e era considerado moralmente suspeito, doente [...] e “passível de tornar-se um encargo público”. Qualquer uma dessas categorias, particularmente a cláusula “LPC”, poderia ter barrado a maior parte dos imigrantes do México no período. No entanto, a presença de uma forte cultura de fronteira através da qual os fluxos há muito eram amplamente desregulados – esta área, acima de tudo, era conhecida como “a passagem para o norte” –, abrandou o rigoroso *enforcement* demandado por aqueles estatutos. Os oficiais que trabalhavam na fronteira concentraram seus esforços na entrada clandestina de chineses e no patrulhamento contra atividades criminosas. A dimensão econômica dos fluxos na fronteira seguiu, portanto, uma rota relativamente livre.¹²⁸

Nesse sentido, em 1882, a atribuição do papel de coordenador de políticas restritivas dado pelo congresso ao secretário da Fazenda, diminuindo a autonomia dos estados, deve ser vista como uma ação estratégica visando reforçar a exclusão dos chineses. Quando os números crescentes da imigração passaram a ser considerados um problema grande demais para ser tratado individualmente pelos estados, os congressistas aprovaram a criação da Superintendência de Imigração e do Bureau de Imigração, em 1891 e 1894, respectivamente. O estabelecimento da primeira agência federal de imigração, com a extensão de seus esforços através das estações de fiscalização portuárias, consistiu num projeto pensado de centralização do tratamento imigratório, algo visto como essencial para impedir a entrada dos imigrantes barrados na nova legislação. Essa é a raiz do moderno serviço de controle imigratório.

Enquanto os esforços de controle da imigração legal cresciam paulatinamente, praticamente nenhuma política mais elaborada havia sido formulada visando à imigração indocumentada. Além dos fatores indicados acima, o foco nos fluxos previstos pela legislação foi influenciado pela prioridade dada às políticas de cidadania e naturalização, uma questão bastante discutida e legislada a partir do final do século XIX e concluída, meio século depois, com a

---

¹²⁸ SÁNCHEZ, 1993, p. 51.

codificação de todas as leis de naturalização anteriores no *Act of October*, em 1940¹²⁹. Em 1903, o Bureau de Imigração foi reorganizado e transferido do Departamento da Fazenda para o Departamento do Comércio e Trabalho, ao lado da aprovação de outra lei que também exigia o aumento das taxas de imigração, proibia a entrada de anarquistas (a primeira a excluir um indivíduo com base em suas convicções políticas e ideológicas), além de esboçar um plano de registro extensivo de imigrantes, ainda focando os imigrantes legais, embora já demonstrasse uma parcela de preocupação com as fraudes praticadas por chineses, italianos e outros grupos.

Nesse período, o comissário-geral da imigração, Frank Sargent, passou a defender que fosse quebrada a tradição de permissividade e aumentado o staff do serviço imigratório, tendo em vista o crescimento da imigração proveniente do México. A desordem provocada pela Revolução Mexicana (que começou em 1910 e estendeu-se pelos anos 1920) teve um papel importantíssimo em “transformar a fronteira em um obstáculo para migrantes mexicanos”¹³⁰, pelo fato de que as autoridades norte-americanas, ao tomarem consciência dos problemas envolvidos com a deflagração do conflito, advertiram sua população a não cruzar a fronteira e perceberam a necessidade de policiamento da região, além do próprio fechamento da fronteira do lado mexicano por parte dos rebeldes.

Em 1906, com a aprovação da Lei de Naturalização, surgia o *Bureau of Immigration and Naturalization*, cuja direção era conferida ao secretário do Departamento do Comércio e Trabalho. A nova agência seria responsável por todas as questões de imigração e naturalização, embora a condução dos processos de visto e cidadania também estivesse ligada ao Departamento de Justiça. Em 1933, quando o Departamento do Comércio e Trabalho já havia se dividido e formado o Departamento do Trabalho, o Bureau de Imigração tornou-se uma só agência (existia uma separação interna entre Bureau de Imigração e Bureau de Naturalização), o *Immigration and Naturalization Service* (INS). Em 1940, através de um decreto, o presidente Franklin D. Roosevelt determinou a transferência do INS para o Departamento de Justiça, o que ficou estabelecido até a sua reformulação, em 2002.

---

¹²⁹ Nesse mesmo ano, foi criado o Dia da Cidadania (três de maio), usado para promover a naturalização e o patriotismo norte-americano em geral. Essa data tornou-se um evento bastante popular, principalmente nos anos 1940.

¹³⁰ NEVINS, 2002, p. 27.

Apesar da permissividade do governo norte-americano para com a imigração mexicana ter retardado a formação de uma patrulha federal de controle da fronteira, as preocupações crescentes com o caminho (via México) encontrado por chineses e outros grupos excluídos de driblar a política exclusionista norte-americana suscitaram cada vez mais um entendimento de que o *enforcement* pontual das estações e portos deveria ser ampliado para reforçar a legislação vigente. Mais importante ainda, foi a aprovação do *Immigration Act of 1917* que levou à formalização dos procedimentos de controle imigratório bem como ao aumento do número de oficiais e de locais de inspeção da imigração ao longo da fronteira entre Estados Unidos e México. Novas práticas passaram a ser aplicadas aos imigrantes mexicanos, como a vacinação e o banho. Os médicos contratados pelo serviço de imigração designavam os imigrantes como “desejáveis” ou “indesejáveis”, com base em sua saúde, abrindo o leque para a exclusão não deliberada de muitos imigrantes, ao passo que também deixava espaços para a tradição de permissividade.

Mesmo com o avanço do serviço imigratório, observou-se a necessidade de um braço armado que operasse *in loco* o *enforcement* imigratório. Na região de El Paso (Texas), por exemplo, muitos imigrantes simplesmente entravam nos vagões de carga dos trens e facilmente chegavam à Califórnia à procura de emprego. Como destacado pelo Chefe da Inspeção de Imigração em El Paso, por volta de 1920, “praticamente qualquer estrangeiro com o desejo de entrar nos Estados Unidos e com uma persistência e inteligência comuns podia facilmente encontrar meios para fazê-lo, sem medo de ser descoberto.”¹³¹

O debate sobre a criação de uma patrulha de fronteira ganharia força durante a I Guerra Mundial, a começar pelo estabelecimento de restrições a viagens e o deslocamento de militares para alguns pontos da fronteira (um dos primeiros relatos de militarização das fronteiras norte-americanas). Com isso, houve um aumento estrondoso da imigração não-autorizada e de atividades ilegais. Nevins atenta para o fato de que os caminhos que levaram à criação da Border Patrol não se assentam simplesmente sobre a questão da imigração indocumentada, “mas também (e talvez mais ainda) na preocupação com questões de segurança nacional relacionadas à fronteira.”¹³²

---

¹³¹ Cf. NEVINS, 2002, p. 28.

¹³² NEVINS, 2002, p. 28.

De qualquer forma, a própria patrulha da fronteira considera como origem da instituição os esforços de setenta e cinco inspetores do Bureau de Imigração, os quais, montados a cavalo, imprimiram algumas pequenas e irregulares operações de proteção da fronteira sul, em 1904. Conhecidos como “*Mounted Guards*”, os inspetores atuaram na região de El Paso, curiosamente, se não a principal, umas das mais importantes regiões alvo das grandes operações de *enforcement* fronteiriço da década de 1990. Embora munidos de pouquíssimos recursos, ampliaram o raio de ação para a fronteira sul da Califórnia, num esforço de barrar a imigração não-autorizada de chineses. No entanto, antes que os lendários cavaleiros iniciassem o esparso patrulhamento, alguns guardas florestais texanos já haviam sido designados pelo estado para tarefas de fiscalização da fronteira. Entre eles, Jeff Milton é conhecido como o primeiro patrulheiro de imigração. Em 1879, aos dezoito anos, tornou-se um Texas Ranger (guarda florestal), sendo apontado como um dos que capturaram os líderes apaches Geronimo e Victorio. Milton entraria no serviço de imigração norte-americano anos mais tarde. De qualquer modo, esses primeiros patrulheiros têm sido oficialmente tratados como efetivos excepcionais, devido à ausência de uma organização e à natureza interina de sua atuação.

Esse cenário começaria a mudar quando os agentes de imigração passaram a reivindicar o estabelecimento de um *enforcement* fronteiriço entre as estações de fiscalização em que trabalhavam. Em 1918, o inspetor de Supervisão, Frank W. Berkshire, escreveu ao comissário-geral de imigração expressando suas preocupações sobre a inexistência de um esforço coordenado de *enforcement* da lei imigratória ao longo da fronteira com o México. Além disso, a imigração indocumentada cresceria com a aprovação do *Immigration Act of 1917*, cujas medidas exigindo a aplicação do teste de alfabetização e o aumento das taxas de imigração influenciaram na opção pela via não-autorizada. Peter Andreas destaca que “os insucessos das iniciativas do país com a proibição da bebida alcoólica¹³³ bem como a [...] grande tentativa de restringir a imigração no início do século XX induziram, pela primeira vez, o desenvolvimento de um aparato de *enforcement* fronteiriço.”¹³⁴ A peça fundamental desse aparato seria a Border Patrol (Patrulha da Fronteira), criada em 1924.

---

¹³³ A Décima Oitava Emenda à Constituição norte-americana proibia a importação, o transporte, a produção ou a venda de bebidas alcoólicas. A Lei Seca, como ficou conhecida, começou a valer à meia-noite do dia 16 de janeiro de 1920. Com a lei, o *enforcement* fronteiriço passou a ter mais importância para o governo.

¹³⁴ ANDREAS, 2003, p. 86.

No ano de sua criação, 450 patrulheiros foram alocados em diferentes pontos das fronteiras norte e sul dos Estados Unidos, incumbidos da missão de impedir a entrada de imigrantes não-autorizados, objetivando, principalmente, o desmantelamento do tráfico de pessoas. Os alvos primordiais entre os imigrantes eram asiáticos e europeus que tentassem driblar as novas leis de cotas estabelecidas em 1921 e 1924. Em 1925, as funções da Border Patrol (BP) foram expandidas para o patrulhamento da costa oceânica (em especial, o litoral da Flórida), sendo que, até 1930, o corpo de patrulheiros já havia dobrado. Dois anos mais tarde, o controle da Patrulha seria dividido entre dois escritórios, um em El Paso e outro em Detroit.

No intuito de ampliar a qualidade da instituição, o governo federal criou a primeira Academia da Patrulha da Fronteira, em 1934, com uma escola de treinamento em Camp Chigas, El Paso. Nessa mesma direção, a patrulha passou a operar com rádios e veículos motorizados no ano de 1935, embora o cavalo tenha continuado como o principal meio de transporte por bastante tempo, sendo utilizado até os dias atuais. Com o crescimento das operações, as deportações pularam de 2762 em 1920, para 19865 em 1933,¹³⁵ momento no qual os mexicanos passaram a encabeçar a lista na política de deportações impulsionada pelo cenário pós-*crash* de 1929.

A década de 1930 representou um período de crescimento da BP, mesmo com os efeitos causados pela anulação da Lei Seca, em 1933, como a queda do tráfico de produtos proibidos e a redução considerável dos fluxos fronteiriços clandestinos. Tal crescimento pode ser compreendido por configurar-se como parte de uma estratégia de ampliação das apreensões e deportações de estrangeiros em meio à grave crise econômica. Nesse período, um dos principais grupos perseguidos por nativistas e congressistas da ala restricionista do Partido Republicano foram os filipinos, imigrantes que vivenciaram a condição peculiar de terem sido contratados, em sua maioria, para o trabalho nas plantações de açúcar do estado do Havaí (em contratos firmados pela Associação dos Plantadores de Açúcar do Havaí) e de constituírem um povo cuja nação fazia parte do império norte-americano, particularidade que levou os legisladores a não os incluírem na política de cotas da década de 1920. No entanto, a aprovação do *Tydings-McDuffie Act de 1934* (independência das Filipinas) e a grande quantidade de trabalhadores vivendo com contratos expirados, em especial, na Califórnia (aproximadamente 30 mil apenas nesse estado¹³⁶),

---

¹³⁵ Cf. DANIELS, op. cit., p. 66.

¹³⁶ Segundo os dados do *U.S. Census*, cerca de 63 mil filipinos ainda viviam no Havaí e quase 50 mil já haviam migrado para a parte continental dos Estados Unidos.

promoveram um debate intenso que culminou no êxito dos conservadores republicanos em estabelecer uma cota de apenas 50 lotes anuais para filipinos¹³⁷ (a despeito de uma concessão feita aos produtores de açúcar¹³⁸). A década de 1930 ainda foi marcada, portanto, pela caçada buscando a inclusão das nacionalidades “esquecidas” na política de cotas, como fruto de uma estratégia dos grupos anti-imigração favorecida pela dramaticidade econômica do momento.

De todo modo, apesar da conquista em relação aos filipinos, os grupos restricionistas não foram bem-sucedidos na tarefa de incluir os mexicanos no sistema de cotas, o que, provisoriamente, foi sanado pelas deportações em massa do período. A derrota com a não inclusão dos mexicanos no sistema de cotas se destacaria na imensidão de leis restritivas com influência nativista. A própria reinterpretação da cláusula LPC – de 1882 e que estabelecia a exclusão de pobres e de pessoas passíveis de tornarem-se um encargo público – pelo presidente Herbert Hoover, no início da década de 1930, resultando na aplicação de medidas mais contundentes por parte dos oficiais consulares norte-americanos no México (como a negação de vistos a mexicanos tipificados na LPC) parece ter menos a ver com o ativismo nativista em si do que com o cenário de crise estrutural profunda, no qual a imigração mexicana, numa rota crescente nos anos 1920, passou a representar um problema importante. Além disso, aliado ao programa de deportações e da burocracia consular, há que se considerar o fato de que muitos mexicanos que viviam nos Estados Unidos retornaram voluntariamente para o México com as altas taxas de desemprego.

Ao lado da evolução do inédito aparato de *enforcement* norte-americano, desenvolvia-se, portanto, um *modus operandi* bastante típico do serviço de imigração. O alto teor racial da política de imigração acabou produzindo uma cultura de exclusionismo e tratamento diferenciado dentro da agência de imigração estadunidense. Desde as primeiras operações promovidas em Ellis Island e Angel Island à formação da Border Patrol e expansão do INS, a regra entre os oficiais de imigração fundamentou-se na aplicação do ônus da prova aos imigrantes, principalmente, àqueles tipificados nas legislações, colocando em prática a “*sifting*”,¹³⁹ uma velha reivindicação nativista. Muitos chefes de inspeção e agentes de imigração, e mesmo

---

¹³⁷ Sobre a imigração filipina, cf. LIU; ONG; ROSENSTEIN, 1991.

¹³⁸ A imigração para o Havái configurava-se fora do sistema de cotas, embora condicionada ao aval do Secretário do Interior.

¹³⁹ Expressão que denota uma ação de peneirar, filtrar, separar.

comissários, como Frank Sargent, tinham vínculos secretos ou publicamente expressos com a causa nativista. Daniels é enfático ao afirmar que “está claro que oficiais como Wilbur J. Carr, que dirigiu o serviço consular de 1909 a 1937, enxergavam-se como *gatekeepers* [sentinelas da fronteira, guardadores dos portões], e que Carr e muitos de seus subordinados eram nativistas.”¹⁴⁰

Nesse sentido, a internação de 112 mil imigrantes japoneses (dos quais 70 mil eram cidadãos norte-americanos nativos) em “virtuais campos de concentração”¹⁴¹ não se tratou apenas de uma retaliação aos ataques sofridos em Pearl Harbor.¹⁴² A perseguição aos japoneses representou o ponto máximo de um serviço permeado pelas práticas de exclusão, discriminação e controle rígido sobre “raças” consideradas inferiores. Ademais, a prontidão das operações demonstrou a alta capacidade que o braço armado da política de imigração norte-americana havia adquirido em executar os anseios políticos de determinados grupos. Na ocasião da II Guerra Mundial, pouco foi preciso para que 1400 novos patrulheiros fossem incluídos no staff da Patrulha, direcionados não somente às funções de controle fronteiriço, mas também às operações de detenção e remoção de japoneses e nos esforços de escolta diplomática. Por fim, a política de internação revela uma trajetória que marca o período da Guerra Fria, ganha o campo das políticas interdepartamentais nos anos 1990 e atinge seu ápice após 2001, essencialmente impulsionada pela aproximação entre imigração e questões de segurança nacional. Essa lógica levou, por exemplo, o congresso a revogar, em dezembro de 1943, todas as leis de exclusão de chineses, autorizando a concessão de um pequeno número de cotas para imigrantes provenientes da China, além de conceder-lhes a admissibilidade à naturalização.¹⁴³

De todo modo, os primeiros ensaios de *enforcement* na política imigratória norte-americana foram profundamente informados pela agenda restricionista/nativista, cujo exclusionismo racial induziu o estabelecimento de um *enforcement* seletivo. Além disso, o surgimento do aparato de *enforcement* imigratório representou um entendimento nascente sobre a necessidade de aplicação do texto restritivo da lei tendo em vista as vias não-autorizadas de

---

¹⁴⁰ DANIELS, 2005, p. 53.

¹⁴¹ REIMERS, 1998b, p. 24.

¹⁴² As bases para a detenção, remoção e internação de imigrantes japoneses em “áreas militares com autorização para exclusão e realocação” foram estabelecidas pelo presidente Franklin D. Roosevelt, em fevereiro e março de 1942, através da *Executive Order 9066* e da *War Relocation Authority*, endossadas pelo congresso com a aprovação do *Act of March 21*, no mesmo ano.

¹⁴³ A atitude do congresso foi amplamente influenciada pela aliança entre Estados Unidos e China nos esforços contra o Japão, no bojo da II Guerra Mundial.

imigração provocadas pelo fechamento das portas a determinados grupos de imigrantes. O período marcado pelas primeiras leis de exclusão a chineses, a centralização do serviço de imigração e a criação da BP é um marco fundamental para o processo político vislumbrado nas últimas décadas, inclusive no período pós-11 de setembro. Como veremos, a partir dos anos 1980 o *enforcement* adentra cada vez mais na lógica de formulação da política imigratória norte-americana, reeditando a velha influência restricionista no desenho de políticas incisivas de controle de chineses e as demandas por políticas de *enforcement* mais consistentes e colocando em prática projetos de *enforcement* com precedentes importantes, como as *Palmer Raids*, a política deportação de mexicanos no final dos anos 1920 e, como analisado no próximo capítulo, a Operação Wetback. Tendo em vista os aspectos de continuidade propostos na hipótese inicial sobre a política de imigração do pós-11 de setembro, é fundamental a compreensão de toda a trajetória do aparato e políticas de *enforcement* dos Estados Unidos, de tal modo que ela evidencie a existência de antecedentes importantes que são retomados e ampliados a partir dos anos 1990.

As dificuldades em caminhar rumo a uma ampla legislação liberal, condizente com o avanço dos direitos humanos e com o novo cenário da globalização, podem ser vistas como uma das importantes heranças e implicações deixadas pelo triunfo restricionista do período anterior, sendo que novos elementos (como a questão dos refugiados) passam a aproximar a política de imigração aos interesses da política externa e de segurança. A batalhada trajetória de liberalização da política imigratória levou a uma grande reforma da legislação de imigração - que, de certo modo, propiciou a revitalização do restricionismo - e por um novo mandato para as agências de imigração do país, profundamente influenciado pela retórica neorresticionista da perda do controle das fronteiras e da ilegalidade. Em se tratando de um tema tão delicado, mutável e altamente vulnerável como a imigração, em pouco tempo a América reviveria uma era de crescentes reivindicações restricionistas, talvez tão velhas quanto as primeiras, embora vestidas com novos métodos e uma lista mais ampla de mitos.

3 ABERTURA DA POLÍTICA DE IMIGRAÇÃO NORTE-AMERICANA: DOS REFUGIADOS AOS NOVOS IMIGRANTES

Considerações iniciais

No capítulo anterior analisamos a evolução do aparato de *enforcement* como peça fundamental para a consecução de uma política imigratória direcionada à exclusão de determinados grupos, um modelo fundamentado, principalmente, na tipificação de indivíduos “geneticamente” inelegíveis (voltado para a raça e religião) e numa admissibilidade definida pela propensão à assimilação político-cultural (incluindo outros elementos que não apenas raça e religião).

Oficialmente iniciada com o *Chinese Exclusion Act* de 1882, essa política foi amplamente definida a partir da agenda nativista, de tal modo que consideramos o exclusionismo - guardadas as ponderações destacadas em relação ao papel importante de outros grupos envolvidos no processo - como uma extensão da ideologia nativista para o plano das políticas oficiais do governo, uma vez que o ativismo desse grupo mostrou-se crucial na aprovação de legislações restritivas. Ademais, ao abordarmos a formação da política de *enforcement* dos Estados Unidos, com o surgimento da Border Patrol e do INS, demonstramos que se tratou de uma política de *enforcement* seletivo, caracterizada pelo tratamento diferenciado baseado no componente racial: enquanto asiáticos e alguns grupos de europeus estavam sujeitos a ações de reforço das legislações exclusionistas, a frouxidão era a marca do controle em relação aos imigrantes mexicanos. De fato, na história da política imigratória norte-americana do século XIX até meados do século XX, os nativistas tiveram uma presença forte e bem sucedida na formulação das leis de imigração norte-americanas, com exceção do caso mexicano.

Neste capítulo, analisaremos o processo de abertura da política de imigração dos Estados Unidos a partir da II Guerra Mundial, marcado por três fatores: a vinculação do problema dos refugiados aos interesses de política externa no contexto da Guerra Fria; a oficialização dos programas de trabalho temporário para mexicanos; e a influência do movimento de direitos civis, que contribuíram para a aprovação, em 1965, do *Immigration and Nationality Act* (INA). Em particular, a questão dos

refugiados é importante porque as relações estabelecidas entre a política imigratória e questões de segurança e política externa durante a Guerra Fria giram basicamente em torno dela e, ademais, o próprio processo de liberalização e humanitarização da política de imigração norte-americana é inaugurado pelo debate sobre os escândalos do tratamento dado aos refugiados na década de 1930 e durante o segundo grande conflito mundial. A questão dos *braceros* é igualmente importante pelo fato de lidar com a principal fonte de imigração contemporânea para os Estados Unidos e com temas decisivos envolvendo a política de *enforcement* na fronteira sul e a questão dos fluxos não-autorizados, elementos estes que estiveram na base do revigoramento restricionista a partir dos anos 1970. Por fim, o movimento dos direitos civis está intimamente relacionado a pontos basilares da agenda pró-imigração – como discriminação, igualdade e raça - e do processo de liberalização que conduziu à reforma imigratória de 1965.

Essa retomada é fundamental para a compreensão de elementos de continuidade da atual política de imigração dos Estados Unidos e do contexto a partir do qual se desenvolveu o novo restricionismo do último quarto do século XX, um movimento essencial na montagem do atual paradigma de *enforcement* imigratório.

3.1 Pensando a abertura: Guerra Fria e refugiados

Após enfrentar a terrível crise econômica e social dos anos 1930, num momento em que as tensões e pressões se exacerbavam sobre todo tipo de política pública – e não menos sobre as políticas de imigração -, o presidente norte-americano Franklin D. Roosevelt (1933-1945) encarava o desafio da Segunda Grande Guerra e algumas importantes implicações envolvidas nesse quadro. Com a deflagração do conflito mundial, Roosevelt encontrava-se frente a frente com a delicada questão dos refugiados. Vista sob o ângulo do horror do Holocausto, a indiferença do governo norte-americano e de outras nações em relação às possibilidades de refúgio e asilo aos perseguidos tornou-se um escândalo imensurável na extensa literatura sobre o tema.¹⁴⁴

É certo que no momento em que os norte-americanos aprenderam sobre o que Walter Laqueur havia chamado de o “terrível segredo”¹⁴⁵ do Holocausto, o destino da maioria dos judeus

---

¹⁴⁴ Peter Novick (2000) traça um perfil bastante consistente sobre o pragmatismo seletivo de Roosevelt no período.

¹⁴⁵ Cf. LAQUEUR, 1980.

da Europa já estava selado. Com um conhecimento aparentemente parcial a respeito da existência da perseguição nazista a judeus, socialistas e outros grupos na Alemanha, Roosevelt iniciara seu governo condenando os supostos eventos; entretanto, durante praticamente uma década, pouco ou nada fez para alterar a política imigratória de seu país.

Em duas ocasiões (1935 e 1936), o governador de Nova York, Herbert H. Lehman, escreveu a Roosevelt relatando as extremas dificuldades encontradas pelos judeus germânicos em obter vistos nos consulados norte-americanos da Alemanha. As respostas, esquematizadas pelo Departamento de Estado, asseguraram ao governador que havia um interesse compreensivo de Roosevelt a respeito dessas questões, que os oficiais consulares estavam cumprindo suas obrigações de modo humanitário e, por fim, reafirmavam que a concessão de vistos estava condicionada à possibilidade do requerente tornar-se um encargo público. Por outro lado, a influência de Warren, chefe da Divisão de Vistos do Departamento de Estado, foi marcante durante boa parte do governo Roosevelt. Acusado por líderes judeus norte-americanos de anti-semita, Warren permanentemente criou dificuldades à admissão de judeus, em geral, e de asilo a judeus refugiados, principalmente. Num dos maiores escândalos para a política imigratória do período, ele passou a interpretar erroneamente uma cláusula de exceção às restrições impostas pela lei de 1924, passando a negar, sob a prerrogativa do encargo público, a concessão de vistos à maioria dos judeus enquadrados na lista de exceções.¹⁴⁶ Mais tarde, se saberia que intelectuais judeus, como Albert Lewkowitz, foram proibidos de entrar nos Estados Unidos a partir de uma norma administrativa criada pela Divisão de Vistos, não respaldada em nenhum estatuto ou lei de imigração, impedindo a concessão de vistos de estágio e de intercâmbio cultural e intelectual a requerentes de universidades com status inferior à instituição norte-americana pretendida.

A sucessão de decisões políticas desse calibre parece demonstrar que Roosevelt, ao permitir que os burocratas do Departamento de Estado elaborassem suas respostas, “simplesmente não queria interferir ou mesmo saber o que realmente estava acontecendo. O mais militante [dos presidentes norte-americanos] pôde ser totalmente indiferente quando isso lhe conveio.”¹⁴⁷ A perpetração dos abusos para com refugiados judeus expressou o ponto máximo de uma política de imigração, como analisado no capítulo inicial, fundada na exclusão, abastecida

---

¹⁴⁶ A cláusula excluía das cotas os ministros de qualquer denominação religiosa, professores de universidades, seminaristas, além de suas esposas e filhos solteiros menores de 18 anos.

¹⁴⁷ DANIELS, 2005, p. 73-74.

por um serviço de imigração altamente propenso à discriminação racial, exercida através da garantia de um amplo poder discricionário aos cônsules norte-americanos e, por fim, materializada na ideologia conservadora e restricionista de seus principais oficiais, como o publicamente conhecido anti-semita Wilbur Carr, administrador-chefe do serviço consular dos Estados Unidos de 1909 a 1937.¹⁴⁸

O quadro perturbador durante e após a II Guerra Mundial colocaria em xeque esse tipo de padrão de política imigratória a partir da confrontação entre as penosas consequências do sangrento conflito e as decisões e omissões políticas do período. Com a deflagração da guerra, Roosevelt estivera constrangido a mover-se na direção de uma política para refugiados mais solidária. Nesse sentido, criou o Comitê Consultivo sobre Refugiados Políticos com a intenção de realizar uma conferência internacional que facilitasse a emigração de refugiados políticos da Áustria e Alemanha, cravando, entretanto, o sinal marcante da política de imigração norte-americana na direção do novo órgão: nenhum país deveria ou seria induzido a receber um número maior de imigrantes refugiados do que o permitido por seus ordenamentos existentes.

Havia pouca disposição nos Estados Unidos em alterar a política imigratória, mesmo diante das evidências da existência de campos de concentração na Alemanha. Essa postura passou a ser duramente criticada pela sociedade internacional do período, levando-se em conta, principalmente, as pretensões norte-americanas de liderança do mundo liberal-democrático. A incongruência entre a política frente aos refugiados e o discurso oficial se traduzia em uma baixa legitimidade do país nos organismos internacionais. Todavia, antes mesmo que as discussões humanitárias preenchessem os corredores da recém-criada Organização das Nações Unidas (ONU), interesses políticos conjunturais e econômicos do período do segundo grande conflito mundial levariam os Estados Unidos a moverem-se rumo a padrões menos restritivos em pontos marcantes de sua política de imigração exclusionista.

Tomando a definição da ONU para refugiado como toda pessoa que por causa de fundados temores de perseguição devido à sua raça, religião, nacionalidade, associação a determinado grupo social ou opinião política encontra-se fora de seu país de origem e que, por

---

¹⁴⁸ Para maiores explanações acerca do anti-semitismo desse período na política de imigração dos Estados Unidos vide NOVICK, 2000. Sobre as posições de Wilbur Carr, cf. DANIELS, 2005, p. 53, 75 e TICHENOR, 2002, p. 154, 157.

causa dos ditos temores, não pode ou não quer regressar ao mesmo,¹⁴⁹ como parâmetro para a evolução da política imigratória norte-americana, percebemos uma nação nem sempre aberta ao acolhimento.

É fato que refugiados de diferentes partes da Europa foram recebidos, embora nem sempre bem acolhidos, nos anos de formação e consolidação dos Estados Unidos. Contudo, quando as treze colônias ainda se formavam, o grupo protestante dos quakers – como tantas outras minorias – já enfrentava resistência por parte dos puritanos, que nas décadas anteriores aportaram no Novo Mundo vítimas de perseguição religiosa. Se protestantes dissidentes, monarquistas, republicanos, bonapartistas e muitos outros grupos encontraram “refúgio”¹⁵⁰ no país, é preciso também lembrar os casos demograficamente bem mais expressivos de expulsão e exílio, como os mais de quarenta mil legalistas¹⁵¹ simpatizantes da coroa inglesa durante a Revolução Americana.

Ainda nos tempos do chamado federalismo, no governo de John Adams (1797-1801), a constante preocupação com as atividades subversivas resultou na prisão questionável de imigrantes franceses, irlandeses e britânicos através dos famosos *Alien e Sedition Acts* (1798), os quais dificultaram bastante a vinda de potenciais refugiados políticos, principalmente a de anarquistas e monarquistas perseguidos. Ao longo do século XIX, apesar do grande número de imigrantes que chegou aos Estados Unidos, o principal centro receptor de exilados políticos europeus foi a Grã-Bretanha, sendo Londres a capital (seguida por Genebra e Paris) mais procurada por refugiados políticos poloneses, espanhóis, portugueses, tchecos, húngaros e austríacos.¹⁵² Nesse ínterim, os latino-americanos, particularmente cubanos que planejaram a revolução contra os simpatizantes espanhóis a partir de bases em Tampa e Nova York, eram os principais exilados em solo norte-americano.

A apatia norte-americana em relação aos refugiados judeus durante a Segunda Guerra Mundial começa a mudar em grande medida em função de um forte ativismo de grupos como a *The Hebrew Immigrant Aid Society* (HIAS) e a *American Jewish Committee* (AJC) e da entrada dos Estados Unidos na guerra. Até a deflagração do conflito, as poucas decisões tomadas em

---

¹⁴⁹ ONU. ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR), op. cit., p. 1-3.

¹⁵⁰ Cabe salientar que o termo é bastante genérico para o período, uma vez que as concepções atuais de “refúgio” e “refugiado” só ganharam força conceitual e prática durante o século XX.

¹⁵¹ Conhecidos como *Tories* ou *Loyalists*.

¹⁵² SASSEN, 2000, p. 36.

relação ao refúgio, intrinsecamente motivadas pelo discurso antifascista, foram bastante tímidas. Com a escalada da perseguição nazista aos judeus, o secretário da AJC, Morris Waldman, passou a pressionar os países contrários à política alemã a se alistarem oferecendo abrigo aos refugiados judeus, em especial, da Alemanha. Em meio aos crescentes protestos de judeus na Rússia e leste europeu sobre as desvantagens burocráticas em relação aos que viviam na Alemanha, uma série de outras organizações judaicas nos Estados Unidos e Europa ampliaram os esforços, conscientes de que a emigração era a única esperança.

O conhecido ativista e diretor executivo da *American Civil Liberties Union* (ACLU), Roger Nash Baldwin, conhecedor de longa data do processo de *lobby* político no país, havia aconselhado os líderes judeus de que o único meio de persuadir Roosevelt a agir seria levando o debate até o presidente através de fontes não judaicas. Em meio às dificuldades, Baldwin resolveu liderar um grupo de intelectuais como Jane Addams, Reinhold Niebuhr, Lillian Wald e Charles Beard, os quais passaram a opor-se aos reformistas do New Deal como meio de induzi-los a avançar rumo a pleiteada tradição norte-americana de refúgio.¹⁵³ Rechaçado inicialmente pelas tendências restritivas de lideranças como Warren (chefe da divisão de vistos) e Carr (chefe do serviço consular), o crescente ativismo desses grupos passou a alterar o quadro de inatividade da Casa Branca.

Movido pelo *Anschluss* austríaco,¹⁵⁴ é criado o Comitê Consultivo sobre Refugiados Políticos e dada a sinalização positiva para a utilização das cotas alemãs e austríacas para refugiados. A mudança política norte-americana estava diretamente relacionada à percepção de Roosevelt a respeito da importância de uma postura mais incisiva em relação aos refugiados como parte estratégica da política externa dos Estados Unidos. O presidente norte-americano passou a tomar uma série de medidas pontuais na tentativa de sanar a lacuna produzida pela inatividade de uma década. Em primeiro lugar, ordenou que o Comitê Consultivo sobre Refugiados Políticos criasse listas de refugiados, aos quais o Departamento de Estado concederia vistos temporários. Em seguida, duas medidas administrativas facilitaram a imigração dos

---

¹⁵³ TICHENOR, 2002, p. 157.

¹⁵⁴ Anexação da Áustria pela Alemanha, em 1938.

refugiados que já estivessem fora da Alemanha e dos territórios ocupados, colocando as cotas alemãs à sua disposição¹⁵⁵.

Em 1943, foi criada a *United Nations Relief and Rehabilitation Administration* (UNRRA), um projeto idealizado por Roosevelt que objetivava assistir às vítimas da guerra através da delimitação de uma área sob o controle das “Nações Unidas”¹⁵⁶ a ser utilizada como zona de refúgio. Assinado por 44 nações, o acordo ajudou milhões de refugiados com a provisão de alimento, roupa, abrigo, atendimento médico e outros serviços essenciais. O acordo durou quatro anos, sendo que suas funções foram transferidas a várias agências da ONU, incluindo a Organização Internacional para os Refugiados.

A liderança norte-americana na condução da UNRRA deveu-se muito à necessária congruência entre discurso e prática num momento de constantes ameaças à manutenção de compromissos conjuntos. Ainda assim, alterações mais substantivas na admissão de refugiados em solo norte-americano só ocorreram quando o famoso documento da equipe do secretário do Tesouro do país, Henry Morgenthau, intitulado “Relatório ao Secretário sobre a Anuência desse Governo no Assassinato de Judeus”, chegou às mãos de Roosevelt, em janeiro de 1944. Enfatizando tratar-se de um dos maiores crimes da história, o documento era uma acusação formal ferrenha à política imigratória norte-americana e, em particular, ao Departamento de Estado. Além dos ataques à política de vistos do departamento, o relatório acusava seus funcionários de “usar a máquina governamental para impedir o resgate de refugiados judeus, [...] obstar a efetivação de programas de apoio a refugiados; [e...] neutralizar a obtenção de informações concernentes à morte da população judaica na Europa.”¹⁵⁷

A delicada realidade exposta no documento levou Roosevelt a emitir, poucos dias depois, um decreto que criou o *War Refugee Board*, constituído por representantes responsáveis pela facilitação e organização dos deslocamentos dentro da área estabelecida pela UNRRA, operando a partir de países aliados e neutros (como Turquia, Suécia e Suíça), e que teve pouco impacto no aumento do número de refugiados nos Estados Unidos. A segunda medida tomada pelo governo norte-americano foi mais direta. O presidente criou um assentamento emergencial para

---

¹⁵⁵ O pequeno número de admissões dentro desse programa de abertura de cotas poderia ter sido maior caso a medida fosse sido tomada antes mesmo da eclosão do conflito, desatando os nós criados pelas constantes negativas consulares, em especial, a judeus, durante os anos 1930.

¹⁵⁶ Uma referência aos Aliados inimigos do regime nazi-fascista e não à futura Organização das Nações Unidas.

¹⁵⁷ U. S. TREASURY DEPARTMENT, 1944.

refugiados em Fort Ontario, estado de Nova York para o qual foram levados mais de mil refugiados de dezoito nacionalidades, através de uma política, a pedido de Roosevelt, alheia ao procedimento migratório regular. O assentamento se tornaria um marco para a política de refugiados do período da Guerra Fria.

Além do redirecionamento da postura em relação aos refugiados, as preocupações estratégicas do período impulsionaram a abertura através de medidas específicas e contundentes. A principal delas foi relativa à antiga política de exclusão de chineses. Em dezembro de 1943, como fruto da aliança entre Estados Unidos e China nos esforços contra o Japão, o congresso norte-americano revogou todas as leis de exclusão de chineses, autorizou a concessão de cotas para a China, além de permitir a naturalização de chineses. Independentemente de suas motivações, essas alterações representaram o desmantelamento de um dos carros-chefe do exclusionismo que logrou êxito na política migratória estadunidense por mais de meio século. Como veremos adiante, o processo de abertura foi fortalecido ainda por mais duas linhas: questões econômicas e estratégicas da Guerra Fria. De todo modo, embora as decisões sobre refúgio tenham sido tardias e, de certa forma, insuficientes, elas introduziram o tema na pauta congressista norte-americana, um importante marco que, posteriormente, levaria a criação da primeira legislação específica para refugiados.

Com o final da guerra, em 1945, havia de sete a onze milhões de refugiados em solo europeu, sendo que alguns seriam repatriados para seus próprios países e outros nem mesmo possuíam mais uma nação (os países bálticos foram absorvidos pela União Soviética e outros países socialistas condicionados à tutela soviética). Os imbróglis em torno da questão sobre o que se fazer com os milhares de indivíduos vivendo nos assentamentos deixados do Atlântico Norte aos Montes Urais seriam decisivos na guinada liberalizante da política de imigração estadunidense. Contudo, as primeiras decisões tomadas em relação à questão não sinalizaram para esse caminho. Menos de um ano após o final da guerra, a recém-criada Organização Internacional para os Refugiados (OIR) cunhou a definição oficial da ONU para refugiados¹⁵⁸ (basicamente a definição supracitada do ACNUR). Com a entrada dos Estados Unidos na organização, o congresso norte-americano aceitaria a definição adotada pela OIR, colocando, todavia, empecilhos à fluidez do processo de admissões ao condicioná-las à aprovação das duas

---

¹⁵⁸ A definição adotada pela OIR concentrou-se bastante na condição das vítimas dos regimes nazi-fascistas e do próprio franquismo na Espanha (regime totalitário do ditador Francisco Franco).

casas legislativas e estabelecer que a própria participação do país na entidade estava atrelada a não modificação de quaisquer de suas leis de imigração.¹⁵⁹

A posição da liderança militar que participou das forças de ocupação na Alemanha seguia a linha restritiva. Segundo Daniels, “um anti-semitismo endêmico [...] aliado à noção de que a ajuda alemã em breve poderia ser útil contra os russos [...] produziram atitudes severas e desumanas entre os comandantes do exército e outros militares norte-americanos em relação aos refugiados.”¹⁶⁰ Robert Ross não exagerou quando escreveu que “o último capítulo da perseguição nazista a judeus foi escrito nos campos de refugiados e na emigração dos sobreviventes da Europa durante os primeiros anos do pós-II Guerra.”¹⁶¹

As preocupações estratégicas trazidas com a Guerra Fria produziram várias fórmulas facilitadoras, embora seletivas, acompanhando a indiferença e os abusos cometidos por militares norte-americanos na Europa. A regra de conduta adotada era que indivíduos considerados importantes para o interesse nacional, como cientistas capazes de adentrar no programa espacial, deveriam ser bem recebidos, seus processos de naturalização facilitados e o passado nazista completamente apagado. Nessa direção, o estatuto que criou a *Central Intelligence Agency* (a CIA), discretamente aprovado em 1949, concedeu à agência uma cota igual à de muitas nações pequenas. O objetivo era fomentar a admissão de indivíduos essenciais aos projetos de segurança nacional sem sujeição aos procedimentos estabelecidos pela lei de imigração.

Apesar de suscitar uma possibilidade contrária à marcha liberalizante, os imperativos trazidos pelo confronto político-ideológico entre russos e norte-americanos também produziram frutos positivos. Muito disso deveu-se às fortes posições adotadas pelo presidente Harry Truman (1945-1953). Antes mesmo que a Guerra Fria começasse, embora as pesquisas de opinião indicassem que a maioria dos norte-americanos preferia que o número de imigrantes admitidos, inclusive de refugiados, no mínimo continuasse no mesmo patamar, Truman publicou um decreto, no final de 1945, através do qual a metade das cotas para os países europeus passaria a ser destinada a refugiados. A medida mostrou-se emblemática ao permitir que indivíduos propensos a tornarem-se encargos públicos (cláusula LPC) fossem acolhidos mediante a intermediação de agências competentes, como o *National Refugee Service*. Desse modo, punha-

---

¹⁵⁹ Cf. DANIELS, 2005, p. 98.

¹⁶⁰ DANIELS, 2005, p. 100.

¹⁶¹ ROSS, 1980, p. 213.

se um fim à obrigatoriedade de declarações juramentadas individuais (dificilmente aprovadas), o que ensejou o aparecimento das agências de serviço social voluntárias (VOLAGS), cujo intenso ativismo teve um papel fundamental no destino de milhares de refugiados.

Em outubro de 1946, Truman se dirigiu ao congresso norte-americano esboçando um projeto para a admissão de judeus fora do sistema de cotas. O desejo do presidente levou o país a seis anos de intensos debates que culminariam não apenas numa legislação especial para refugiados (em 1948), mas também na maior reforma da política imigratória dos Estados Unidos desde as leis de cotas de 1924. No entanto, o projeto que melhor representava os anseios do presidente, o *Stratton Bill* de 1947, seria rejeitado pelo senado. Foi justamente com a aprovação da lei de 1948, aquém das expectativas da ala liberal dos democratas, que a luta pela abertura acirrou-se.

A não consideração do projeto de lei proposto pelo deputado William Stratton impulsionou um movimento pró-refugiados nos principais jornais, revistas e rádios, e que foi fortalecido pela presença de intelectuais, grupos de *advocacy* e, acima de tudo, da Casa Branca. O *lobby* pela abertura aos refugiados e o fim do sistema de cotas passou a vigorar em diferentes linhas. À pedido de Truman, o secretário de Estado George Marshall começou a pressionar o congresso ressaltando que o país não poderia reivindicar liderança sem exercê-la. Na mesma direção, o diário *Christian Science Monitor* questionou se os Estados Unidos poderiam assumir uma liderança global em tempos de Guerra Fria se nem mesmo desejava prestar ajuda aos refugiados. E clamou: “deixem os norte-americanos provarem seu interesse por um mundo livre dando a uma parcela desses infelizes e desesperados refugiados uma chance para serem livres.”¹⁶²

Na luta com o legislativo, a Casa Branca montou uma ofensiva recheada de argumentos altamente sensíveis aos conservadores. Em primeiro lugar, passou a ressaltar os inúmeros reflexos para o orçamento federal dos gastos com a manutenção de assentamentos e tropas numa Europa devastada. Em segundo lugar, frisou a importância dos refugiados do leste europeu como uma ferramenta estratégica na Guerra Fria. E, finalmente, reforçou o fato de que o “problema dos refugiados” bloqueava a reconstrução da Europa, rendendo frutos negativos para o próprio processo de paz mundial. Como destaca Tichenor, “os congressistas nativistas tiveram grandes

---

¹⁶² CHRISTIAN SCIENCE MONITOR, 29 mar. 1947 apud TICHENOR, 2002, p. 184.

dificuldades em bloquear a assistência aos refugiados, já que ela estava atrelada aos aclamados objetivos anticomunistas e de reconstrução econômica pós-II Guerra.”¹⁶³

Ainda assim, os mesmos nativistas remanescentes do período em que foi criado o sistema de cotas conseguiram barrar importantes pontos sugeridos por Truman. Bastante próximos da ala mais conservadora, alguns dos mais influentes membros do Comitê Judiciário, entre eles Patrick McCarran, montaram uma coalizão que rapidamente levaria à formulação e aprovação da primeira legislação específica para refugiados, o *Displaced Persons Act* de 1948. Inserindo pontos polêmicos como o prazo final para que refugiados entrassem em determinados territórios controlados pelos Estados Unidos e a diminuição pela metade do limite de vistos, a legislação adotou várias cláusulas especificando o tipo de indivíduo apto para ser acolhido pelo país.

Ficou patente a preferência por familiares de cidadãos norte-americanos e veteranos de guerra de países aliados. Apesar de ter incorporado a definição de refugiado da OIR, a nova lei condicionou a admissão a interesses nascentes girando em torno da segurança nacional e política externa. Assim, qualquer pessoa que fosse apenas suspeita de participação ou aproximação a qualquer movimento hostil aos Estados Unidos ou à sua forma de governo estava proibido de gozar de quaisquer direitos conferidos pela lei de refugiados. Procurando antecipar-se aos soviéticos, a legislação adicionou algumas categorias de pessoas admissíveis (categorias que fugiam aos propósitos iniciais do projeto), criando cotas para indivíduos de origem alemã nascidos na antiga Tchecoslováquia, Estônia, Letônia, Lituânia, Hungria, Polônia, Romênia, Iugoslávia e Rússia, além de enfatizar o acolhimento dos refugiados tchecoslovacos do pós-Golpe de Praga (fevereiro de 1948) que fundaria o governo comunista no país.

Truman, a despeito do grande número de restrições presentes no texto final, a maior parte, como recorda Daniels, “designada para reduzir o número de judeus admitidos”,¹⁶⁴ acabou sancionando o *Displaced Persons Act*. Embora relutante, o presidente conseguiu enxergar alguns pontos positivos na nova legislação: o estabelecimento da Comissão de Refugiados dos Estados Unidos (CREUA) e as cláusulas que permitiram que agências públicas e privadas, aprovadas pela Comissão, atuassem como fiadores (papel de responsáveis e intermediadores da admissão). A indicação presidencial de três liberais pró-refugiados¹⁶⁵ para presidirem a CREUA levou à

---

¹⁶³ TICHENOR, op. cit., p. 186.

¹⁶⁴ DANIELS, op. cit., p. 106.

¹⁶⁵ Ugo Carusi (protestante), Edward M. O'Connor (católico) e Harry H. Rosenfield (judeu).

formação de um sistema que “refletiu suas inclinações liberais e minou a letra e o espírito da lei aprovada pelo congresso.”¹⁶⁶ Desse modo, as VOLAGS, bem como os grupos étnicos e religiosos que as criavam, tornaram-se, nas palavras de Reimers, “as principais organizações não-governamentais que influenciaram a política imigratória norte-americana”¹⁶⁷ durante os primeiros anos de Guerra Fria.¹⁶⁸

O apoio financeiro e político da Casa Branca a essas organizações e, mais amplamente, à eliminação dos pontos de discriminação do *Displaced Persons* foi alavancado com a recuperação do controle das duas casas legislativas, nas eleições de 1948, pelo partido Democrata. As pressões sobre o restricionista Comitê Judiciário do Senado levariam à aprovação, em 1950, de emendas à lei de 1948 contendo cláusulas mais liberais que excluíram provisões que haviam obstruído a admissão de milhares de judeus, além de aumentar o teto máximo de vistos para refugiados para patamares maiores até mesmo do que a proposta liberal de 1947 de 400 mil admissões anuais.

Alcançada a vitória em relação à legislação de refugiados, os reformistas liberais ligados a entidades pró-imigração voltaram suas atenções para a lei de cotas por origem nacional. Praticamente intacto desde a sua aprovação¹⁶⁹, a continuidade do sistema foi amplamente debatida nas duas casas. Em 1950, apoiados pelo presidente Truman, os democratas do norte decidiram propor um pacote de reforma da imigração que substituísse a lei de cotas de 1924. Atento às ambições liberais, o senador democrata Patrick McCarran (o mesmo que forçou a lei de 1948 para evitar uma legislação mais generosa) acionou o apoio da coalizão restricionista formada por republicanos conservadores e democratas sulistas que acabaria levando à aprovação de uma reforma que, de fato, preservou boa parte da antiga estrutura política, em especial, o sistema de cotas por origem nacional.

---

¹⁶⁶ DINNERSTEIN, 1982, p. 184.

¹⁶⁷ REIMERS, 1985, p. 12.

¹⁶⁸ Mais de dois terços dos refugiados admitidos mediante a nova legislação foram financiados por apenas quatro agências: o *National Catholic Welfare Council*, o *Church World Service*, o *National Lutheran Council* e o *United Service for New Americans*.

¹⁶⁹ Algumas emendas foram aprovadas no contexto da II Guerra Mundial permitindo que esposas e filhos estrangeiros de veteranos de guerra fossem admitidos fora do sistema de cotas. Em seguida, foi autorizada uma pequena ampliação do número de cotas anuais (pouco mais de 100) para indianos e filipinos. Por fim, a revogação das leis de exclusão para chineses facilitou que as admissões de esposas chinesas de cidadãos norte-americanos fossem autorizadas fora do sistema de cotas.

A arrancada para a vitória do grupo de McCarran começou com a propositura do *Internal Security Act* (ISA) de 1950, quando a aliança entre o senador democrata e o presidente do Subcomitê de Imigração da Câmara dos Deputados, Francis Walter, possibilitou a aprovação do projeto, mesmo com o veto de Truman.¹⁷⁰ A lei abriu o período conhecido como macartismo ao autorizar, dentre muitas ações, a investigação e exclusão de estrangeiros comunistas ou suspeitos de práticas subversivas. A aprovação do ISA e das emendas ao *Displaced Persons Act* representou as tensões entre duas visões de mundo que buscavam o controle da política de imigração, a saber, os isolacionistas e os internacionalistas (expansionistas). A busca pela ingerência nos assuntos imigratórios reflete o papel de destaque conferido à questão como ferramenta estratégica no confronto com os soviéticos. Como retrata Tichenor, o ISA “ofereceu um retrato bastante oposto de como a Guerra Fria podia influenciar a política imigratória norte-americana, visto que as forças isolacionistas do anticomunismo fortaleceram e expandiram as barreiras existentes aos direitos e admissões de estrangeiros.”¹⁷¹ Além desse aspecto importante que aproxima a imigração de assuntos de política externa e segurança, na essência e nos números, embora o ISA tenha alterado muito pouco a lei de imigração, é nesse período que nasceram os primeiros projetos mais consistentes aproximando direitos civis e imigração. Como argumenta Robert A. Divine:

A virada decisiva no debate pós-guerra sobre a política imigratória norte-americana veio em 1950 (quando o projeto que viria a ser a lei de 1952 foi introduzido) [...]. A grande disputa sobre a reavaliação da política de imigração do país, improdutivo ao longo dos anos 1940, rapidamente alcançou o clímax durante os dois primeiros anos da década de cinquenta.¹⁷²

Com o apoio de organizações patrióticas (como os *Veterans of Foreign War*), nativistas (como a Legião Americana e a Coalizão Americana), de sindicatos (como a própria AFL, que outrora lutou pela legislação de refugiados) e de vários outros grupos contrários ao aumento da imigração (até mesmo a Liga de Cidadãos Nipo-Americanos), o *Immigration and Nationality Act* de 1952 (INA-1952 ou *McCarran-Walter Act*) seria aprovado seguindo a linha de que o fim do espírito da lei de 1924 representaria um distúrbio no equilíbrio étnico do país. Nesse sentido, a

¹⁷⁰ Sobre a mensagem de veto, vide BARKAN; LeMAY, 1999, p. 125-131.

¹⁷¹ TICHENOR, op. cit., p. 189.

¹⁷² DIVINE, 1972, p. 164.

nova legislação manteve o antigo sistema de cotas, com variações mínimas no volume destinado a alguns países,¹⁷³ e privilegiou indivíduos com habilidades (alta qualificação profissional) em falta nos Estados Unidos e familiares de imigrantes com cidadania norte-americana.

Para asiáticos, o INA-1952 concedeu um lote de cem vagas para cada nação anteriormente excluída de qualquer sistema de admissão,¹⁷⁴ uma fórmula que ficou conhecida como “triângulo pacífico-asiático” em referência a todas as nações situadas ao leste do Irã. Se o volume das cotas era irrisório, mediante um sistema embutido em outra cláusula, ele comumente encolhia ainda mais. A nova lei exigiu que todos os imigrantes de “afiliação étnica asiática”¹⁷⁵, independentemente do seu local de nascimento ou de sua cidadania, fossem contabilizados nas cotas referentes à nação de seus ancestrais. Ademais, foi instituído um teto máximo regional de dois mil vistos anuais, fazendo com que muitos países não pudessem nem mesmo utilizar o pequeno lote de cem vistos. A manutenção do sistema de cotas demonstrava, assim, o alcance que determinados projetos de fundamentação étnica ainda possuíam.

Se por um lado o INA-1952 manteve a essência (origem nacional) e o volume do sistema de cotas, o que lhe pesou para que fosse condenado a estar na lista das legislações imigratórias mais restritivas dos Estados Unidos, por outro viés, percebemos elementos liberalizantes altamente decisivos para a formatação dos subsequentes padrões da imigração no país. Essa “combinação paradoxal de liberalismo e nativismo”¹⁷⁶ - analisada mais adiante - moveu pontos sensíveis da política imigratória mais propriamente a favor da abertura. Dentre os fatores que contribuíram nessa direção, estão a abolição das barreiras étnicas à naturalização e a manutenção da admissão de imigrantes das Américas (com exceção de alguns países do Caribe) fora do sistema de cotas, brechas que ensejariam o processo de transformação da face da imigração nos Estados Unidos.

Inserida no contexto da Guerra Fria e, particularmente, da Guerra da Coreia (1950-1953), o INA-1952 também adotou muitas cláusulas contrárias a atividades subversivas ligadas ao comunismo. Listando uma série de condições suscetíveis à inadmissibilidade, a lei acabou

---

¹⁷³ Para a Europa, os cálculos da nova lei aumentaram o volume de cotas anuais em apenas quatro mil (de 154 mil para 158 mil), buscando acomodar novas nações admitidas no sistema. Além disso, alocou 85% do total para países da Europa nórdica e anglo-saxônica (Grã-Bretanha, Alemanha, Noruega, Finlândia e Suécia).

¹⁷⁴ A maioria das nacionalidades asiáticas estava inserida na política exclusionista dos Estados Unidos.

¹⁷⁵ Cf. BARKAN; LeMAY, 1999, p. 221.

¹⁷⁶ DANIELS, 2005, p. 113.

barrando a concessão de vistos (mesmo temporários) a importantes intelectuais do período, entre eles, Jean-Paul Sartre. Por outro lado, o contexto ideológico acabaria influenciando positivamente o processo de abertura no que tange à questão dos refugiados, uma vez que a legislação de 1952, através da Seção 212 (d) (5), conferiu ao Executivo, especificamente ao procurador-geral da República, o poder discricionário de conceder admissão temporária a um número ilimitado de imigrantes “mediante razões emergenciais ou consideradas estritamente de interesse público”¹⁷⁷, o que, de fato, era reflexo de um cálculo estratégico de alguns *policymakers* sobre a necessidade de uma maior flexibilidade que atendesse a eventos imprevistos no sistema internacional.

Na prática, sob a tutela do INA-1952, o Executivo viria a admitir grupos seletos de estrangeiros – húngaros, cubanos, tibetanos, laosianos, cambojanos e vietnamitas –, o que levaria o congresso a aprovar legislações regularizando essas admissões. Influenciado pela revolução comunista de 1949 que havia instituído a República Popular da China, o presidente Eisenhower pressionou o congresso para a aprovação de uma legislação incluindo refugiados chineses. Nesse sentido, embora aquém das recomendações de Truman sobre a importância de um novo estatuto, os congressistas aprovaram o *Refugee Relief Act* de 1953, através do qual ficou autorizada a emissão de até 214 mil vistos fora do sistema de cotas para diferentes nacionalidades, incluindo palestinos e taiwaneses. Com um conteúdo claramente de enfrentamento ao comunismo, a lei ampliou a definição de refugiado ao incluir indivíduos perseguidos ou deslocados mediante operação militar ou calamidade natural em qualquer país comunista ou ligado à União Soviética. Além dessa provisão, a legislação foi um marco para a política de refúgio dos Estados Unidos ao incluir, pela primeira vez, os asiáticos na categoria de refugiados.

O *Refugee Relief Act* refletiu um entendimento enraizado na Casa Branca e nascente no congresso de que o sistema de cotas era demasiadamente rígido para comportar as nuances da política internacional do período. Isso representou um salto importantíssimo para a consolidação do processo de abertura da política de imigração dos Estados Unidos, uma vez que os congressistas aprovariam mais quatro estatutos suplementares para refugiados entre 1957 e 1960. No caso que se tornou emblemático na própria historiografia do período, o lote insuficiente de apenas 865 cotas para a Hungria levou o governo Eisenhower a lançar mão de seu “poder de liberação”, concedido pelo INA-1952, para receber os “revolucionários da liberdade” (uma

---

¹⁷⁷ Vide o texto original da lei em BARKAN; LeMAY, op. cit., p. 222.

referência aos insurgentes da Revolução Húngara de 1956, suprimida pelas tropas soviéticas) sob o status de refugiados.¹⁷⁸

A ação da Casa Branca foi sucedida pela aprovação de uma lei em 1958¹⁷⁹ que permitiu que refugiados húngaros sob a tutela do Executivo se tornassem residentes permanentes, abrindo espaço para que muitos alcançassem a cidadania. No mês seguinte (agosto de 1958), um estatuto separado foi aprovado autorizando que o Executivo concedesse residência permanente sem necessidade de aprovação no congresso a refugiados admitidos através da Seção 212 (d) (5) do McCarran-Walter Act.

Esses avanços fomentaram a abertura de uma política para refugiados cubanos, iniciada com o presidente Eisenhower através de um estatuto provisório (julho de 1960), o qual facilitou a admissão emergencial de cubanos num sistema similar ao da assistência por agências voluntárias em associação ao governo federal. Novamente reflexo dos interesses de política externa (Revolução Cubana de 1959), a admissão de cubanos foi oficialmente instituída pelo presidente John F. Kennedy (1961-1963), em 1962, através da aprovação do *Migration and Refugee Assistance Act* que fundou as bases do Programa para Refugiados Cubanos. Tratou-se da primeira política federal para refugiados com um projeto bem definido, contando com a alocação de recursos previstos no orçamento federal, a participação de diversos departamentos governamentais e previsões assistencialistas inéditas (fundo para alimentação, educação, saúde e habitação¹⁸⁰).

No auge do programa, as agências norte-americanas chegaram a registrar aproximadamente dois mil cubanos migrando semanalmente para os Estados Unidos (até outubro de 1962, cerca de 155 mil foram registrados no famoso Centro de Refugiados Cubanos de Miami¹⁸¹). Em 1966, o congresso aprovaria a conhecida Lei de Ajuste Cubano procurando regularizar a situação de milhares de imigrantes indocumentados, concedendo-lhes o direito à residência permanente.¹⁸² A medida considerava um exilado político todo o cubano enquadrado nas especificações tipificadas pela lei. Aprofundada com a crise dos *marielitos* – analisada no

---

¹⁷⁸ Estimativas apontam que mais de 200 mil húngaros fugiram do país durante a invasão soviética de 1956.

¹⁷⁹ Cf. o texto da lei em BARKAN; LeMAY, op. cit., p. 245-246.

¹⁸⁰ Vide MITCHELL, 1962.

¹⁸¹ Cf. THOMAS, 1967, p. 47.

¹⁸² BARKAN; LeMAY, op. cit., p. 263-264. A lei autorizou que todo cubano residente por mais de um ano nos Estados Unidos, a partir de 1959, poderia ser “ajustado” como estrangeiro admitido para residir permanentemente.

terceiro capítulo -, a questão cubana tornou-se um ícone da visão estratégica norte-americana da imigração como instrumento de desestabilização do comunismo, em particular, do governo Fidel Castro.

As tensões provocadas pela Guerra Fria, e abastecidas, no plano interno, pela disputa entre os ativistas pró-imigração e os restricionistas, permitiram a evolução paulatina do processo de liberalização da política imigratória norte-americana. Em especial, promoveram o surgimento de legislações para refugiados, o que, em números, representou a admissão de 400 mil refugiados entre 1949 e 1952, cerca de 100 mil judeus de 1945 a 1952, 209 mil refugiados da União Soviética mediante o *Refugee Relief Act* de 1953, quase 40 mil húngaros no final dos anos 1960, 200 mil cubanos de 1959 a 1962,¹⁸³ chegando a uma admissão de quase 210 mil refugiados só em 1980.¹⁸⁴ Os Estados Unidos, enfim, passavam a assumir verdadeiramente o posto de paraíso dos refugiados.

De qualquer forma, diferentemente do caráter emergencial (paliativo) das políticas adotadas durante as duas grandes guerras mundiais, o período da Guerra Fria registra pela primeira vez ligações mais contínuas e programáticas entre questões de imigração e segurança, mais particularmente, entre princípios e valores da política externa dos Estados Unidos e o modo de conduzir sua política imigratória. O surgimento de uma política para refugiados e as reformas que ampliaram os poderes do Executivo, alterando a fonte de migração para o país, deveram-se muito ao aporte penetrante da lógica do conflito em questão. Utilizando-se de prerrogativas envolvidas nesse quadro, o ativismo pró-imigração, cada vez mais organizado, incrementou as possibilidades do *lobby* político pela abertura ao incorporar em seu discurso os imperativos morais preciosos para a nação no seio de um conflito essencialmente político e ideológico. Entretanto, como analisado mais adiante, o processo de aprovação e o alcance da reforma de 1965 foram bem mais complexos para reduzi-los a um ou dois fatores.

---

¹⁸³ Vide dados de diferentes agências em HUMAN RIGHTS FIRST, além de DANIELS, 2005, p. 112, 127.

¹⁸⁴ U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, 2008, p. 39.

3.2 Readmitindo os mexicanos: dos braceros a Wetback, um esboço para novos padrões

No capítulo inicial, destacamos que a condição diferenciada dos mexicanos se refletiu numa política de imigração também diferenciada, marcada basicamente pela frouxidão do controle migratório em relação a mexicanos e algumas medidas pontuais voltadas mais diretamente a chineses. No entanto, a crise econômica que eclodiu no final dos anos 1920 e alastrou-se por toda década seguinte teve um efeito imediato na gestão da fronteira. Os mexicanos passaram a ser massacrados pela opinião pública norte-americana e milhares foram deportados em massa sem nenhuma preocupação humanitária no período da Grande Depressão. Anteriormente alocados na economia rural do sudoeste, além do trabalho em indústrias e na construção de ferrovias, os mexicanos foram os primeiros atingidos no momento de crise que assolou o mercado interno norte-americano.

Com o início da II Guerra Mundial, a postura para com os mexicanos retornaria a níveis mais liberais não apenas com a aprovação de programas de trabalho temporário, mas através da aprovação de outras provisões favoráveis. Alterações legislativas como o estatuto de 1940 expandiram os direitos de naturalização de brancos e descendentes africanos para incluir “descendentes de raças indígenas do Hemisfério Ocidental”, favorecendo assim a regularização do status de milhares de mexicanos de origem indígena.

De qualquer forma, a força da questão mexicana sobre o processo de abertura da política de imigração dos Estados Unidos foi impulsionada, essencialmente, por aspectos econômicos do período excepcional em questão. Com a eclosão do segundo grande conflito mundial, os plantadores de *commodities* do sudoeste dos Estados Unidos novamente direcionaram sua atenção para o sul da fronteira na tentativa de suprir a falta de mão-de-obra do mercado doméstico. O apoio declarado aos Aliados facilitou a participação mais ampla do governo do México em negociações diretas com os Estados Unidos sobre a implantação de um novo programa de trabalho temporário. Desse modo, ao contrário do que ocorrera durante a I Guerra, em que a admissão de mexicanos foi planejada unilateralmente pelos Estados Unidos, houve complexas reuniões bilaterais antes que fosse alcançado um acordo que previsse um teto mínimo para o salário dos trabalhadores mexicanos e condições decentes de trabalho e moradia.

Primeiramente, o recrutamento de trabalhadores mexicanos foi estabelecido através de um acordo executivo entre os dois países envolvidos, em julho de 1942, revisado e aprovado no legislativo em abril de 1943. O acordo criava o famoso “Programa Bracero” – específico para mexicanos -, reformulado e estendido em 1949, através do *Agricultural Act of October*. Esta última lei codificava os acordos e provisões anteriores que versavam sobre trabalhadores rurais temporários (os “*guestworkers*”) e estabelecia as diretrizes do programa que durou oficialmente, através das constantes prorrogações, até 1964. Ainda em 1943, o congresso norte-americano criou provisões para atrair trabalhadores temporários das Índias Ocidentais e Bahamas – em seguida, de Honduras, Jamaica e Barbados -, os quais foram majoritariamente enviados para as fazendas do leste e sudeste norte-americanos.

O texto que oficializou o *Bracero Program* comportou diferentes pontos bastante combatidos por alguns grupos contrários, principalmente as cláusulas que conferiram ao México as funções de recrutamento de braceros. Ficou estabelecido, de modo geral, que os custos de transporte, moradia, alimentação e necessidades básicas do trabalhador eram obrigações do contratante; o trabalhador deveria atentar para os custos do não cumprimento do contrato, desde a sua saída prematura à permanência extemporânea, uma vez que ele estava sujeito às leis de imigração dos Estados Unidos; e, por fim, fruto da pressão contrária ao projeto, o secretário do Trabalho norte-americano detinha a autoridade de deportar imigrantes contratados em regiões em que houvesse pouca demanda por mão-de-obra de baixa qualificação, o que não justificaria o recrutamento.¹⁸⁵ As futuras emendas de prorrogação lidariam mais propriamente com as sanções a trabalhadores e empregadores.

A aprovação e continuidade de um projeto ousado, posto que visava uma contratação temporária creditando sua funcionalidade e sucesso ao retorno voluntário dos “imigrantes”,¹⁸⁶ deveu-se essencialmente ao que Tichenor denominou de “tripé de ferro”. A tradicional força do *lobby* dos liberais democratas, contrários à aprovação de qualquer projeto que favorecesse o recrutamento de imigrantes mexicanos, em especial, não-brancos¹⁸⁷, foi suplantada pela junção

---

¹⁸⁵ Cf. parte do *Agricultural Act of October* (1949) em BARKAN; LeMAY, op. cit., p. 217-218.

¹⁸⁶ Embora submetidos às leis de imigração norte-americanas, os *guestworkers* não foram considerados propriamente imigrantes pelos Estados Unidos.

¹⁸⁷ O que excluía quase a totalidade desses trabalhadores.

de três agentes decisivos: os fazendeiros do pujante sudoeste norte-americano, seus representantes conservadores no congresso e os oficiais do INS.

A resistência democrata estava associada a sua tradição de aproximação com os sindicatos norte-americanos. Desde o princípio, algumas organizações trabalhistas dos Estados Unidos se opuseram veementemente ao Bracero, mantendo um discurso focado nos problemas da exploração dos mexicanos e da deterioração dos padrões dos trabalhadores nativos. A AFL, a mais atuante e de maior representatividade, seguiu sua linha de oposição à expansão de cotas para latino-americanos e liderou diversas campanhas contrárias ao projeto, inclusive após a sua união à CIO (*Congress of Industrial Organizations*), nos anos 1950.

A despeito de toda investida contrária ao programa, pressionados pelo contundente *lobby* dos grandes plantadores de beterraba, algodão e grãos do sudoeste, os republicanos que dominavam os poderosos comitês no congresso, em especial, sobre imigração, conseguiram convencer os democratas conservadores da necessidade vital para a economia norte-americana de um programa de tamanha envergadura. Os arranjos político-partidários envolvendo a aprovação do Bracero se constituíram numa forte coalizão unida em torno de diferentes temas ao longo da década de 1950. Ao lado do discurso da escassez de um tipo específico de mão-de-obra para plantações com safras altamente perecíveis, os fazendeiros norte-americanos encontraram apoio no reiterado argumento congressista de que os mexicanos, ao contrário de europeus e asiáticos, poderiam ser facilmente expulsos pela fronteira sul, apresentando, portanto, poucos riscos de tornarem-se membros permanentes e plenos da sociedade norte-americana.

Com o programa em andamento, nem os empregadores e tampouco os agentes do INS procuraram cumprir e fazer cumprir completamente o acordado. Os braceros comumente recebiam salários inferiores aos dos trabalhadores norte-americanos e enfrentavam condições precárias de moradia e trabalho. Além disso, o INS dificilmente agiu, durante os pouco mais de vinte anos de Bracero, no sentido de impedir a contratação direta de mexicanos por seus próprios patrões, uma prática que desrespeitava a cláusula de exigência do recrutamento pelo governo mexicano e o encaminhamento para estações de controle nos Estados Unidos.

Durante toda a vigência do programa, a entrada de mexicanos obedeceu à lógica ditada pelos fazendeiros contratantes e agentes do INS. A agência federal de imigração norte-americana passou constantemente a evitar procedimentos de busca e deportação contra imigrantes ilegais nos períodos de safra, adotando o discurso de que “poderiam resultar em prejuízos nas

colheitas.”¹⁸⁸ A ideia de um *enforcement* visando a deportação foi mais incisivo apenas para os braceros que tentassem organizar os trabalhadores na busca por melhores salários e condições de moradia e trabalho. Foi desse modo que o tripé de ferro permitiu a continuidade do esquema ilegal mesmo com o fim do Bracero, em 1964.

Após uma década de Bracero, o não cumprimento das salvaguardas que possibilitaram a aprovação do acordo bilateral alterou bastante o quadro envolvendo os futuros desenvolvimentos da política de imigração norte-americana. Se os dados oficiais – veja a tabela 1 – já contabilizavam um volume bastante significativo de *guestworkers* mexicanos nos Estados Unidos, com os abusos, os esquemas paralelos e as quebras de contrato, a presença no país de trabalhadores sem permissão cresceu em níveis sem precedentes na história da imigração no país.

Tabela 1
Admissões de Mexicanos através do Programa Bracero (de 1942 a 1954)

Contratos de <i>guestworkers</i> mexicanos admitidos por agentes do INS	
1942	4.203
1943	52.098
1944	62.170
1945	49.454
1946	32.043
1947	19.632
1948	35.345
1949	107.000
1950	67.500
1951	192.000
1952	197.100
1953	201.380
1954	309.033

Fonte: Adaptada de INS, **Annual Report**, 1943-1964. Washington, DC: Government Printing Office, 1944-65.

As reportagens sobre o “aumento dramático da imigração ilegal” intensificaram a pressão sobre os *polymakers*. Artigos de jornais e programas de rádio passaram a explorar de forma sensacionalista a presença mexicana com o crescimento dos “riscos para a saúde pública”, das “atividades criminosas”, da “exploração” e da “dependência dos serviços de bem-estar.”¹⁸⁹ Coagido, o então presidente Dwight Eisenhower (1953-1961) enviou o procurador-geral Herbert Brownell para o sul da Califórnia, em 1953, para investigar a situação. Após as considerações de

¹⁸⁸ CALAVITA, 1992, p. 33.

¹⁸⁹ TICHENOR, op. cit., p. 201.

Brownell relacionando o crescimento da população não-autorizada a prejuízos para a saúde pública e o bem-estar econômico dos norte-americanos, Eisenhower exigiu urgência na aprovação de uma legislação impondo sanções aos empregadores.¹⁹⁰ As propostas do presidente se definhariam no comitê de imigração controlado pelos conservadores do sudoeste e seus aliados.

Frustrada com os inúmeros vetos das coalizões congressistas, a Casa Branca decidiu agir por outras vias. Sob o comando do general Joseph M. Swing, o INS ficou encarregado de lançar uma campanha para capturar e deportar imigrantes latinos em situação irregular, com foco nos mexicanos. Numa série de batidas policiais (as chamadas “*raids*”) na Califórnia e ao longo da fronteira sudoeste, em junho de 1954, milhares de imigrantes mexicanos, incluindo um número indeterminado de residentes legais, foram “removidos” dos Estados Unidos. Começava a Operação Wetback, uma operação bem mais ampla do que aquelas envolvendo a repatriação de mexicanos nas décadas de 1920 e 1930 e fundamental para a compreensão do processo no qual se insere a política imigratória atual. Em alusão aos *wetbacks* (nome pejorativo dado ao imigrante mexicano que entra nos Estados Unidos, geralmente a nado, através do Rio Grande), a operação estendeu-se para outras regiões do meio-oeste, alcançando cidades como Chicago, onde as batidas se concentrariam nos setores industriais. As táticas utilizadas iam desde a varredura em bairros com populosa comunidade mexicana à blitzes aleatórias e verificação de identidades de pessoas com aparência latina (métodos bastante comuns na conjuntura pós-11 de setembro). Com uma média acima de mil apreensões diárias nas fazendas, Wetback foi responsável pela deportação de mais de um milhão de mexicanos, sem contabilizar a estimativa de mais meio milhão que retornaram ao México “voluntariamente” com o receio de serem presos.

A megaoperação teve significados variados. Num primeiro plano, representou uma resposta clara, objetiva e altamente visível ao público, procurando reforçar a crença na possibilidade de se controlar os abusos de programas temporários, além de sua importância para o país. Num segundo plano, Wetback foi um golpe da Casa Branca nas alianças congressistas de longa data estabelecidas como pontos de veto altamente custosos ao Executivo norte-americano; a batalha entre os dois grandes partidos passaria a ditar muitas das mudanças seguintes na política imigratória. Por fim, a simbologia de Wetback e seu aparente sucesso foram futuramente

---

¹⁹⁰ TICHENOR, op. cit., p. 201.

abordados nas discussões sobre o desenvolvimento de uma política de *enforcement* independente. Nos anos 1990, outras operações seriam colocadas em prática num contexto em que os padrões da imigração e os clamores públicos estavam bem mais complexos. Após os ataques de 11 de setembro, a fórmula das batidas se tornaria peça nodal da nova política de *enforcement* do contexto de guerra ao terrorismo.

Em 1955, ao ostentar que “o chamado problema de ‘wetback’ não existia mais” e que “a fronteira estava segura”¹⁹¹, o INS atestou sua própria decadência. As quatro décadas seguintes provariam que a agência federal, cada vez mais inativa e deslocada dentro do Departamento de Justiça, havia exagerado na divulgação de uma vitória política alcançada com Wetback.¹⁹² Conforme observamos na Tabela 2, após a operação, o número de braceros admitidos mais do que dobrou, levando adiante as mesmas violações de salários, horas de trabalho, segurança e condições de recrutamento. Assim, pelos mesmos motivos analisados, esse aumento das admissões facilitaria a presença de um número cada vez maior de trabalhadores indocumentados nos Estados Unidos.

Tabela 2
Admissões de Mexicanos através do Programa Bracero (de 1955 a 1964)

Contratos de <i>Guestworkers</i> Mexicanos admitidos por agentes do INS	
1955	398.650
1956	445.197
1957	436.049
1958	432.643
1959	não divulgado
1960	315.846
1961	291.420
1962	194.978
1963	186.865
1964	177.736

Fonte: Adaptada de INS, **Annual Report**, 1943-1964. Washington, DC: Government Printing Office, 1944-65.

Por fim, a Tabela 3 demonstra a queda no número de deportações ao longo da década de 1950. As deportações referentes aos dez anos posteriores à Wetback conformaram os menores índices de toda a segunda metade do século XX: durante a década de 1970, o menor número

¹⁹¹ INS. **Annual Report of the Immigration and Naturalization Service**, 1956 apud TICHENOR, op. cit., p. 202.

¹⁹² Vide GARCÍA, 1980. O autor traça um excelente panorama do Programa Bracero até chegar em Wetback. García resalta os esforços públicos do INS em mostrar-se ativo durante todo o processo.

registrado foi no ano de 1970, com 345 mil deportações; na década seguinte, os menores valores foram de 910 mil deportações para o ano de 1980; por fim, para a década de 1990, coube ao ano de 1994 a menor cifra, com pouco mais de um milhão de imigrantes deportados.

Tabela 3
Deportações(*) na década de 1950 (INS – Border Patrol)

Ano fiscal	Mexicanos(**)	Total das nacionalidades (***)
1950	458.216	468.339
1951	500.000	509.040
1952	543.538	543.535
1953	865.318	885.587
1954	1.075.168	1.089.583
1955	242.608	254.096
1956	72.442	87.696
1957	44.451	59.918
1958	37.242	53.474
1959	30.196	45.336

(*) As deportações para todas as nacionalidades, a partir do ano fiscal 1952-53, reúnem as apreensões da Border Patrol e as prisões administrativas do antigo INS. Antes dessa data, os dados referem-se apenas às ações da BP. Como a fonte adotada para os dados mexicanos não é a mesma, há uma paridade entre as deportações de mexicanos e o total para todas as nacionalidades no ano de 1952 (o que pode ser explicado pela contabilização das apreensões administrativas de mexicanos pelo INS).

(**) Dados extraídos de GUTIÉRREZ, 1996, p. 49-50.

(***) Dados oficiais do U.S. Department of Homeland Security.

Fonte: Adaptada de GUTIÉRREZ, 1996, p. 49-50; U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, 2008, p. 91.

Os dados refletem um INS profundamente influenciado pela força legislativa da coalizão favorável ao Bracero e contrária a medidas de reforço fronteiriço e de combate à ilegalidade ao estilo Wetback. A diminuição das apreensões não foi, portanto, sinônimo de vitória contra as fraudes e ilegalidades envolvendo os esquemas paralelos ao Bracero e tampouco criou uma fronteira mais segura, bastando considerar a exploração sistemática dos imigrantes pelos fazendeiros e agentes de imigração.

A evolução política em torno do Bracero, passando por Wetback e todos os embates subjacentes, foi fundamental para o aprofundamento do processo de abertura da política imigratória dos Estados Unidos. O quadro negativo envolvendo o programa, mais do que o consequente aumento da imigração (embora temporária, em sua essência), reforçou a posição dos grupos favoráveis a uma política de imigração mais liberal e menos excludente. Os constantes abusos envolvendo os empregadores e oficiais de imigração fortaleceriam a agenda do ativismo pró-imigração ao longo dos anos 1950 e 1960, cuja junção de forças e anseios com os incansáveis

ativistas dos direitos civis em poucos anos renderia frutos positivos e, em contrapartida, fomentaria o nascimento de um neorrestriçãoismo multitemático. Ao mesmo tempo, o Bracero ajudou a sedimentar uma alta dependência do esquema tanto por parte dos empregadores – o que pode ser constatado pelo apelo de determinados congressistas, na conjuntura em que o Bracero seria extinto, sobre o perigo de falência do pujante cinturão de lavouras do sudoeste¹⁹³ – quanto dos mexicanos, uma vez que o cenário de pobreza e a força das chamadas redes sociais¹⁹⁴ tornavam o árduo trabalho rural um opção desejável. Nesse sentido, a despeito do término do programa, em 1964, a tradição de recrutamento continuou em voga elevando a situação de informalidade e deterioração do imigrante inserido no sistema.

3.3 Direitos Civis e Imigração

“Não há uma América dos negros e uma América dos brancos ou uma América dos latinos e uma América de asiáticos – há somente os Estados Unidos da América.”¹⁹⁵
(Barack Obama)

As mudanças na formulação da política de imigração nos anos 1960 precisam ser compreendidas dentro da marcha liberalizante que fundamentalmente contestou a crença difundida de uma nação anglo-saxônica branca e protestante (donde vem o termo em inglês *WASP: Whites, Anglo-Saxons and Protestants*¹⁹⁶), imbuída de valores republicanos, democráticos e liberais. O ambiente da Guerra Fria acabou favorecendo temporariamente a noção de uma identidade nacional definida exclusivamente a partir de princípios e valores, algo que de certa forma poderia minimizar a crítica à manutenção de determinados laços culturais como um desiderato à negação da democracia liberal e de fundamentos cívicos e éticos da nação norte-americana por parte do imigrante. Nesse sentido, o movimento dos direitos civis foi importante, pois criou bases sólidas para a queda legal das desigualdades políticas entre cidadãos norte-americanos, de tal forma que entendemos que a reforma da política de imigração em 1965 esteve

---

¹⁹³ Cf. o debate em TICHENOR, op. cit., p. 209-211.

¹⁹⁴ Para um melhor entendimento sobre “redes sociais”, vide SALES (1999) e MEIHY (2004).

¹⁹⁵ OBAMA, 2004.

¹⁹⁶ A expressão tornou-se popular com a obra do sociólogo Edward Digby Baltzell, *The Protestant Establishment: Aristocracy and Caste in America*, de 1964.

intimamente ligada ao ideário do movimento dos direitos civis e favorecida por sua inserção num período de tensão no plano internacional.

Com o fim da II Guerra, novas questões emergiram acerca da humanitarização das relações internacionais, o que pesou bastante na alteração de alguns padrões de restrição da política imigratória norte-americana. A Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, de 1948, inscreveu-se numa moldura de repúdio imediato à violência internacional e práticas de discriminação de minorias. Logo no seu primeiro artigo, a declaração estabeleceu que “todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos”. Nos artigos VII e XIII, respectivamente, o texto enfatizou que “todos têm direitos a igual proteção contra qualquer discriminação que viole a presente Declaração” e que “toda pessoa tem direitos à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado”. Por fim, o artigo XXI cravou que “toda pessoa tem igual direito de acesso ao serviço público de seu país.”¹⁹⁷

A despeito das questões de aplicabilidade de suas normas e preceitos, o documento representou um golpe às condições de discriminação, desigualdade política e todo tipo de privação de direitos em sistemas segregacionistas, como nos Estados Unidos. A segregação entre brancos e negros nesse país através de estatutos estaduais sistemáticos iniciou-se no último quarto do século XIX, após o período de reconstrução que se seguiu à guerra civil. Obviamente, o período de escravidão que perdurou até a Guerra de Secessão foi amplamente marcado pela marginalização do negro em todos os aspectos, incluindo os negros livres. A partir do final do século XVIII, veio à tona a participação de organizações filantrópicas na criação de escolas exclusivas para negros, inclusive em cidades como Nova York, Filadélfia e Boston, distantes do tradicional sul segregacionista. Tornou-se comum, além disso, a segregação de negros por cristãos brancos em igrejas.

Com o fim da guerra civil norte-americana, em 1865, a despeito da abolição da escravatura, muitos estados do sul, como Mississippi e Louisiana, continuavam ensejando práticas de discriminação e subordinação dos ex-escravos através de legislações conhecidas como *Black Codes*. De um modo geral, esses códigos proibiam o casamento entre brancos e negros (Indiana, Illinois, Michigan), reafirmavam a subjugação do negro no trabalho (Texas) e conferiam um direito limitado de acesso a cortes, além de negar ao negro do direito de voto. Os *Black Codes*

---

¹⁹⁷ ONU, 1948.

foram, portanto, uma reação da aristocracia branca sulista ao fim da escravidão, representando uma tentativa de controle do processo de emancipação dos ex-escravos a partir da negação da igualdade civil, política e social.¹⁹⁸

Reagindo a esse quadro, o governo federal pressionou o congresso a votar uma lei que efetivasse a 13ª Emenda que abolira a escravidão no país. Em 1866, respondendo às pressões e buscando reafirmar a vitória sobre os confederados, o congresso aprovou o *Civil Rights Act*, estendendo a cidadania norte-americana a todos os negros. A legislação foi reforçada com a adoção, dois anos depois, da 14ª Emenda, cujo conteúdo estabelecia que todos os indivíduos nascidos ou naturalizados nos Estados Unidos e sujeitos à sua jurisdição eram cidadãos norte-americanos. A emenda procurava impedir, assim, a negação pelos estados de direitos e da igual proteção perante a lei a negros.

O experimento de liberdade e igualdade, todavia, foi curto. Se a guerra civil “havia devastado o mundo sulista, ela deixou a memória e o desejo dos estados do sul [...] inteiramente inabalados.”¹⁹⁹ Assim, nem a 14ª Emenda ou tampouco o *Civil Rights Act* se mostrariam suficientes para proteger os direitos civis e políticos dos negros. A resistência da elite branca no sul após a sua retomada do poder possibilitou a ativação de novas políticas segregacionistas. A despeito de uma nova tentativa federal de coibição dessas práticas, através do *Civil Rights Act* de 1875, o caminho de privação de direitos civis e políticos aos negros se estenderia por mais cem anos na história dos Estados Unidos.

Isso se deveu muito a atuação da Suprema Corte do país, que em 1883 e 1896, respectivamente, declarou a inconstitucionalidade da legislação de 1875 e, no litígio *Plessy v. Ferguson*, ofereceu uma interpretação favorável à lei de segregação em transportes públicos que fundaria a doutrina para a manutenção do segregacionismo no país.²⁰⁰ John Franklin menciona que a postura adotada pela Suprema Corte “deu a garantia que o Sul desejava de que o governo federal não interviria para proteger os direitos civis dos negros. A decisão coincidiu, além disso,

---

¹⁹⁸ Vale destacar que geralmente as legislações discriminatórias anteriores à Guerra de Secessão, como as leis antimiscigenação, também são chamadas de *Black Codes*, o que, de certa forma, faz da legislação pós-guerra civil uma extensão dos códigos anteriores.

¹⁹⁹ CASH apud FRANKLIN, 1956, p. 2.

²⁰⁰ Cf. a decisão da Suprema Corte em BARKAN; LeMAY, 1999, p. 77.

com uma série de desenvolvimentos intelectuais e políticos que aceleraram o programa de segregação.”²⁰¹

Assim, das primeiras leis de segregação em transportes públicos, no Mississippi e Flórida, em 1865, à expansão das legislações que ficariam conhecidas como Jim Crow Laws, o país mergulharia num sistema de exploração econômica e controle social e político pelos brancos, agravado com a onda de linchamentos e violência de toda espécie contra negros. Até o fim do século XIX, o segregacionismo, com suas variações²⁰², já estava presente na Carolina do Sul, Carolina do Norte, Virginia, Louisiana, Arkansas, Tennessee, Mississippi, Maryland, Flórida, Oklahoma, Texas, Louisiana, Alabama, Georgia, Kentucky e Virginia. O terrível panorama doméstico levou ao surgimento de uma robusta crítica de políticos e intelectuais negros a partir dos anos 1890. A busca pela conquista plena de direitos civis e políticos ensejou todo tipo de manifestação política, social e literária, especialmente, após a II Guerra Mundial.

As diversas transformações observadas a partir de 1945 contrapuseram o potencial papel de liderança dos Estados Unidos do chamado mundo ocidental livre com diversas marcas de discriminação domésticas no tratamento às minorias, como os negros e imigrantes. A montagem do movimento de contestação ao sistema opressor começou com bastante vigor no início do século XX, com a criação da *National Association for the Advancement of the Colored People* (NAACP), a primeira organização nacional formada especificamente pra combater as leis Jim Crow. Após as marcantes manifestações em Chicago (1919), o movimento negro expandiu-se com diferentes perspectivas, como o *Garvey Movement* (cujo líder jamaicano, Marcus Garvey, incentivou a formação de uma luta universal dos negros, simbolizada pelo slogan “*Back to Africa*”), o *Harlem Renaissance* (de cunho mais literário e desenvolvendo a ideia do “orgulho negro” a partir da reafirmação de suas origens no combate às desigualdades) e o movimento “Novo Negro” (do socialista Hubert Harrison, que buscava a emancipação do afro-americano através de uma aliança multirracial e militante).

---

²⁰¹ FRANKLIN, 1956, p. 6.

²⁰² A política de segregação, embora idêntica em sua essência, tinha diferenças em relação ao alcance da divisão entre negros e brancos, havendo desde lugares separados em ônibus, estações de trens e banheiros, a restrições rígidas até mesmo em parques de diversões e praças públicas. Em alguns estados, como no Alabama, cogitou-se a hipótese de restringir o número de ruas transitáveis aos negros.

No entanto, o sucesso da luta pelo fim do regime Jim Crow foi alcançado, de fato, apenas na segunda metade do século XX, com o “moderno movimento dos direitos civis.”²⁰³ Após a atuação inicial de importantes líderes e intelectuais como Mary McLeod Bethune, William E. B. Du Bois, Walter Francis White, Langston Hughes e William Monroe Trotter, o movimento negro seria fortalecido em meio a um ambiente em que as discussões sobre minorias étnicas e o racismo pseudocientífico expandiam-se na Europa e nos Estados Unidos. Internamente, alguns episódios políticos e judiciais mudariam a sorte do ativismo negro.

A partir dos anos 1940, uma série de decisões da Suprema Corte norte-americana começou a derrubar ponto a ponto o sistema segregacionista do país. Em 1954, no caso mais emblemático (*Brown v. Board of Education*), a instituição federal declarou a inconstitucionalidade da segregação entre crianças negras e brancas em escolas públicas, veredicto este considerado o principal antecedente legal das conquistas da década seguinte.²⁰⁴ Em 1955, após o famoso ato de desobediência civil de Rosa Park em não ceder seu assento no ônibus a um homem branco, emergiria para o cenário nacional o grande líder Martin Luther King Jr.

A atitude de Park - considerada uma ação programada por Luther King e outros ativistas da seção local da NAACP, em Montgomery (Alabama) - e sua consequente prisão foram sucedidas pelo boicote em massa ao transporte público, através do qual foi alcançada a histórica vitória do movimento com a decisão de uma Corte Federal do distrito sobre a inconstitucionalidade da segregação no transporte estadual. Com um discurso que pregava a igualdade entre os cidadãos e o fim do julgamento das pessoas pela cor de sua pele, Luther King liderou a Conferência da Liderança Cristã do Sul e caminhou rumo à concretização de seus ideais numa agenda de solidariedade com as minorias, incorporando a luta feminista e dos imigrantes.

A crítica desse movimento à utilização do racismo pseudocientífico, do eugenismo e de outras explicações biológicas como fundamentação da ideia de superioridade branca encontrou eco na agenda do ativismo pró-imigração. A convergência de interesses é bastante clara se observarmos a luta das organizações de imigrantes contra o sistema discriminatório com bases raciais da política de imigração e naturalização norte-americana. Assim, as conquistas do

---

²⁰³ MORRIS, 1999, p. 520.

²⁰⁴ Vale dizer que a luta pela igualdade de direitos entre os cidadãos norte-americanos continuou mesmo com a aprovação das legislações de direitos civis dos anos 1960.

movimento pelos direitos civis, direta ou indiretamente, influenciariam bastante na condução da questão imigratória.

No entanto, o sucesso desse movimento e sua extensão para o campo da imigração devem ser considerados ao lado da participação efetiva de alguns presidentes dos Estados Unidos. Em 1946, Truman estabeleceu a Comissão sobre Direitos Civis com vistas a investigar o status da questão no país e propor medidas para fortalecer e proteger os direitos civis dos cidadãos norte-americanos. É nesse momento que a questão da desigualdade de oportunidades econômicas, de direitos de cidadania, educação e outros aspectos sociais adentram decisivamente na arena política, levando-se em consideração a raça, religião e nacionalidade. Nesse quadro, a Comissão enfatizou que a posição dos Estados Unidos no mundo pós-II Guerra era tão vital para o futuro que suas “menores ações possuíam efeitos de longo alcance.”²⁰⁵ Ademais, consolidou a ideia de que a política externa do país era “designada para fazer dos Estados Unidos uma influência positiva e incisiva para a paz e o progresso em todo o mundo [...], mas as] deficiências dos direitos civis domésticos constituíam-se um sério obstáculo.”²⁰⁶

A partir das recomendações, Truman decidiu acabar com o segregacionismo nas forças armadas e aplicar medidas de proteção aos grupos suscetíveis de linchamento. A atitude do presidente esboçava um entendimento mais humanitarista e reformista que tomaria conta da Casa Branca a partir dos anos 1950, o que foi basicamente fruto do contexto internacional e de seu papel na formação dos interesses estratégicos dos Estados Unidos. Tichenor elucida o cenário em questão argumentando que a razão principal pela qual os presidentes norte-americanos passaram a apoiar uma reforma ampla do sistema de imigração é a Guerra Fria, cuja “competição criou novos imperativos para o fim do longo silêncio do governo estadunidense a respeito dos direitos civis dos negros.”²⁰⁷ Definitivamente, as questões imigratórias e de direitos civis caminhavam bastante próximas na política doméstica do país.

Como observamos, a reforma da legislação de imigração, em 1952, comportou um longo processo de formação de coalizões e estratégias de captação de votos nas duas Casas. Embora o projeto aprovado tenha sido o McCarran-Walter, houve outras propostas ambiciosas de políticos com uma ideologia internacionalista que necessariamente incluía o fim do sistema de exclusão

---

²⁰⁵ U.S.A., THE PRESIDENT’S COMMITTEE ON CIVIL RIGHTS, 1947.

²⁰⁶ Ibid.

²⁰⁷ TICHENOR, 2002, p. 178.

racial da política imigratória e a alteração do padrão restritivo de naturalização e acesso a *welfare* para imigrantes. Um dos mais proeminentes foi patrocinado por Hubert Humphrey, Herbert Lehman e James Roosevelt. O projeto propôs a adição de mais 100 mil admissões anuais e a modificação de pontos importantes do sistema de cotas, tendo como fundamento a ideia de que o sucesso da liderança norte-americana na arena internacional dependia da diminuição das barreiras à imigração (com o aumento das cotas e a aplicação da reunificação familiar) e de uma reforma na concessão dos direitos e liberdade civis aos imigrantes (começando com o fim da discriminação racial embutida nas leis de imigração).

O veto de Truman ao INA-1952 talvez tenha sido um dos elementos simbólicos mais importantes da década para o fortalecimento dos movimentos pró-imigração. Resgatando as conexões com alguns ingredientes da política externa, o presidente produziu uma mensagem condenando as políticas de imigração discriminatórias como fonte de ruína da agenda de combate ao comunismo e de proliferação dos valores democráticos e pacíficos do país para o mundo. Para ele, a legislação aprovada era um instrumento agudo de discriminação que, ao contrário disso, deveria ser a ferramenta nuclear da política externa norte-americana:

O que nós fazemos no campo da imigração e naturalização é vital para o crescimento contínuo e o desenvolvimento interno dos Estados Unidos, que é o centro de defesa do mundo livre. Nossa política imigratória é o que há de mais importante na condução de nossas relações exteriores e de nossas responsabilidades de liderança moral na luta pela paz mundial. [...] O momento para o desenvolvimento de uma política de imigração respeitável – uma ferramenta conveniente para a nossa política externa e um reflexo verdadeiro dos ideais que nós defendemos, interna e externamente – é agora.²⁰⁸

Após essa mensagem, Truman estabeleceu uma nova comissão sobre imigração e naturalização (*Commission on Immigration and Naturalization*) composta de representantes das VOLAGS e importantes especialistas (cientistas, economistas, sociólogos, antropólogos, historiadores e cientistas políticos). Além disso, ela contou com a participação de uma grande variedade de grupos pró-imigração que haviam sido impedidos de testemunhar nas audiências do subcomitê de McCarran.²⁰⁹ O relatório da comissão, intitulado *Whom We Shall Welcome*, com

---

²⁰⁸ TRUMAN, 1952.

²⁰⁹ Cf. a lista de especialistas envolvidos no estudo em COMMISSION ON IMMIGRATION AND NATURALIZATION, 1953, p. 285-301.

repercussão mundial, tornou-se “um ícone liberal.”²¹⁰ O seu conteúdo estabeleceu que as cotas por origem nacional deveriam ser abolidas e criado um sistema unificado de vistos sem a determinação de condições de nacionalidade, raça, cor ou credo. Além disso, propôs a transferência da regulação da imigração e naturalização para uma nova agência independente dos departamentos de Estado e de Justiça e incentivou a ampliação dos esforços em relação aos refugiados.

Não obstante a resistência inicial do legislativo em apoiar as medidas, o relatório promoveu “uma agenda nacional amplamente realizada em 1965, com um elemento final aceito em 1980 quando o congresso reconheceu o direito de asilo.”²¹¹ *Whom We Shall Welcome* representou o motor que moveu o debate da década de 1950 até os dias atuais, ao lidar profundamente com a questão da assimilação²¹². Os especialistas da comissão, em contraste com o relatório que havia fundamentado o McCarran-Walter Act, “refutaram a existência de diferenças natas entre os ‘velhos’ e os ‘novos’ imigrantes, e ofereceram evidência empírica da necessidade de ampliação das admissões para compensar o declínio futuro da população.”²¹³

A refutação dos argumentos restricionistas levantados por mais de meio século para privilegiar um determinado grupo de imigrantes talvez seja a principal contribuição do documento. O relatório lidou separadamente com o que chama de “teorias do prejuízo econômico”, “teorias de raças superiores”, “teoria das qualidades pessoais inferiores” e “assimilabilidade dos novos imigrantes.”²¹⁴ Refutando ponto a ponto cada aspecto do discriminatório sistema de cotas, a Comissão toca diretamente na questão mais controversa da política de imigração norte-americana, destacando que “a maior evidência científica disponível atualmente é que não há diferenças congênitas de personalidade, caráter, inteligência, ou

---

²¹⁰ DANIELS, 2005, p. 123.

²¹¹ Ibid., p. 123.

²¹² Robert Park, o expoente sociólogo da Escola de Chicago, é considerado o fundador da teoria clássica de assimilação. No entanto, a ideia de assimilação é anterior à própria fundação da produtiva sociologia de Chicago. Ainda em 1880, o New York Times trazia uma discussão apontando os perigos de que a imigração descontrolada de grupos com forte manutenção de seus laços culturais ultrapassasse os limites do chamado poder de assimilação dos Estados Unidos. Preocupado especialmente com os italianos, o jornal é um exemplo do debate que se fortaleceu a partir do aumento drástico da participação de imigrantes do sudoeste europeu nos fluxos para o país. Cf. RUMBAUT, 1997b, p. 485.

²¹³ TICHENOR, op. cit., p. 199.

²¹⁴ COMMISSION ON IMMIGRATION AND NATURALIZATION, 1953, p. 91-97.

peculiaridades sociais e culturais entre raças. O pressuposto racista básico do sistema de origens nacionais é inválido.”²¹⁵

A guinada da agenda pró-imigração, vislumbrada no desenrolar da própria política de refugiados, encontrou boa parte de seus subsídios na participação efetiva de Truman. Ao lado da sustentação da necessidade de aprovação de uma ampla reforma imigratória tendo em vista todos os aspectos colocados pelo relatório, a atuação da Casa Branca refletia um conjunto de interesses guiados primordialmente pela questão dos direitos civis dos negros. Esse é o ponto exato no qual a agenda pró-imigração é alavancada através do debate doméstico sobre o segregacionismo. Segundo Tichenor:

A batalha do presidente Truman com a coalizão restricionista do sul e oeste sobre a lei McCarran-Walter foi paralela ao conflito em torno dos direitos civis de afro-americanos; a Comissão sobre Direitos Civis de 1946 e a Comissão sobre Imigração e Naturalização ofereceram visões análogas a respeito da necessidade de eliminação das barreiras raciais na política racial sulista e na lei de imigração federal. [...] Do mesmo modo que Truman pressionou pela reforma dos direitos civis como uma questão decisiva na “política mundial”, a comissão argumentou que as cotas por origens nacionais destruíam os esforços pela confiança na liderança global [dos Estados Unidos].²¹⁶

Truman deixaria um legado crucial para a manutenção da postura liberalizante durante o governo de Eisenhower. A posição do executivo sobre a importância da imigração para os interesses estratégicos do país e a concessão de poderes à Casa Branca abriram o caminho para a abolição do sistema de cotas nacionais, resultando, além da aprovação de estatutos de refugiados, na montagem de um tipo específico de *lobby* pró-imigração.

O entendimento de Eisenhower do sistema vigente de cotas como um empecilho para seus objetivos de política externa manteve a proximidade entre o executivo e algumas organizações pró-imigração.²¹⁷ Além da atuação constante das VOLAGS junto ao processo de formulação das políticas de refugiados, o *lobby* da ACLU esboça o cenário da influência crescente dos grupos de *advocacy* da imigração no período. A posição de destaque de líderes como Roger Baldwin e Felix Frankfurter (de fundador da organização a juiz da Suprema Corte) na arena política permitiu que a

---

²¹⁵ COMMISSION ON IMMIGRATION AND NATURALIZATION, 1953, p. 94.

²¹⁶ TICHENOR, op. cit., p. 199.

²¹⁷ Eisenhower defendia o manuseio da política de refugiados como uma forma de enfraquecimento do comunismo e fortalecimento do ideal de liberdade e democracia apregoado. A limitação da concessão de refúgio pelo sistema de cotas foi uma das principais batalhas em que o presidente envolveu-se, obtendo sucesso com a aprovação de vários estatutos especiais.

agenda de direitos e liberdades civis para todos os imigrantes chegasse ao conhecimento de Eisenhower, cujo empenho em colocar em prática muitas dessas propostas esbarrou na maioria congressista contrária a reestruturações da lei de imigração. De qualquer forma, a defesa de que “nenhum ser humano é ilegal” e de que “a constituição federal garante os direitos fundamentais e as liberdades civis de toda pessoa no país”²¹⁸ foram bandeiras que expressaram as maiores conquistas liberais dos anos 1960 e que até os dias atuais têm fomentado a resistência às práticas conservadoras e discriminatórias na política imigratória dos Estados Unidos.

No entanto, a maneira pela qual o movimento dos direitos civis e os grupos pró-imigração buscaram concretizar suas agendas foi marcada por uma diferença significativa ao longo dos anos 1950. Apesar de haver interesses convergentes e certa aproximação no modo de contestação política e social, fundamentalmente dirigido pela ideia do impacto ideológico e visual, isso não ludibriou ambas as lideranças sobre suas possibilidades de sucesso político. Assim, a tática do primeiro grupo consistiu numa estratégia bem elaborada de desafiar o sistema segregacionista nas cortes federais, o que, como vimos, foi bastante vitoriosa. Já os reformistas liberais da imigração buscaram acesso aos canais de poder através da aproximação e expectativa em relação à liderança política da Casa Branca no processo de reforma. Como sugeriu o antigo delegado de Ellis Island e reformista pró-imigração, Edward Corsi, “o presidente sozinho tem o poder de nos levar de um ‘Não’ a ações concretas.”²¹⁹

Por outro lado, embora fossem curiosamente partidários da agenda conectada pelas questões imigratórias e de direitos civis, é nesse período que grupos como a tradicional *League of United Latin American Citizens* (LULAC) endossaram a extensão da agenda do movimento dos direitos civis aos imigrantes sem abrir mão de seu projeto ideológico de inserção do hispânico na sociedade anglo-saxônica. A visão assimilacionista da LULAC procurava acabar com a discriminação dos norte-americanos de origem mexicana através da afirmação da distinção da condição do negro em relação ao imigrante latino e da promoção de programas de inserção do imigrante na sociedade norte-americana, como o conhecido projeto *Little School of the 400*.²²⁰ Segundo a LULAC, a condição mais opressora para os afro-americanos impedia o fortalecimento

---

²¹⁸ ACLU, 2008.

²¹⁹ CORSI apud TICHENOR, 2002, p. 200.

²²⁰ O projeto, fundado em 1957, tinha como objetivo ensinar 400 palavras básicas do Inglês para filhos de imigrantes latinos. A ideia era prepará-los para o sistema público de ensino norte-americano. Esse projeto acabou tornando-se um modelo para o *Head Start Program* de 1965, o *Bilingual Education Act* de 1968 e outros programas federais.

da luta pela igualdade através da junção de forças entre imigrantes e negros. A posição controversa da organização expõe seu entendimento de que, em meio às relações raciais tradicionais na sociedade norte-americana, os hispânicos deveriam incorporar a categoria branca na dicotomia entre brancos e negros.

Apesar desse posicionamento, a LULAC atuou favoravelmente pelo fim da segregação. Algumas de suas ações judiciais movidas contra a discriminação no sistema público de ensino pavimentaram o caminho rumo à dessegregação em escolas, que viria com a decisão no caso *Brown v. Board of Education*. Na atuação mais destacada dos advogados da organização, uma corte federal desafiou o segregacionismo nas escolas do distrito de Orange, Califórnia. Em 1946, a justiça decidiu que o litígio *Mendez v. Westminster School District* demonstrava que a segregação de filhos de mexicanos em “escolas mexicanas separadas” violava o Código de Educação da Califórnia e era inconstitucional. Em 1947, uma corte de apelação federal determinou o fim imediato de todas as formas de segregação no sistema educacional da Califórnia.²²¹

A confluência das agendas em questão foi fortalecida por uma mudança histórica no sindicalismo norte-americano. A sua tradição de oposição à imigração desde a segunda metade do século XIX começou a se deslocar numa direção mais solidária em relação a alguns aspectos imigratórios a partir dos anos 1940. Em primeiro lugar, o surgimento e rápido crescimento do CIO durante a Grande Depressão, fundamentado na luta por legislações assistencialistas e apoio governamental, dicotomizaram a luta sindicalista. A sua agenda contrapunha a oposição da AFL a alterações no sistema de cotas nacionais e admitia a presença de negros em sua militância, o que acabou sendo bastante significativo tendo em vista a proximidade da organização com o governo.

Em segundo lugar, a emergência da questão dos refugiados durante a II Guerra Mundial incitou algumas transformações importantes nas enraizadas posições da AFL. A partir de 1945, o sindicato passou a apoiar a admissão de refugiados e o aumento na imigração de europeus, um produto também da mudança na liderança da entidade. Essa inflexão levou a AFL a distanciar-se da velha coalizão restricionista que apoiara as legislações de 1917 e 1924 e aproximar-se cada vez mais do CIO e do crescente bloco liberal pró-imigração. O apoio da AFL ao INA-1952

---

²²¹ HARO, 2004, p. 11-12.

representou sua preferência pelo sistema de cotas nacionais favorável à mão-de-obra europeia e uma tentativa de impor sanções à contratação ilegal e exploração de mexicanos. Longe de ter sido um retrocesso, esse posicionamento marcou a aproximação da AFL ao CIO, que possuía uma agenda ainda mais ousada de defesa do trabalhador mexicano.

No entanto, a principal mudança ocorreria em 1955 com a fusão da AFL e CIO, amplamente possibilitada pela “deserção da AFL”²²² do bloco restricionista, das pressões de algumas federações estaduais e da ascensão à presidência da organização de George Meany. O novo presidente renovou o quadro de funcionários da AFL e, sob a liderança da AFL-CIO, priorizou uma política de apoio ao aumento das admissões anuais e à abolição por completo do sistema de cotas nacionais. O *lobby* do novo sindicato concentrou-se em atacar as teorias de superioridade racial incrustadas no modelo imigratório vigente. A apostasia do sindicalismo norte-americano e sua união a outros grupos de interesse como o *American Council for the Protection of Foreign-Born* e o *Americans for Democratic Action* foram “um sério golpe aos nativistas do pós-guerra, que agora dependiam de aliados estratégicos no sistema de comitê do congresso para proteger as políticas existentes de uma coalizão interpartidária crescente dedicada à reforma.”²²³

A manutenção dessa política imigratória racial e discriminatória foi ainda mais ameaçada após a consolidação de uma agenda nacional do partido democrata de apoio à reforma imigratória pretendida pela coalizão liberal (que incluía, por exemplo, organizações religiosas, grupos étnicos, grupos de liberdade civis e a AFL-CIO). A junção de objetivos que iam desde a expansão da imigração à eliminação das distinções legais entre cidadãos nativos e estrangeiros demonstra a perspectiva universalista dos novos democratas em assimilar o discurso dos direitos civis e levá-lo à arena de formulação da reforma imigratória, o que Tichenor chamou de “a retórica de inclusão geral.”²²⁴

As boas intenções democratas esbarraram, todavia, na estrutura de poder das comissões dominadas por uma minoria democrata conservadora do sul e republicanos do meio-oeste. Assim, a grande guinada para a modificação da legislação imigratória só ocorreu exatamente quando a maioria democrata (obtida com o pleito de 1958), liderada pelos deputados de estados do norte,

---

²²² Cf. a utilização da expressão em DANIELS, 2005, p. 114 e em TICHENOR, 2002, p. 217.

²²³ TICHENOR, op. cit., p. 204.

²²⁴ Ibid., p. 205.

desafiou os canais institucionais de veto do congresso. O Grupo de Estudo Democrata chefiou um esforço de revisão do regimento interno da Câmara dos Deputados procurando desatar o nó causado por uma aliança dos anos 1950 de apenas cinco deputados, que impediu a votação em plenário de dezenas de projetos liberais. A conquista da ampliação do número de membros dos comitês deu maioria aos democratas favoráveis à revisão do McCarran-Walter Act, um passo crucial para a aprovação da reforma de 1965.²²⁵

Assim como Truman, Kennedy esteve bastante próximo da agenda pró-imigração. Eisenhower havia basicamente coordenado a política imigratória de acordo com suas pretensões de política externa, algo que Kennedy suplantaria objetivando uma ampla reforma que ultrapassasse o pragmatismo demandado pela Guerra Fria. A campanha presidencial de Kennedy seguiu sua trajetória congressista de repúdio à política de cotas nacionais (ele havia votado pela manutenção do veto de Truman ao INA-1952) e de incentivo à ampliação de admissões de refugiados (através de um projeto de sua autoria, cerca de 5 mil refugiados dos Açores haviam sido acolhidos).

A sistematização de suas posições é encontrada naquele que se tornou um manual para os críticos do modelo discriminatório da política imigratória norte-americana, o aclamado *A Nation of Immigrants*, de 1958, no qual Kennedy celebrou o rico passado imigrante dos Estados Unidos e denunciou o sistema de cotas existente. A obra revisita “Democracia na América”, de Alexis de Tocqueville, para enfatizar que os Estados Unidos deveriam ser um lugar sem restrição da liberdade de escolha, repercutindo a agenda dos direitos civis. Kennedy também critica a xenofobia e o nativismo na sociedade e política do país e contesta a ideia do *melting pot*²²⁶ como um modelo de integração fundamentado numa nacionalidade única que requer o fim das tradições

---

²²⁵ TICHENOR, 2002, p. 206-208.

²²⁶ Embora ao longo do século XIX tenham surgido várias expressões próximas, a metáfora ganhou notoriedade a partir da peça teatral de Israel Zangwill, *The Melting Pot* (1908). Com uma combinação de desenredo romântico e celebração da completa assimilação cultural, a peça ajudou a consolidar o entendimento de que a “América é o caldeirão de Deus, onde todas as raças da Europa estão se misturando e se reformando.” Assim, a ideia do *melting pot* tornou-se um símbolo usado para fortalecer e legitimar a ideologia da América como a terra de oportunidades onde raça, religião e origem nacional não deveriam ser barreiras à mobilidade social. No entanto, essa concepção passou a ser interpretada numa direção mais restrita a partir da leitura anglo-saxônica da assimilação. O *melting pot* representaria, nessa acepção, um processo de americanização de imigrantes, tratando-se menos de harmonização e combinação de culturas do que essencialmente de uma “anglo-submissão”, na qual o estrangeiro é encorajado a aprender o Inglês e a livrar-se de seus costumes e crenças. Cf. HIRSHMAN, 1983, p. 397-398. A metáfora antagônica ao *melting pot* e que representa a ideia de pluralismo/diversidade cultural é conhecida como “*salad bown*”. Cf. LYMAN, 1992.

e identidades étnicas. Pelo momento histórico, seu conteúdo e alcance político, a obra pode ser considerada um dos marcos das transformações dos anos 1960.

A combatida reforma imigratória, ao lado de toda a problemática analisada, havia esbarrado na pressão da própria opinião pública contrária ao aumento dos níveis de admissão ao longo dos anos 1950. A ascensão de Kennedy ao poder coincidiu com a alteração da plataforma republicana que procurou adequar-se às pressões de movimentos sociais e aos reflexos da agenda democrata, reformulada e vitoriosa nas urnas. A ideia de que a assimilação e integração não significavam uniformidade penetrou no discurso político do executivo e legislativo, de organizações comunitárias e movimentos sociais, de intelectuais e da mídia.²²⁷ Além da noção da sociedade como um mosaico, cresceram as críticas enfatizando o caráter contraditório das leis de imigração existentes em relação aos “princípios fundadores da nação” e à “crença norte-americana nos direitos do homem.”²²⁸

Uma década após a UNESCO (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*) refutar os postulados básicos do racismo e condenar veementemente o racismo, no documento *The Race Question* (de 1950), a aplicação da agenda de direitos humanos da ONU continuava relativamente paralisada, uma vez que práticas de tortura, violência contra mulheres e crianças, discriminação, perseguição e extermínio de minorias políticas e étnico-religiosas, guerras tribais e políticas segregacionistas ainda podiam ser facilmente identificadas em vários países ocidentais.

Nos Estados Unidos, os anos 1960 foram particularmente abalados pela temática dos direitos humanos. Embora a questão tivesse influenciado a balança entre política externa e imigração no imediato pós-II Guerra, é naquele decênio de revoluções sociais e culturais que o tema adentra decisivamente na arena política norte-americana. Conforme salienta Reis, “na década de 1960, as minorias que não se sentiam representadas pelas instituições e pela ideologia

---

²²⁷ O debate envolvendo a reforma da imigração nos anos 1950 concentrou-se bastante nas questões de assimilação. Os grupos restricionistas enxergavam o sistema de cotas por origem nacional como uma ferramenta essencial para que a política de imigração cumprisse sua função principal de atender aos interesses nacionais, mais propriamente, operando sistematicamente na formação de um determinado modelo homogêneo de nação. A fundamentação na suposta assimilação perfeita de alguns grupos europeus do século XIX era imprescindível no sentido de restringir ao máximo a entrada de povos considerados incapazes de alcançar os padrões da sociedade branca norte-americana. A partir desse quadro, grupos pró-imigrantes e até mesmo alguns presidentes (como Truman e Kennedy) concentraram seus esforços em denunciar a utilização de um tipo-ideal de identidade nacional (o padrão waspiano) a serviço da exclusão maciça de nacionalidades, tanto em relação à admissão legal no país quando à aquisição de uma cidadania plena.

²²⁸ DANIELS, 2005, p. 129.

norte-americanas, notadamente os negros e as mulheres, começam a denunciar os aspectos discriminatórios da sociedade e da política norte-americanas.”²²⁹ No campo da imigração, a influência dos direitos humanos levaria à expansão de três tipos de fluxos migratórios: a imigração baseada na reunificação familiar, as admissões de refugiados e as correntes ilegais.

Segundo Reis:

As políticas de reunificação familiar assentam-se na ideia presente em diferentes artigos das legislações internacionais que tratam do direito de todo ser humano de levar uma vida familiar normal; as políticas para refugiados assentam-se na ideia de que todo homem tem o direito de fugir em casos em que sua vida esteja sendo ameaçada [...]; e a imigração ilegal resultaria em grande medida da incapacidade do Estado de impor sanções contra esse tipo de imigração, também em virtude do reconhecimento dos direitos individuais dos imigrantes ilegais.²³⁰

Sem adentrar no extenso debate teórico sobre imigração e direitos humanos, é importante observar que o profundo cenário de exploração econômica, laboral e social dos braceros produziu uma vigorosa agenda humanitária a respeito da contratação de mexicanos no governo Kennedy. A coalizão liberal liderada pela AFL-CIO, grupos ligados aos democratas e organizações religiosas enfrentaram a aliança costurada entre a *American Farm Bureau Federation*, a *United Fresh Fruit and Vegetable Association*, o *National Cotton Council* e o *National Beet Growers* e pressionaram o congresso pela aprovação do fim do Bracero. A vitória viria em 1964 com a oficialização do término do programa.

Essa conquista deve ser considerada dentro do raio de influência do movimento dos direitos civis. Além do interesse na defesa do trabalhador nativo, o *lobby* pelo encerramento do Bracero procurou realçar o tratamento discriminatório dado ao trabalhador mexicano, percebido como parte de uma subclasse na qual a regra foi a ausência de direitos e liberdades civis. O democrata Henry B. Gonzalez, de origem mexicana e um dos principais líderes da bancada liberal, retratou a questão sob a perspectiva da agenda do movimento dos direitos civis, apontando que se os Estados Unidos solicitavam mão-de-obra extra para trabalhar em suas safras, os latinos deveriam ser recebidos como imigrantes legais com a oportunidade de tornarem-se membros plenos da sociedade norte-americana. Nesse sentido, Gonzalez questionou o fato de que

---

²²⁹ REIS, 2007, p. 67.

²³⁰ Ibid., p. 40-41.

se havia a dependência do país em relação aos brancos, “por que não deixá-los imigrar em liberdade [...] e como homens livres.”²³¹

Apesar do cenário favorável, Kennedy falhou em estabelecer um cronograma viável para a reforma nos dois primeiros anos de governo, desperdiçando a oportunidade aberta com o controle liberal das principais comissões do congresso.²³² Mesmo assim, o presidente superou as dificuldades iniciais e introduziu um projeto de lei no congresso sob a liderança do deputado Emanuel Celler e do senador Philip Hart, em 1963. Contudo, o caminho para a ampla reforma imigratória seria interrompido basicamente por três razões: a resistência do novo presidente do subcomitê de imigração da Câmara (Michael Feighan), a influência ainda significativa de James Eastland no Comitê Judiciário do Senado - um senador que foi abertamente contrário ao movimento dos direitos civis - e, por fim, o assassinato de Kennedy, em 22 de novembro de 1963.

O plano de governo de Kennedy, conhecido como “*New Frontier*”²³³ e símbolo do novo liberalismo dos anos 1960, deixava um legado de grandes ideias e algumas poucas conquistas políticas. No campo dos direitos civis, o ponto de partida para seu sucessor, Lyndon Johnson, foi o *Equal Pay Act* e o relatório *American Women*, da comissão estabelecida por Kennedy para investigar a igualdade de condições para mulheres na educação e no trabalho. O relatório demonstrou a existência de tratamento desigual e discrepâncias profundas entre homens e mulheres no que tange aos salários e oportunidades diversas, e a lei, aprovada em 1963, procurou acabar com a discriminação em locais de trabalho e com a fixação de tetos salariais baseada em gênero.

Johnson não tardou em realizar e ampliar a ambiciosa agenda de seu antecessor. Com maioria no congresso e alianças habilmente costuradas com os republicanos no Senado, o presidente conseguiu a aprovação do *Civil Rights Act*, em julho de 1964. A lei foi um marco no movimento dos direitos civis, pois acabava oficialmente com o sistema segregacionista no país. Além disso, ela representava o início da materialização da *Great Society*, um conjunto de programas domésticos de Johnson que buscava erradicar a pobreza e acabar com as injustiças

---

²³¹ GONZALEZ apud TICHENOR, 2002, p. 211.

²³² Apesar disso, Kennedy foi o responsável pela aprovação do primeiro estatuto de refugiados sem uma data estipulada de expiração, o *Migration and Refugee Assistance Act of 1962*.

²³³ O termo foi utilizado nas prévias do Partido Democrata, tornando-se o slogan da campanha presidencial de Kennedy.

sociais. Dentro desse projeto, que se estenderia pelas administrações posteriores, as principais legislações, além do *Civil Rights*, são o *Economic Opportunity Act* de 1964 (que incluiu programas para promover a saúde, educação e assistência em geral para pobres), o *Social Security Act* de 1965 (que criou os programas de assistência médica e seguro de saúde para idosos e famílias pobres – *Medicare* e *Medicaid*) e o *Voting Rights Act* de 1965, bastante conhecido por ter declarado inconstitucional toda forma de discriminação e restrição ao direito universal de voto, caracterizando-se como um golpe às práticas de fixação de pré-requisitos para a votação visando à exclusão de negros.

No campo da imigração, o ponto de partida para Johnson foi o projeto de lei Hart-Celler, introduzido em 1963. Os conselheiros mais próximos do presidente procuraram demonstrar a importância da revisão da política de cotas nacionais para a coerência do discurso pregado ao longo da campanha presidencial e reforçado nos primeiros meses de governo. Antigos conselheiros de Kennedy, como o influente Meyer Feldman, enfatizaram a impossibilidade de se alcançar os objetivos internacionais de expansão do ideário de democracia liberal e a agenda doméstica de justiça social e de direitos civis com a manutenção da lei imigratória existente. Movido pelo cenário de pressão política e social, Johnson discursou oficialmente a favor de uma ampla coalizão que possibilitasse a aprovação de uma legislação de imigração mais igualitária.²³⁴

No contexto de arranjos nas comissões e subcomissões do legislativo, percebe-se a profundidade da ligação entre direitos civis e imigração. A batalha pela reforma imigratória foi uma extensão das rivalidades que envolveram a aprovação do *Civil Rights* e do *Voting Rights Act*, como os longos confrontos pela presidência do Subcomitê de Imigração entre os deputados Celler e Michael Feighan (rivals nas questões de assistência social e direitos civis) e a resistência do senador Sam Ervin tanto em relação à aprovação da legislação de direitos civis quanto à abolição do sistema de cotas. Nos momentos decisivos de tramitação do projeto de reforma imigratória no congresso, o vice-presidente dos Estados Unidos, Hubert Humphrey, declarou que era imprescindível a remoção de todos os elementos da lei de imigração norte-americana que insinuassem a existência de uma segunda classe de indivíduos, reforçando que o governo

---

²³⁴ TICHENOR, 2002, p. 212-13.

desejava conduzir a reforma imigratória “em conformidade com o espírito do *Civil Rights Act*.”²³⁵

O cenário político e social doméstico extremamente favorável e o crescente fortalecimento do papel legislativo da Casa Branca permitiram a aprovação do *Immigration and Nationality Act of 1965* (INA ou *Hart-Celler Act*), em três de outubro. Considerado um dos grandes pilares do pacote de legislações liberais dos anos 1960, a almejada reforma acabava com o antigo sistema de cotas por origem nacional e oferecia novas fórmulas para a admissão de imigrantes nos Estados Unidos. Lyndon Johnson entrava para história como um político hábil aos olhos dos grupos favoráveis ao projeto aprovado e como um dos principais responsáveis pela abertura inconstante dos portões dos Estados Unidos sob a perspectiva dos grupos restricionistas dos anos 1970 em diante.

3.4 Immigration and Nationality Act of 1965: liberal até que ponto?

“Esta lei que assinamos hoje não é um projeto revolucionário [...]. Ela não reformula a estrutura de nosso dia-a-dia [...]. Ela repara uma mancha dolorosa e profunda na estrutura de justiça norte-americana.”²³⁶

(Lyndon Johnson)

A reforma da imigração de 1965 encerrou uma longa trajetória de batalhas entre a Casa Branca e o legislativo e entre coalizões dentro do congresso acerca de aspectos discriminatórios e raciais no modelo de admissão da política imigratória. A aprovação do INA, entretanto, abriu uma nova era de grandes debates impulsionados pelo antagonismo dos grupos de *advocacy* da imigração e os restricionistas, ambos amplamente representados no legislativo. A ideia dos legisladores do Hart-Celler e esboçada no pronunciamento de Johnson de que a nova legislação não produziria efeitos significativos sobre o padrão da imigração existente abasteceu diversas agendas restricionistas a partir dos anos 1970, haja vista a brusca modificação das fontes de imigração para os Estados Unidos já no primeiro decênio pós-INA.

---

²³⁵ HUMPHREY apud TICHENOR, 2002, p. 215.

²³⁶ JOHNSON, 1965 apud BARKAN; LeMAY, 1999, p. 262.

O debate sobre o papel da legislação de 1965 para a formatação dos novos fluxos imigratórios é extenso e deve ser relativizado, de tal modo que haja um entendimento sobre a real importância do INA e sua usurpação pelos neorrestricionistas como o principal ou único fator explicativo. Por ora, sugerimos uma breve análise do conteúdo da nova lei com vistas a elucidar as principais características preteridas e aprovadas. A questão central é observar se, de fato, o INA pode ser considerado uma lei absolutamente liberal a ponto de promover o surgimento de uma nova e longa disputa em torno do modelo ideal de política imigratória.

Em primeiro lugar, a história legislativa de 1952 a 1965 concentrou-se mais em debater em quais níveis e de que modo se deveria alterar o antigo sistema do que propriamente se o mesmo deveria ser modificado. Partindo desse aspecto, torna-se mais compreensível que uma determinada base do McCarran-Walter Act tenha sido mantida em 1965. Apesar da abertura de uma janela de oportunidade significativa para a consolidação da agenda liberal, o INA não esteve imune a alterações de alguns pontos controversos e à sobrevida de elementos anteriores.

Tomando a aceção liberal como aquela relacionada à agenda contrária ao restricionismo do período, a legislação de 1965 pode ser considerada liberalizante ao descartar o conceito de cotas e origem nacionais, acabando com um modelo de longa data fundamentado na exclusão racial e em concepções etnocêntricas de assimilação. Por outro lado, a noção de abertura atrelada à nova lei pode ser contestada posto que o velho sistema foi substituído por um modelo de admissão baseado em limites hemisféricos: 170 mil vistos para o Hemisfério Oriental e 120 mil para o Ocidente.

Pela primeira vez na história da política imigratória norte-americana houve uma limitação numérica ao Hemisfério Ocidental (especificamente as Américas), liderada pelos interesses de parar a ascensão de mexicanos no país. E ainda, para cada país do Oriente, criou-se um teto anual máximo de 20 mil vistos. Nesse sentido, o INA mostrou-se uma legislação que manteve a essência restritiva pensada pelos antigos formuladores das políticas de controle de imigração. Vale observar que o limite nacional foi aplicado apenas ao Hemisfério Oriental, uma provisão que pode ser vista tanto sob o aspecto da resistência à liberalização incondicional à imigração de asiáticos quanto da tentativa de impedir a concentração dos fluxos em fontes como as de chineses e de filipinos.

A restrição, no entanto, está embutida na própria ideia da política de imigração enquanto controle e gerenciamento dos fluxos. Assim, a identificação do nível de restrição de uma lei é

essencial na definição do grau de liberalidade. Nessa perspectiva, o INA não pode ser considerado absolutamente liberal se observarmos que sua formulação manteve muitas provisões do INA-1952, funcionando, basicamente, como emenda ao McCarran-Walter Act. Por outro lado, algumas modificações foram mais decisivas para a conjuntura posterior, pesando para a atribuição liberal dada ao Hart-Celler. Sendo assim, semelhantemente ao McCarran-Walter Act, a legislação de 1965 teve um caráter profundamente bifurcado.

De certo modo, o sistema de preferências criado pelo INA foi baseado no de 1952. Primeiramente, a ideia de dois sistemas paralelos permaneceu. O primeiro, essencialmente uma continuação do modelo existente, isentou certos parentes próximos tanto dos limites preferenciais quanto numéricos (esposas, filhos menores solteiros e pais de cidadãos norte-americanos). O segundo inovou ao adicionar refugiados de todos os tipos ao sistema preferencial, alocando 6% do total das cotas (17400 vistos) para esse grupo. A isenção no primeiro modelo não foi, portanto, uma medida extremamente liberalizante, embora a inclusão dos pais tenha sido inédita. Certo conservadorismo também é encontrado na manutenção de algumas barreiras não-étnicas mais antigas que o sistema de cotas, como a cláusula LPC, as exigências mentais e de saúde física e os vários testes morais e ideológicos.

Por outro lado, mesmo com a restrição do lote de vistos para refugiados a 6% do total e sua colocação como sétimo e último fator na lista de preferências, o segundo modelo é comparativamente liberal, pois o INA-1952 havia “reservado” a esse grupo apenas as cotas restantes (não-utilizadas) e, com o INA, a base de cálculo da porcentagem amplia com a abertura de 170 mil cotas ao Hemisfério Oriental. Além disso, a partir dos anos 1960, a aprovação de estatutos especiais tornou-se prática ainda mais comum para permitir a entrada de um número excessivamente maior do que o lote de 6%, graças à manutenção da base da Seção 212 (d) (5) do INA-1952 (que representou um dos únicos pontos liberais do McCarran-Walter) e de suas extensões.

A principal diferença que se segue à eliminação das barreiras raciais e que reforça a ideia do caráter liberal da legislação de 1965 é a grande ênfase dada à reunificação familiar. A lei de 1952 conferiu certa importância a esse elemento, mas nada que se compare à sua primazia no INA. Conforme a tabela 4, observamos que a porcentagem e a posição preferencial no sistema de 1965 favoreceram consideravelmente a imigração baseada na reunificação familiar. Nesse quadro, o INA incorporou parte da agenda liberal amplamente defendida por Truman e Kennedy.

A inserção dos refugiados (embora significativamente menor), a criação de um sistema de cotas isento de exigências raciais, religiosas e, de certo modo, nacionais e a ênfase na reunificação familiar são os pilares do relatório *Whom We Shall Welcome* de Truman.

Tabela 4
Sistemas de Preferências do McCarran-Walter Act (1952) e do Hart-Celler Act (1965)

	McCarran-Walter Act	Hart-Celler Act
Livre das exigências preferenciais e das limitações numéricas	Esposas e filhos menores solteiros de CNA*	Esposas, filhos menores solteiros e pais de CNA
Ordem de preferências	1º. Imigrantes com habilidades específicas (com alta qualificação) (50%) 2º. Pais de CNA acima de 21 anos e filhos adultos solteiros de CNA (30%) 3º. Esposas e filhos adultos solteiros de residentes permanentes (20%) <i>Dos vistos potencialmente restantes:</i> 4º. Irmãos, irmãs e filhos casados de CNA (50%)	1º. Filhos adultos solteiros de CNA (20%) 2º. Esposas e filhos adultos solteiros de residentes permanentes (20%) 3º. Profissionais, especialmente cientistas e artistas (10%) 4º. Filhos casados de CNA (10%) 5º. Irmãos e irmãs de CNA com mais de 21 anos (24%) 6º. Imigrantes com baixa e alta qualificação em setores com escassez de mão-de-obra (10%) 7º. Refugiados

*Cidadãos norte-americanos.

Fonte: Adaptada de dados recolhidos em BARKAN; LeMAY, 1999, p. 256-61; DANIELS, 2005, p. 134-36; IMMIGRATION-USA, 1965; DOCUMENTS OF AMERICA HISTORY II, 1952; TICHENOR, 2002, p. 215-16.

A tabela deixa claro que, a despeito de ter sido inicialmente pensado em 1952, o modelo de reunificação familiar é bem mais realçado pelos legisladores de 1965. Os pais de cidadãos norte-americanos deixam a lista de preferências (que trazia ainda a exigência da maioria de seus filhos) e tornam-se isentos de limitações, os filhos adultos solteiros passam a ocupar o topo da lista e os parentes de residentes permanentes recebem uma maior atenção. Irmãos, irmãs e filhos casados de cidadãos norte-americanos, que anteriormente tinham poucas chances de obter o visto, pelo fato de sua dependência em relação às demais alocações, são incorporados na reserva preferencial que, somados ambos os lotes, poderia chegar a 98 mil vistos. Por fim, o INA rebaixou a preferência direcionada à qualificação profissional, tanto na ordem de prioridades

quanto no volume. A nova lei alterou o lote de 50% de 1952 (que representava cerca 80 mil vistos), para 20% (cerca de 58 mil vistos), incluindo imigrantes com baixa qualificação. Sob esse ponto de vista, a legislação de 1965 mostrou-se bastante liberal.

Em termos de restrição geral, o INA também foi conservador ao limitar a entrada de imigrantes ocidentais, não apenas por tratar-se de uma manobra inédita, mas pelo fato de que os fluxos provenientes da Europa e das Américas, de 1955 a 1965, sempre ficaram acima de 220 mil admissões anuais.²³⁷ O novo teto de 120 mil vistos claramente restringia esta tendência crescente, fazendo parte do conjunto de cálculos equívocos e expectativas ilusórias de boa parte dos políticos sobre as décadas seguintes ao INA. Para Tichenor, “os reformistas liberais procuraram apaziguar seus colegas mais relutantes garantindo-lhes que o novo sistema beneficiaria principalmente os europeus com laços familiares nos Estados Unidos,”²³⁸ o que, de fato, não aconteceu.

Numa outra perspectiva, são exatamente estes aspectos que levaram à disseminação da ideia do INA como o símbolo maior do liberalismo no campo da imigração. Em primeiro lugar, a restrição imposta às Américas é contrabalançada pela criação da cota de 170 mil vistos para o Oriente, algo muito significativo, pois a fórmula do triângulo Ásia-Pacífico (eliminada em 1965) limitava as cotas para asiáticos a apenas 2 mil vistos anuais. Para a população de países do sul e leste europeu, a novidade representou um acréscimo em suas possibilidades de migração, uma vez que 85% (134 mil) da antiga reserva de 158 mil vistos para a Europa era destinado aos países do norte. A limitação de 20 mil vistos por país deve ser ponderada, haja vista que essa cifra era dez vezes maior que o volume anteriormente permitido para toda a região asiática, representando, portanto, uma significativa abertura em relação ao McCarran-Walter. Conforme analisado, o período de 1952 a 1965 foi marcado pelo aumento da participação de latinos e diminuição de europeus no volume total da imigração nos Estados Unidos. Guardadas as considerações anteriormente abordadas, a fórmula aprovada em 1965 contribuiu inesperadamente para a consolidação da trajetória de queda da imigração europeia e de ascensão de latinos e, nesse sentido, também pode ser considerada liberal, pois permitiu a diversificação das fontes de imigração (latinos e asiáticos).

---

²³⁷ Cf. a Tabela 5.

²³⁸ TICHENOR, op. cit., p. 216.

Assim sendo, o caráter do INA deve ser relativizado. Não se tratou de uma legislação apenas restritiva ou puramente conservadora e tampouco totalmente liberal. Como um todo, a nova legislação foi progressista mediante a ideia de que representou um avanço pró-imigração em relação a modelos anteriores. A abolição das cotas por origem nacional, o principal elemento liberal da lei, concede a base em que o Hart-Celler foi fundado, a saber, a igualdade. O intercâmbio e, por vezes, a inserção do debate sobre a imigração na plataforma dos direitos civis levou ao que de mais significativo a reforma promoveu, exatamente o fim do tratamento preferencial baseado em raça e nacionalidade. O dismantelamento desse tipo de discriminação permitiu, por exemplo, que indivíduos de países asiáticos com cotas irrisórias tivessem uma possibilidade de imigração próxima à de um europeu, sendo igualada na emenda de 1976 que estendeu o teto de 20 mil para todos os países e acabou com a divisão hemisférica da alocação de vistos. Assim, é possível aferir que o INA foi comparativamente liberal e mais igualitário.

Se a adoção do sistema preferencial em si buscou premiar a histórica ligação de europeus mais próximos ao *mainstream* social norte-americano, os efeitos produzidos demonstraram que a pretensão inicial se transformou numa imensa brecha que acabou permitindo o surgimento do estigma da abertura desenfreada para uma lei notoriamente bifurcada. Observando o quadro da década de 1950, a imperícia dos legisladores em não identificar ou desconsiderar a trajetória iniciada de mudança sugere que o próprio sistema de preferências do Hart-Celler despreziosamente produziu igualdade no processo, uma vez que elementos como a reunificação familiar aliada às contingências da economia e política internacionais premiaram nacionalidades diversas em detrimento de alguns grupos de europeus.

O fato é que, embora o INA não possa ser tomado como o único fator explicativo na conjuntura pós-1965 e tampouco como uma legislação puramente liberal, ele passou a ser o alvo principal dos neorresticionistas a partir da segunda metade da década de 1970. O estabelecimento de uma conexão direta entre o INA e a nova composição dos fluxos migratórios para os Estados Unidos fundamentou a agenda do novo restricionismo e permitiu o surgimento de muitas ideias forjadas, como a da perda do controle das fronteiras, da invasão de estrangeiros e da ameaça à segurança e identidade nacionais.

A extensa literatura norte-americana sobre política de imigração dos Estados Unidos e alguns dentre os poucos trabalhos no Brasil sobre o tema amiúde têm enfatizado o papel do INA como o divisor de águas em tudo o que diz respeito ao cenário atual da imigração naquele país.

As perspectivas centradas no papel praticamente exclusivo do INA para as modificações do panorama da imigração floresceram a partir do final dos anos 1970, permeando diferentes aspectos da chamada “nova imigração”²³⁹. No próximo capítulo demonstraremos que o erro de avaliação acerca do INA deve-se muito ao modo pelo qual os neorresticionistas passaram a encará-lo. Segundo Reimers, embora venha sendo considerada “a fórmula do desastre”, a legislação de 1965 foi importante em alterar alguns padrões da imigração, o que não legitima o exagero das acusações sobre suas consequências.²⁴⁰ Por outro lado, há um certo consenso de que os congressistas e o próprio presidente Lyndon Johnson não perceberam as lacunas deixadas pela lei e nem mesmo foram hábeis em antecipar os resultados posteriores. Nesse sentido, apesar de vários aspectos contestáveis, quando a crítica neorresticionista ressalta a inabilidade dos legisladores de 1965 em perceber as brechas presentes, ela, de fato, parte de uma premissa verdadeira.

Numa perspectiva oposta, alguns autores têm trabalhado com outros fatores explicativos para as recentes ondas de migração para os Estados Unidos. Reimers destaca que a imigração em massa de determinadas nacionalidades nos anos 1980 e 1990 pode ser compreendida através das legislações posteriores ao INA. Ele enfatiza o papel do Executivo na promoção de uma política de refugiados que permitiu o aumento drástico da imigração de cubanos, vietnamitas, cambojanos e laosianos, o que não teria sido possível apenas com as provisões do INA.²⁴¹

De fato, legislações como a Lei de Ajuste Cubano (1966) e o *Refugee Act* (1980) foram cruciais para mover as engrenagens da admissão desses grupos. No entanto, o argumento não é capaz de explicar as causas do aparecimento das principais fontes de imigração de 1970 a 2000, embora tangencie as motivações do Executivo na promoção dessas políticas de admissão. Reis avalia que alguns estudiosos enxergam nos fluxos de refugiados (cubanos e vietnamitas) e de outros imigrantes (mexicanos e filipinos) relações causais mais próximas de aspectos históricos ligando os Estados Unidos e os principais países emissores do que de reformas legislativas. Entre

---

²³⁹ Sobre os novos imigrantes, também chamados de “*new Americans*”, cf. o excelente e exaustivo trabalho de WATERS; UEDA; MARROWS (2007); a visão mais conservadora retratando os caminhos para a assimilação desses novos imigrantes em BARONE (2001); o retrato sociológico da dispersão geográfica da nova imigração em MASSEY (2008); a análise do neonativismo direcionado a latinos e asiáticos por SÁNCHEZ (1997); e o clássico estudo de PORTES & RUMBAUT (1996) sobre a integração dos novos imigrantes nas mais variadas dimensões (da político-econômica à psicológica).

²⁴⁰ REIMERS, 1998b, p. 67.

²⁴¹ Ibid., passim.

eles, a autora destaca o sociólogo Rubén Rumbaut, que enfatiza a interferência econômica, política e cultural dos Estados Unidos para a formatação da nova imigração, no sentido em que a política externa e as intervenções militares norte-americanas do período da Guerra Fria foram um importante fator de atração de imigrantes. Além disso, Rumbaut considera que a consolidação das redes sociais que servem como facilitadoras dos fluxos migratórios para um determinado destino tiveram lugar dentro de um contexto histórico mais amplo, não podendo, portanto, ser reduzidas a um cálculo de custo-benefício de imigrantes individuais ou às políticas migratórias de Estados individuais.²⁴²

Outros trabalhos destacam aspectos ligados à macroeconomia mundial como peças fundamentais para a compreensão dos novos fluxos migratórios. Saskia Sassen foca seu estudo em algumas formas de internacionalização econômica dos anos 1970 e 1980, em especial, o desenvolvimento de uma plataforma de exportação nos países do Terceiro Mundo e a emergência dos Estados Unidos como o principal receptor mundial de investimentos externos diretos. Partindo da análise da migração de asiáticos e caribenhos para esse país, a autora defende que a legislação de 1965 é capaz de explicar apenas parcialmente o aumento subsequente desses imigrantes, além de oferecer elementos insuficientes para a presença desproporcional de certos países emissores nas correntes para os Estados Unidos.

Assim sendo, Sassen argumenta que há uma relação essencial entre a migração internacional da mão-de-obra e a internacionalização da produção. Para ela, este processo estimulou a emigração em determinadas regiões, estabelecendo conexões inter-regionais bem como uma grande oferta de emprego para imigrantes nas megalópoles globais, uma vez que a introdução de estruturas de produção intensivas provocou rupturas nos meios de produção nos países em desenvolvimento, criando uma massa de desempregados impelidos a migrar regional e mundialmente.²⁴³

A despeito dessas abordagens, alguns aspectos legislativos não têm sido considerados. Vimos que o INA-1952 conferiu ao procurador-geral da República o poder discricionário de conceder admissão temporária a um número ilimitado de imigrantes mediante algumas condicionantes. Esta cláusula foi bastante utilizada na admissão de diversos grupos de refugiados, na maioria das vezes sob a ingerência presidencial, o que forçou o congresso a aprovar novos

---

²⁴² REIS, 2007, p. 69-70. As ideias citadas podem ser encontradas em RUMBAUT, 1997, p. 18.

²⁴³ SASSEN, 1988.

estatutos regularizadores. Nessa direção, o *Refugee Relief Act* (1953), além de autorizar a emissão de mais de 200 mil vistos separados do sistema de cotas, foi um marco para a política de imigração norte-americana como um todo, pois incluiu, de forma inédita, os asiáticos na categoria de refugiados.

Apesar de seu conteúdo restritivo e discriminatório, o INA-1952 forneceu alguns subsídios que favoreceram certas nacionalidades a partir do sistema preferencial criado pelo INA. Para asiáticos, aquela lei concedeu um lote de cem vagas para cada nação anteriormente excluída de qualquer sistema de admissão, aboliu as barreiras étnicas à naturalização e manteve a admissão de imigrantes das Américas fora do sistema de cotas, brechas que não podem ser desconsideradas de modo algum na formação dos fluxos migratórios mais recentes.

A inclusão desses grupos anteriormente impedidos de entrar nos Estados Unidos e sem o direito à naturalização foi maximizada pela criação de um sistema preferencial de vistos separado das cotas. Embora o sistema tenha privilegiado indivíduos com alta qualificação profissional, ele também contemplou familiares de imigrantes com cidadania norte-americana. Daniels demonstra que a inexistência, de um modo geral, de limitações numéricas à imigração da América Latina e o grande número de cidadãos norte-americanos vivendo na Ásia fizeram com que, através das cláusulas de reunificação familiar do INA-1952, muitos latinoamericanos e asiáticos migrassem para os Estados Unidos. Segundo o autor, “isso não se tornaria uma invasão, [...] mas representaria um crescimento significativo daquelas fontes no período anterior a 1965.”²⁴⁴

Esse cenário foi essencial para que o modelo de reunificação familiar do INA funcionasse. As naturalizações e regularizações de status migratório possibilitadas pelo INA-1952 ampliaram as bases familiares de algumas nacionalidades em destaque na recente migração para os Estados Unidos, como chineses e mexicanos. Assim sendo, a corriqueira importância dada às cláusulas preferenciais do INA, em especial, àquelas voltadas para a reunificação familiar, falseia o fato de que o INA-1952, embora em menor escala, também promoveu esse tipo de política.

Ademais, grupos restricionistas mais recentes têm concentrado suas críticas no papel do Bracero para a formação do recente quadro de ilegalidade, um argumento que, de certo modo, é coerente. No entanto, mais do que tão somente o Bracero, os importantes laços históricos entre México e Estados Unidos promoveram o surgimento de uma crescente população de norte-

---

²⁴⁴ DANIELS, op. cit., p. 120.

americanos de origem mexicana. O aumento significativo da naturalização de imigrantes mexicanos, principalmente após a aprovação do estatuto de 1940 (que ampliou esse direito aos descendentes indígenas), formou uma importante rede imigratória nos estados limítrofes entre Estados Unidos e México, incrementando os laços de incentivo à permanência tanto legal quanto indocumentada naquele país. Com o *boom* imigratório durante o Bracero, muitos imigrantes foram favorecidos por algumas provisões especiais de concessão de residência permanente. Responsáveis por cerca de 12% do total da imigração legal nos Estados Unidos nos anos 1950, além dos 3 milhões de braceros contratados²⁴⁵ (não considerando o grande número de indocumentados), os mexicanos foram o primeiro grupo a se destacar dentre aqueles da chamada nova imigração e, por conseguinte, os maiores beneficiários das provisões de reunificação familiar do INA.

A tabela 5 demonstra o quadro da imigração nos Estados Unidos nos anos entre o INA-1952 e o INA. Observamos que mesmo nos anos de reconstrução da Europa (década de 1950) os imigrantes europeus tiveram uma diminuição de sua participação no volume total, não obstante o favorecimento da legislação de 1952 para que eles migrassem. A queda é ainda mais significativa se levarmos em conta que até a I Guerra Mundial nove em cada dez imigrantes eram europeus.

Tabela 5
Imigração nos Estados Unidos por regiões (1953-1965)
(em milhares)

Ano	Europa	(%)	Américas	(%)	Ásia	(%)	Total
1953	82	48	78	46	8	5	170
1954	92	44	96	46	10	5	208
1955	111	47	110	45	11	5	238
1956	157	49	145	45	17	5	322
1957	170	<u>52</u>	134	41	20	6	327
1958	115	45	113	45	21	8	253
1959	138	<u>53</u>	93	36	25	<u>10</u>	261
1960	120	45	120	45	21	8	265
1961	109	40	140	<u>52</u>	19	7	271
1962	104	37	156	<u>55</u>	20	7	284
1963	109	36	170	<u>56</u>	23	8	306
1964	108	37	159	<u>54</u>	21	7	292
1965	101	34	171	<u>58</u>	20	7	297
Total	1.516	43	1.685	48	236	7	3.494

Fonte: Tabela adaptada de DANIELS, 2005, p. 123. (Grifo nosso).

²⁴⁵ Cf. os dados em DANIELS, op. cit., p. 143, 181.

Os dados são substanciais. Desconsiderando os períodos de guerra na Europa, é a primeira vez que a imigração de europeus deixou de ser maioria nos fluxos para os Estados Unidos (com exceção para 1957 e 1959). Além disso, antes de compor a maioria absoluta (a partir de 1961), há uma estabilidade em níveis significativos para imigrantes das Américas e um crescimento da participação asiática (de 5%, em 1953, para 10%, em 1959). Apesar de tímida, a ampliação no volume da imigração asiática abriu caminho para os principais beneficiários da Ásia com o sistema preferencial do INA, como os chineses, filipinos e sul-coreanos. Vale destacar que até 1952 a imigração proveniente das Américas tinha grande participação canadense; após o INA-1952, latinoamericanos e caribenhos compreenderam, em média, dois terços para a região.²⁴⁶

Os apoiadores do McCarran-Walter Act haviam previsto a chegada de aproximadamente dois milhões de imigrantes. Contudo, nos treze anos de vigência da lei, cerca de 3,5 milhões foram admitidos, uma consequência da adoção de um viés alternativo às cotas tanto no INA-1952 quanto nos estatutos *ad hoc*. A alteração da “face da América” foi, portanto, um processo que se iniciou, de fato, na década anterior à lei de 1965.

De qualquer modo, esse debate é central no desenvolvimento do ativismo neorresticionista a partir dos anos 1970. Além dos pontos abordados, o dismantelamento do sistema de cotas nacionais representou um duro golpe ao *core* ideológico de grupos como o nativismo. Como veremos no próximo capítulo, a agenda neonativista dos anos 1990 resgata a ideia de identidade norte-americana waspiana e a discussão em torno da propensão à assimilação dos novos imigrantes. Dessa forma, o neorresticionismo abarca, além de toda a crítica relacionada mais propriamente ao texto do INA e suas consequências, o debate sobre quem deve e quem é mais propenso a integrar-se ao *mainstream* social norte-americano e assim, ao fomentar um quadro de estranhamento cultural em relação a hispânicos e asiáticos, produz uma agenda de pressão por uma política de *enforcement* capaz de sanar diversos “problemas” concernentes aos novos fluxos imigratórios.

---

²⁴⁶ DANIELS, op. cit., p. 124.

4 CONTRA-REFORMA NA POLÍTICA IMIGRATÓRIA NORTE-AMERICANA: O NEORRESTRICIONISMO E A GRANDE VIRADA CONTRA A IMIGRAÇÃO

Considerações iniciais: os novos imigrantes

A expectativa dos legisladores de que a nova legislação favoreceria a imigração de europeus a partir da existência de uma base familiar mais sólida começou a ruir com o desenvolvimento econômico da Europa após o período inicial de reconstrução. A retração dos incentivos para deixar o continente contou ainda com o fato de que os europeus do leste, particularmente, encontravam pesados obstáculos impostos pelo controle soviético sobre a emigração. Além disso, vimos que o crescimento da comunidade latina e, em menor escala, asiática, a partir de 1945, não entrara nos cálculos envolvendo a elaboração do sistema preferencial. O aumento de latinos com status legal (final da década de 1940), a queda das barreiras à naturalização (1952), a criação de cotas para países asiáticos anteriormente barrados, a grande imigração de mexicanos (isentos de limitações numéricas até 1965) e os vários cenários criados pelo Bracero formaram, ainda nos anos 1950, um processo encadeado de utilização do sistema de preferências e de isenções tanto por familiares quanto pelos demais grupos (como imigrantes com baixa qualificação²⁴⁷). Com o INA, o esquema ganharia proporções bem maiores.

O novo restricionismo – no qual está incluído o neonativismo – surge enraizado em cifras grandiloquentes que comumente são supervalorizadas nas análises. A sustentação de suas ideias parte da premissa de que a nova imigração dos anos 1970 não tem precedentes na história do país e representa excessivamente uma ameaça para diferentes aspectos que vão desde a identidade nacional ao equilíbrio ecológico. Por um lado, cabe dizer que é válida a premissa de que a composição da imigração sofreu uma significativa alteração. As cifras de 1971 e 1978, respectivamente, os anos de menor e maior imigração da década, demonstram que os europeus constituíram 26% (97 mil) do total, em 1971, e apenas 12% (73 mil), em 1978. Em contrapartida, a imigração das Américas alcançou os mesmos 44% em 1971 (161 mil) e em 1978 (263 mil) e a

---

²⁴⁷ Esse fluxo foi mais comum após 1965.

de asiáticos subiu de 28% em 1971 (103 mil) para 42% em 1978 (250 mil). A tabela 6 mostra a nova composição étnica dos fluxos imigratórios no pós-INA.²⁴⁸

Tabela 6
Principais Fontes da Imigração Legal nos Estados Unidos (1970-1999)

Fonte	1961-70	1971-80	1981-90	1991-99	Total
México	453.937	640.294	1.655.843	2.757.418	5.507.492
Filipinas	98.376	354.987	548.764	463.355	1.465.482
China	109.771	237.793	444.962	431.410	1.233.936
Canadá	433.128	179.267	156.313	194.778	963.496
Rep. Dominicana	83.552	139.249	221.552	359.818	804.171
Coreias	34.526	267.638	354.987	135.261	792.412
Índia	27.189	164.134	250.786	323.988	766.097
Cuba	202.030	256.497	132.552	159.037	750.116
Vietnã	4.340	172.820	280.782	260.805	718.747
Refugiados*	212.843	539.447	1.013.620	1.021.266**	3.492.112

* Inclui os próprios vietnamitas, além de outros grupos importantes, como os cubanos e haitianos. É importante ressaltar que os dados variam bastante entre fontes governamentais e organizações não-governamentais. Os valores para a década de 1960, por exemplo, parecem pequenos diante da estimativa não-governamental de que 200 mil cubanos foram admitidos em apenas três anos (de 1959 a 1962). Cf. HUMAN RIGHTS FIRST.

** O valor representa a soma dos refugiados de 1991 a 2000.

Fonte: DANIELS, 2005, p. 62, 163, 181, 191; DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, 2008, p. 8.

A tabela, de fato, revela o domínio absoluto de latinos e asiáticos na migração para os Estados Unidos no período pós-INA. O problema, porém, está na ênfase e exclusividade dada ao Hart-Celler. A principal fonte de imigração legal da Europa para os Estados Unidos na década de 1950 foi a alemã, com 577 mil admissões. A atribuição corriqueira ao INA como o grande culpado pela diminuição da participação europeia nos fluxos é incabível e incapaz de explicar, por exemplo, a queda brusca da imigração de alemães para pouco mais de 200 mil entradas já na década de 1960 e para apenas 77 mil de 1970 a 1979.²⁴⁹ Mesmo que o INA tenha permitido o aumento de asiáticos e latinos, de maneira alguma explica a queda absoluta, e não somente relativa (em termos percentuais), da participação de europeus.²⁵⁰ Além disso, a permanência de

²⁴⁸ É importante ressaltar que esses dados oficiais de certo modo podem estar sobre ou supervalorizados em relação a outras metodologias de cálculo da imigração nos Estados Unidos.

²⁴⁹ Tanto o aumento, nos anos 1950, quanto o declínio posterior da imigração alemã estão relacionados a outros fatores, como refúgio e reconstrução política, social e econômica da Alemanha.

²⁵⁰ Cf. U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY. Office of Immigration Statistics, 2008, p. 8. A imigração de europeus caiu de 1,4 milhão nos anos 1950 para apenas 668 mil, nos anos 1980.

um alto volume de canadenses imigrando para os Estados Unidos sugere que o aumento da imigração de não-brancos deve ser compreendido para além de uma abordagem focada na legislação de 1965, cujo texto esteve longe de impor dificuldades à imigração europeia.

O argumento neorrestricionista torna-se ainda mais inconsistente quando analisamos o quadro dos refugiados. Observando o volume total do período (1960-1999), os refugiados foram a principal fonte de diversificação da imigração depois da tradicional corrente mexicana. Vimos que o INA reservou 6% do total de cotas para refugiados, representando um lote de 17400 vistos. Com essa limitação, o número de refugiados nos Estados Unidos, de 1961 a 2000, teria sido de 696 mil, contrastando com os mais de 3 milhões que, de fato, alcançaram refúgio no país. O argumento de que o INA foi extremamente liberal e, por isso, é a principal causa da nova imigração esbarra no fato de que apenas 2 em cada 10 refugiados foram admitidos mediante as provisões do INA. Dentro das explicações baseadas nas legislações, muito mais do que o INA - apesar de sua participação em ter mantido a cláusula que deixou uma margem de atuação para a Casa Branca sobre a matéria -, a peça central na alteração da composição étnica da imigração foram os estatutos especiais de refugiados²⁵¹ e a Lei de Refugiados de 1980. Se a capital Washington foi “infestada” por salvadorenhos, Flórida foi “invadida” por cubanos, nicaragüenses e guatemaltecos, Nova York e São Francisco “tomadas” por asiáticos e Los Angeles “inundada” por haitianos e hondurenhos, muito se deve à política separada de admissão de refugiados, cuja aprovação esteve subordinada, como analisamos, a outros fatores também desconsiderados na crítica do novo restricionismo.²⁵²

Além de alterar diretamente a composição étnica dos fluxos imigratórios, os refugiados acabaram ampliando as bases para a utilização do sistema de reunificação familiar, o que se tornou bastante comum, principalmente, entre os latinos (isso se aplica a muitos cubanos). O *Refugee Act of 1980*, a primeira legislação sistemática e permanente para a admissão e o suporte de refugiados, alterou os limites anuais para refugiados de 17 mil para 50 mil e criou um sistema altamente flexível, através do qual o presidente norte-americano poderia ampliar o próprio limite recém-criado após consulta ao congresso. Além disso, a lei adotou a definição de refugiado em

---

²⁵¹ Um exemplo é que, entre 1975 e 1979, foram aprovados dez programas para refugiados que permitiram a entrada de 400 mil asiáticos.

²⁵² Para uma análise da distribuição dos grupos étnicos nos Estados Unidos, vide LIBERSON; WATERS, 1990; MASSEY, 2008 e NEWBOLD, 1999.

conformidade com o entendimento da ONU e passou a reconhecer o direito de asilo. Ao lado do refúgio, a nova categoria, inicialmente limitada a cinco mil concessões anuais, foi incluída no sistema de legalização e naturalização: para refugiados, a residência permanente poderia ser obtida um ano após a chegada no país e, para asilados, um ano após a aquisição do status de refugiado (a naturalização poderia ser conquistada no prazo de cinco anos). Assim, a nova legislação deu continuidade à política de refugiados e acabou fomentando o surgimento do movimento conhecido como a grande virada contra a imigração.

Embora as críticas ao INA sejam uma marca bastante característica da agenda neorresticionista dos anos 1970 em diante, veremos que esse movimento possui uma agenda mais ampla, que incorpora novos elementos e reitera outros tantos de seus predecessores. Uma vez que o paradigma de *enforcement* imigratório e importantes alterações na política de imigração a partir dos anos 1990 têm raízes na atuação desse novo restricionismo, a seguir, examinaremos o seu surgimento e evolução, além de elucidar alguns mitos e realidades que envolveram esse ativismo.

4.1 O novo restricionismo: vinho novo em odres velhos e vinho velho em odres novos

Nos anos 1960, importantes intelectuais liberais, como Edward Digby Baltzell, defenderam um novo ideário de *melting pot* em que os imigrantes se assimilavam não a um padrão étnico, mas a um conjunto de valores sistematizados na Constituição dos Estados Unidos. Esse entendimento estendeu-se às reformas políticas e buscava sanar as contradições entre o liberalismo clássico (em especial, os princípios da liberdade e da tolerância) e a etnicidade norte-americana através da abolição da identidade étnica do conjunto fundador da nação.²⁵³ A abordagem do movimento anti-imigração que surge na década de 1970 resgata a etnicidade como peça fundamental na montagem da sociedade norte-americana e, a partir desta base, incrementa sua crítica com a inclusão de um novo conjunto de alegações sobre o fenômeno imigratório no

---

²⁵³ KAUFMANN, 2000, p. 30.

país. A nova roupagem desse movimento sistematicamente encobrirá suas pretensões em defender o ideário waspiano com a restrição da imigração.

O best-seller *The Population Bomb*, de Paul Ehrlich e Anne Ehrlich, publicado em 1968, pode ser considerado o marco inicial do novo restricionismo. A obra trouxe à tona o debate sobre a disseminação da fome que, segundo os autores, alcançaria níveis alarmantes nas décadas posteriores devido ao choque entre o superpovoamento e os recursos naturais disponíveis. Ao advogarem por ações imediatas visando à limitação do crescimento populacional, os autores acabaram introduzindo o debate político que desaguiu na Comissão sobre o Crescimento Populacional e o Futuro Norte-Americano.²⁵⁴

Estabelecida em 1969, pelo presidente Richard Nixon, a comissão abordou, entre outros temas, a imigração e sua relação direta com o crescimento populacional e a desestabilização demográfica nos Estados Unidos. O relatório final recomendou no mínimo a manutenção dos níveis da imigração ao lado de uma revisão periódica da política migratória que buscasse refletir as considerações e condições demográficas do país. Nesse sentido, o INS deveria informar o congresso bianualmente sobre o impacto da imigração na demografia da nação. Além disso, a comissão adiantou-se ao grande debate que se formaria sobre a imigração ilegal, defendendo a aprovação de sanções civis e criminais aos empregadores dessa mão-de-obra e a imigrantes com status irregular no país.²⁵⁵ Esse relatório final é um legítimo retrato profético das diferentes linhas de argumentação contra a imigração que se formaram nas décadas seguintes.

Em pouco tempo, as propostas em torno de um programa de estabilização populacional suscitaram o aparecimento dos grupos envolvidos no debate demográfico ligado à imigração. Os primeiros a se destacar foram o *Negative Population Growth* (NPG) e o *Zero Population Growth* (ZPG). O NPG, fundado em 1972 por Donald Mann, lidou abertamente com questões populacionais e migratórias. A estratégia inicial de envio de cartas a jornais e de distribuição de panfletos alertando sobre os perigos da imigração evoluiu para o apoio político no congresso. Apesar do número relativamente pequeno de aproximadamente vinte mil membros, sua agenda incisiva o aproximou dos principais grupos restricionistas nos anos 1980. Já o ZPG defendia que

---

²⁵⁴ A importância da obra não extingue a influência de trabalhos como *Silent Spring*, de Rachel Carson (1962). A diferença é que o contexto da publicação da obra do casal Ehrlich parece ter dado maior visibilidade a *The Population Bomb*, cujas ideias foram bastante utilizadas pelos neor restricionistas.

²⁵⁵ THE ROCKEFELLER COMMISSION REPORT, 1969.

os Estados Unidos deveriam adotar uma estratégia especial para a imigração como parte do plano de transformações demográficas e de controle populacional, focando, principalmente, a imigração ilegal.

A posição oficial do ZPG sobre a admissão de refugiados era de que tal política deveria basear-se em padrões equitativos, sem preferência por raças, origem nacional, cor, religião ou preferência sexual. No entanto, isso não se confirmou na prática. John Tanton, presidente da organização e homem forte do novo movimento que se formava, amiúde declarou sua lealdade à defesa da cultura norte-americana. Para ele, a luta ambiental era uma tradição distintamente ocidental não percebida na ética de proteção dos países de origem dos novos imigrantes que chegavam aos Estados Unidos.²⁵⁶ Assim como ele, Mann, o fundador do NPG, demonstrava imensa simpatia com aqueles que enxergavam os impactos adversos da imigração para a cultura norte-americana. O ativista chegou a declarar que “às vezes você sente que não está no seu próprio país; em alguns lugares, eu me arriscaria a dizer que 70 a 80 por cento das pessoas são asiáticas.”²⁵⁷

No fundo, essa crença esboça a característica principal do novo restricionismo: por um lado, não importando a nova bandeira defendida, a argumentação contra a imigração costumou pautar-se na antiga lógica do período das grandes exclusões (retórica alarmista, ideário waspiano e diversos mitos); por outro lado, quando o ativismo anti-imigração constituiu-se nos clássicos fundamentos etnicistas e culturalistas sobre a nação norte-americana (como o neonativismo dos anos 1990), ele geralmente foi acompanhado de outros elementos, tais quais os fatores fiscais e assistencialistas.

Mediante essa perspectiva, torna-se patente as razões pelas quais alguns dos líderes do movimento que defendeu a contenção do crescimento da imigração como meio de se alcançar a sustentabilidade ambiental e econômica abandonaram grupos como o *National Parks and Conservation Association*, o *Sierra Club* e o ZPG para criar a *Federation for American Immigration Reform* (FAIR). Entre eles, John Tanton, Roger Connor, William C. Paddock, Thad Rowland e o historiador Otis Graham Jr. entenderam que a agenda ambientalista era demasiadamente frouxa para implantar um *lobby* contundente capaz de mover o processo político

---

²⁵⁶ TICHENOR, 2002, p. 237.

²⁵⁷ Mann apud REIMERS, 1998b, p. 50.

em torno da imigração em nível nacional. Assim, fundaram a FAIR, que se tornou o símbolo maior e a principal força do novo restricionismo norte-americano.

O ativismo da FAIR condensou as variadas perspectivas contrárias à imigração com seus ataques à imigração ilegal e defesa da restrição no volume e na fonte das admissões de refugiados e da retirada das cláusulas preferenciais de reunificação familiar, mais especificamente, para algumas nacionalidades. A FAIR alavancou o novo restricionismo norte-americano de diversas formas. Em 1985, ajudou a criar o *Center for Immigration Studies* (CIS), o mais destacado *think tank* restricionista dos Estados Unidos, com uma agenda bastante produtiva sobre diversos aspectos da imigração no país. Ainda como presidente da FAIR, Tanton foi co-fundador do *U.S. English*, em 1983, e do *ProEnglish*, em 1994, organizações que advogam pela adoção do Inglês como a língua oficial dos Estados Unidos, o que, para seus ativistas, poderia fomentar o processo de assimilação de imigrantes de língua não-inglesa e beneficiar a economia e política do país.

A FAIR promoveu ainda a criação de um periódico trimestral, *The Social Contract*, e do *Numbers USA*. O periódico é publicado pela *Social Contract Press*, fundada por Tanton, e dedica-se aos estudos de população, preservação ambiental, imigração e, como reflexo da ideologia de seus fundadores, da proteção à cultura norte-americana. O *Numbers USA* talvez seja o grande exemplo da essência do novo restricionismo. Criado em 1997 por restricionistas como Roy Beck, autor de *The Case against Immigration* (uma espécie de manual do neorrestriçionismo), essa organização é totalmente contrária a quaisquer políticas de concessão de anistia e até hoje prega a redução da imigração para os níveis anteriores ao INA. O grupo consiste em três organizações distintas e entrelaçadas, a *Numbers USA Education & Research Foundation*, a *Numbers USA Action* e a *Americans for Better Immigration*.

O *Numbers USA* vem sendo criticado por forjar uma estratégia falaciosa focada nos alegados impactos ambientais e econômicos negativos de imigrantes, ao passo que, na verdade, a engrenagem que move seu financiamento e ativismo é baseada na “retórica do nacionalismo branco.” Um relatório publicado recentemente pelo *Southern Poverty Law Center* (SPLC) acusou o grupo de fazer parte de uma rede de organizações controladas pela *U.S. Incorporation* (formada em 1982, por Tanton), cabendo ao *Numbers USA* o papel de fachada para o acobertamento das reais intenções do neorrestriçionismo. Segundo o SPLC:

O movimento organizado anti-imigração, crescentemente em lua-de-mel com grupos racistas, é dominado por um único homem, John Tanton. [...] Embora

tente demonstrar o contrário, [o Numbers USA] é um subsidiário da U.S. Inc., um canal de financiamento em expansão e sem fins lucrativos que produziu três grupos anti-imigração e afiança vários outros, muitos dos quais estão representados no conclave do Numbers USA. [...] Ainda mais importante, essa rede interligada de organizações supostamente independentes é quase inteiramente controlada por apenas um homem [Tanton].²⁵⁸

O relatório não poupa críticas à atuação desses grupos. Com uma argumentação bastante fundamentada, Heidi Beirich (diretor de pesquisa do SPLC) demonstra que a “onda impetuosa de nativismo”, abordada no próximo tópico, “foi basicamente conduzida por um arranjo de organizações em prol da restrição da imigração que tem sido composto ao longo de mais de 20 anos.”²⁵⁹ Trata-se exatamente daquilo que difere o novo do antigo restricionismo. Ao contrário dos grupos restricionistas e da onda nativista do início do século XX, o atual movimento anti-imigração é bem mais estruturado, complexo e infiltrado em diferentes setores da sociedade e política norte-americanas, além de carregar certa preocupação em não mostrar-se racista, xenófobo e, para alguns grupos, até mesmo nativista. É o caso do CIS, do Numbers USA e de várias outras organizações.

Foi nesse sentido que a FAIR tentou aproximar-se da NAACP, a tradicional organização de combate ao segregacionismo. Apostando no discurso dos imigrantes como concorrentes diretos dos negros, a organização viu sua oferta de aproximação e junção de forças contra a imigração negada pela cúpula da NAACP. Segundo Tichenor, “para restricionistas ansiosos em distanciar-se da agenda racista dos nativistas da Era Progressiva [início do século XX], um importante aliado político foi perdido.”²⁶⁰ Tanton também mostrou-se preocupado com as rotulações pessoais quando, em 1986, afirmou que estava “incomodado” com o fato de que as pessoas lançavam acusações infundadas: “ao invés de debaterem as questões, elas te chamam de racista.”²⁶¹

Além da FAIR, outros grupos restricionistas surgiram a partir da abordagem ambientalista e populacional. O *Population-Environment Balance* (Balance) foi criado em 1986 como subsidiário do *The Environment Fund*. Com um foco direto sobre a imigração, a organização

---

²⁵⁸ BEIRICH, 2007.

²⁵⁹ BEIRICH, 2007.

²⁶⁰ TICHENOR, 2002, p. 237.

²⁶¹ TANTON apud REIMERS, 1998b, p. 47.

defende que a “atual política imigratória norte-americana é um desastre.”²⁶² A defesa da redução dos níveis da imigração e de uma política incisiva para solucionar os fluxos ilegais é uma tônica no ativismo do Balance. Outro grupo com origem e perspectiva semelhantes é a *Carrying Capacity Network* (CCN), sediada em Washington. Assim como o Balance, a CCN utiliza-se de fatores econômicos para argumentar a favor da restrição da imigração e concentra-se na inter-relação das questões de degradação ambiental, crescimento populacional, preservação de recursos e qualidade de vida. Nessa mesma linha, outro grupo de grande destaque é o *Californians for Population Stabilization* (CAPS), embora mais restrito à Califórnia.

É interessante observar que grandes grupos ambientalistas dos Estados Unidos, como a *Audubon Society*, o *Friends of the Earth*, a *National Wildlife Federation*, a *National Parks and Conservation Association*, o *San Francisco Political Ecology Group* (PEG) e o próprio *Sierra Club* não se uniram à coalizão liderada pela CCN, FAIR e Balance e, já nos anos 1990, tenham decidido não participar, a convite dessas organizações, dos protestos pela aprovação de legislações restricionistas, como a Proposition 187. Para Reimers, esses grupos “obviamente temiam ser taxados como racistas.”²⁶³ No entanto, para além desses receios, a posição relutante revela que os argumentos populacionais e ambientais aplicados à agenda anti-imigração não representavam um consenso, em termos de comprovação das premissas utilizadas, entre muitas das principais organizações ambientalistas. Como declarou o republicano Fernando Oaxaca, “as pessoas por trás do U.S. English e da FAIR são um bando de loucos que saíram do movimento ambientalista e acham que o meio ambiente é degradado por pessoas, principalmente pessoas diferentes deles.”²⁶⁴

O debate que interliga a degradação ambiental com o aumento populacional e, este, tendo como causa principal a imigração - além de considerar os imigrantes inferiores em termos de percepções e práticas de preservação -, é um tema vigente até os dias de hoje. Na contramão dessa perspectiva, num encontro entre ambientalistas liberais e conservadores e grupos restricionistas, em 1996, o presidente do PEG, Brad Erickson, procurou enfatizar que os imigrantes não causam problemas ambientais. Para ele, “muitas comunidades de imigrantes são excessivamente afligidas por riscos ambientais” e “desproporcionalmente impactadas por

---

²⁶² POPULATION-ENVIRONMENT BALANCE apud REIMERS, 1998b, p. 49.

²⁶³ REIMERS, 1998b, p. 51.

²⁶⁴ TROMBLEY, 1986.

pesticidas nas plantações, e geralmente vivem próximas a depósitos tóxicos.”²⁶⁵ Essa visão revela um prisma jamais notado ou salientado pelos ativistas que se uniram ao movimento de restrição à imigração.

Além da agenda fundamentalmente enraizada em questões populacionais, a FAIR e alguns grupos como a *American Immigration Control Foundation* (AICF), criada em 1983, procuraram enfatizar outros aspectos determinantes para uma nova reforma da política imigratória. A AICF concentrou-se em discutir a imigração ilegal, a economia e o multiculturalismo, numa clara continuidade em relação à velha agenda restricionista. No entanto, para Reimers, a AICF estava disposta a “utilizar quaisquer questões para argumentar contra a imigração.”²⁶⁶ Esse tipo de posicionamento revela que a essência do novo movimento restricionista acabou sendo praticamente a mesma que moveu seus antecessores, cujo ativismo foi incapaz de sustentar uma política imigratória mais humanitária e condizente com a realidade. A inexorável posição de grande parte desses grupos basicamente explica as razões pelas quais sua agenda surge e desenvolve-se a partir de um conjunto de mitos, repetindo os vícios anteriores e levando a desdobramentos políticos e sociais altamente prejudiciais à comunidade imigrante nos Estados Unidos.

4.2 Mitos e realidades sobre a imigração nos Estados Unidos

A campanha desse novo restricionismo pode ser dividida em duas fases. A primeira consiste no período supracitado de formação de importantes grupos e das primeiras coalizões, que vai dos anos 1970 a meados dos anos 1980. A segunda fase inicia-se no final da década de 1980 e ganha força nos anos noventa, sendo o período que compõe a chamada “grande virada contra a imigração”. Uma das principais características desse movimento é a presença maciça de argumentos falaciosos, mais do que em qualquer outro período da história imigratória do país. A junção de mitos com as novas ferramentas disponíveis a esse ativismo – como a expansão e inovação das mídias eletrônicas – e o arranjo nacional entre diversos setores restricionistas foram

---

²⁶⁵ ERICKSON apud MOTAVALLI, 1996.

²⁶⁶ REIMERS, 1998b, p. 56.

fundamentais na produção de novas legislações e na ascensão do paradigma de *enforcement* migratório.

Como vimos, a raiz do neorrestriçãoismo é a crítica a diferentes aspectos envolvendo o INA. Por tratar-se de uma fundamentação com inúmeros equívocos, é importante ponderar quaisquer argumentos e dados apresentados pelo movimento. O primeiro grande argumento que moveu boa parte da agenda neorrestriçãoista, a ideia da “perda do controle das fronteiras”, apareceu ainda na década de 1960, influenciado pelo advento do movimento Chicano de direitos civis, cujo ativismo foi mais atuante na fronteira sul. O início dos protestos que tomariam o país trinta anos depois levou a “elite norte-americana a temer a ascensão de uma ‘Quebec Norte-Americana’ na parte sul dos Estados Unidos.”²⁶⁷ A motivação para esses temores assentaram-se nos dados oferecidos pela Border Patrol que demonstravam um aumento significativo das apreensões na fronteira com o México. Segundo o Departamento de Segurança Interna, as deportações saltaram de aproximadamente 90 mil, em 1961, para 420 mil, em 1970, e para mais três milhões entre 1977 e 1979.²⁶⁸

Essa interpretação dos dados parece fazer sentido e até mesmo encontra respaldo no entendimento do INS de que a diminuição das apreensões indica que a demonstração de força na fronteira tem o poder de intimidar as tentativas ilegais de imigração. Assim, em certa medida, um eventual aumento das apreensões seria um indício de fragilidade das operações das agências governamentais. No entanto, a construção da ideia de uma “fronteira fora de controle” é paradoxal, pois se baseia em dados que, na verdade, revelam a ampliação dos esforços de apreensão e deportação, representados pelo aumento do quadro de patrulheiros e do próprio volume de operações e procedimentos rotineiros, fruto de uma reestruturação do INS e de um “crescimento sem precedentes dos recursos federais dedicados ao policiamento da fronteira” nos anos 1970.²⁶⁹ Desse modo, ao contrário da perspectiva restricionista, a elevação das apreensões e deportações deve ser vista como um sintoma de aperfeiçoamento do controle das fronteiras, e não de enfraquecimento.

Assim sendo, esse argumento padece da problemática interpretação dos números. Um excelente exemplo é que o aparecimento das ideias de “invasão de imigrantes”, da “crise da

---

²⁶⁷ NEVINS, 2002, p. 62.

²⁶⁸ U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, 2008, Table 35.

²⁶⁹ NEVINS, 2002, p. 67.

imigração” e do “problema da ilegalidade” pautou-se nos mesmos dados. A partir da década de 1970, tornou-se bastante comum a visão de que o aumento das apreensões e deportações evidenciava que as fronteiras eram porosas e que a imigração não-autorizada havia atingido níveis críticos.²⁷⁰ Em 1979, a FAIR lançaria mão dessa máxima para justificar a existência da organização como “necessária pelo fato de a imigração estar fora de controle.”²⁷¹

Wayne Cornellius concorda que o número de apreensões realizadas pela Border Patrol ao longo da fronteira sul é um indicador fundamental de eficácia dos controles fronteiriços. No entanto, o autor destaca que as estatísticas de apreensões escondem a realidade dos fluxos migratórios porque “representam eventos/ocorrências e não indivíduos, os quais podem ensejar múltiplas tentativas de entrada numa única viagem pela fronteira e serem apreendidos várias vezes no processo.”²⁷² Além disso, “os dados sobre apreensões atenuam a realidade dos fluxos por causa do grande número de migrantes não-autorizados que conseguem entrar sem serem detectados.”²⁷³ No contexto dos anos 1970 e 1980, o argumento da perda do controle das fronteiras e os demais que derivam dessa premissa são, no mínimo, interpretações contestáveis.

A ideia da “invasão de imigrantes” - que parte da acusação dos grupos neorrestricionistas de um suposto ineditismo no volume da imigração no país - pode ser encontrada ainda no século XIX, quando o economista Henry George sugeriu a existência de uma invasão asiática, o chamado “perigo amarelo” (em alusão aos chineses). Assim como naquele período, o final da década de 1970 é marcado pela exacerbação dos sentimentos anti-imigração, dirigidos especialmente a um grupo (os mexicanos) e frutos de uma intensa participação da grande mídia e do ativismo neorrestricionista. Como relata Joseph Nevins, “a imprensa teve um papel central em legitimar a percepção de uma ‘invasão mexicana’ ao apresentar sem crítica alguma os relatórios do INS alegando que imigrantes indocumentados produziam pobreza, crimes e desemprego entre cidadãos norte-americanos.”²⁷⁴

Independentemente da participação até mesmo de agências governamentais na fundamentação da ideia, identificamos dois importantes problemas no argumento da invasão que são da mesma natureza dos demais. Em primeiro lugar, a defesa do ineditismo do volume da

---

²⁷⁰ Cf. TICHENOR, 2002, p. 225, 238.

²⁷¹ FAIR apud TICHENOR, 2002, p. 237.

²⁷² CORNELIUS, 2001, p. 664.

²⁷³ Ibid., p. 664.

²⁷⁴ NEVINS, op. cit., p. 64.

imigração legal nos Estados Unidos possui sérias limitações. Dados oficiais do próprio INS indicam que, entre 1961 e 1970, o país recebeu 3,3 milhões de imigrantes e, entre 1971 e 1980, 4,5 milhões. Apesar do crescimento em relação às três décadas anteriores, os valores são inferiores aos computados para os decênios 1881-1890 (5,2 milhões), 1901-1910 (8,8 milhões) e 1911-1920 (5,7 milhões), e muito próximos aos 3,7 e 4,1 milhões de imigrantes que chegaram, respectivamente, nas décadas de 1890 e 1920.²⁷⁵

Observando apenas a imigração legal, fica patente, portanto, que o argumento trata-se de um mito neorresticionista. No entanto, há que se considerar também a via da ilegalidade presente no discurso em questão. O grande problema é que, no momento em que passa a ser divulgada, a ideia da invasão é estatisticamente fundamentada apenas nos dados de apreensões e deportações fornecidos pelo INS – como vimos, geralmente interpretados de maneira inapropriada – e em estimativas paralelas bastante parciais e desprovidas da sistematização e diligência metodológica características das pesquisas mais recentes, inclusive de agências restricionistas como o CIS ou governamentais, como o *Department of Homeland Security* (DHS).

Além disso, mesmo considerando a metodologia atual do DHS para a aferição do tamanho da população indocumentada nos Estados Unidos, o argumento da invasão continua sem sustentação. A estimativa de ilegais é calculada com a subtração do total de estrangeiros vivendo no país pelo número de residentes legais (população ilegal = população de estrangeiros – residentes legais).²⁷⁶ No período em que a ideia da invasão é reinventada e difundida, as naturalizações aumentaram ano após ano, chegando a cerca de 1,5 milhão de imigrantes naturalizados na década de 1970 e a mais de 2 milhões nos anos 1980, ao mesmo tempo em que 4,5 milhões de indivíduos conquistaram a residência permanente de 1970 a 1979 e 6,2 milhões, entre 1980 e 1989.²⁷⁷ Além disso, o censo norte-americano indicou uma queda significativa da participação de estrangeiros na população total dos Estados Unidos de 1950 a 1990, tanto em porcentagem quanto em valores absolutos (confira a Tabela 7).

---

²⁷⁵ INS, 2002, Table 1, p. 15.

²⁷⁶ BAKER; HOEFER; RYTINA, 2009.

²⁷⁷ U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, 2008.

Tabela 7
Estrangeiros nos Estados Unidos (1850-2000)

Ano	Volume (em milhões)	Porcentagem em relação à população norte-americana
1850	2.2	9.7
1860	4.1	13.2
1870	5.6	14.0
1880	6.7	13.3
1890	9.2	14.7
1900	10.4	13.6
1910	13.6	14.7
1920	14.0	13.2
1930	14.3	11.6
1940	11.7	8.9
1950	10.4	6.9
1960	9.7	5.4
1970	9.6	4.7
1980	14.1	6.2
1990	19.8	7.9
2000	21.1	11.1

Fonte: Dados do Censo dos Estados Unidos retirados de DANIELS, 2005, p. 5.

Em 150 anos desse tipo de recenseamento, a participação de estrangeiros na população total alcança o menor número exatamente na década (1970) em que a ideia de invasão é forjada. Trabalhando com cálculos mais gerais ou mesmo com a fórmula do DHS, não encontramos, portanto, fundamentação para validar o argumento neorresticionista. Daniels procura elucidar a questão demonstrando que, embora o número e a incidência de imigrantes tenham crescido a partir de 1970, “a percepção comumente sustentada de que os Estados Unidos está recebendo uma proporção de imigrantes sem precedentes é falsa.”²⁷⁸

O mito da invasão geralmente caminhou ao lado da ideia da “crise da imigração” e de que “a imigração é um problema”. Dois fatores, em especial, influenciaram o surgimento dessas percepções. Em primeiro lugar, a crise econômica mundial envolvendo os chamados choques do petróleo, a partir de 1973, levou à contração da economia norte-americana, criando um cenário com níveis de estagnação econômica, desemprego e inflação que, embora menores, acabaram ressuscitando os temores do período da Grande Depressão. É na esteira da retração dos empregos e da depreciação dos salários que alguns grupos restricionistas acionam um dos mais antigos e controversos argumentos contra a imigração, cujo conteúdo sugere uma série de impactos negativos para a economia norte-americana causados por imigrantes. A imigração passa a ser

²⁷⁸ DANIELS, 2005, p. 4.

vista como um problema devido à crença de que “os imigrantes tomam os trabalhos de norte-americanos”, “competem com trabalhadores com baixa qualificação”, “derrubam o nível dos salários”, “enviam a maior parte do que ganham para fora do país em forma de remessas” e outros tantos argumentos tão antigos quanto o próprio fenômeno migratório nos Estados Unidos.²⁷⁹ Acompanhando a velha tradição, esse tema não escapa à agenda de praticamente nenhum grupo anti-imigração a partir dos anos 1970.

A persistência em determinar a imigração como o bode-expiatório em contextos de crise econômica reflete a existência de uma concepção pré-estabelecida do imigrante como um problema econômico, que raramente é submetida a uma exaustiva análise de quem a sustenta. Essa é uma perspectiva constante no seio do movimento neorrestricionista. Três importantes grupos que nasceram e se desenvolveram a partir da perspectiva ambiental e populacional constantemente utilizaram argumentos econômicos sem ligação alguma com os ideais defendidos. O Balance e CCN insistentemente propagaram a noção de que os imigrantes roubam os empregos dos trabalhadores norte-americanos, chegando a antecipar alguns elementos da crítica à utilização dos serviços públicos e o não pagamento de impostos por imigrantes, bastante comum nos anos 1990. O CAPS, também de base ambientalista, incorporou a crítica econômica ao atacar a contratação de mão-de-obra imigrante por grandes empresas, como a Hewlett-Packard (a HP), com salários abaixo do padrão do mercado.

O fato é que a análise dos argumentos econômicos deve ser relativizada, posto que o imbróglio é norteador por organizações antagônicas, mas igualmente interessadas e, ademais, chega a haver profunda discordância sobre o tema entre economistas renomados. Assim, na década de 1930, por exemplo, os Estados Unidos viviam um cenário de crise profunda. Se não bastasse a deportação em massa dos mexicanos e toda a política restritiva do período, muitos políticos insistiam que maiores restrições na admissão de imigrantes nas décadas passadas teriam livrado o país do problema do desemprego. Analisando a questão, Tichenor refere-se a alguns deputados como dissimulados e demagogos²⁸⁰ e Barkan e LeMay destacam que nos anos anteriores à crise de 1929 as questões econômicas tinham pouquíssima importância no debate sobre a imigração, restringindo-se ao discurso anti-imigração da AFL.²⁸¹

---

²⁷⁹ Uma excelente relação desses argumentos pode ser encontrada em CHOMSKY, 2007.

²⁸⁰ TICHENOR, 2002, p. 160.

²⁸¹ BARKAN; LeMAY, p. 128.

De todo modo, a ideia de que os “imigrantes roubam as vagas dos norte-americanos”, por exemplo, tem basicamente dois problemas. Em primeiro lugar, ela é fundada na premissa de que o número de pessoas determina o número de empregos. Para os restricionistas, a fórmula é simples: uma vez que o mercado de trabalho é finito, quanto maior o volume de pessoas economicamente ativas, maior será a competição por vagas. No entanto, essa relação pode ser bem mais complexa, haja vista que o número de empregos não é finito (é bastante elástico) e pode ser afetado por diversos fatores.

Um estudo recente do Pew Hispanic Center – ressalte-se, um ator também interessado – demonstrou que não há evidências que comprovem que os trabalhadores nativos são afetados pelo aumento do número de trabalhadores estrangeiros. As análises abordam os anos 1990 e o primeiro governo do presidente George W. Bush, um recorte que inclui períodos de recessão e de retomada do crescimento econômico dos Estados Unidos. Os resultados confirmam que 25% dos trabalhadores nativos vivem em estados onde o rápido crescimento da população imigrante esteve associado a efeitos favoráveis aos norte-americanos e 60% vivem em estados onde o crescimento dos imigrantes fica abaixo da média, e ainda assim, os trabalhadores nativos não experimentaram condições favoráveis em termos de mercado de trabalho.²⁸²

O relatório do instituto demonstra que há quatorze estados norte-americanos com *taxa de crescimento da população imigrante* (TPI) acima da média e com taxa de emprego também acima da média (como Texas, Geórgia e Nevada). A TPI ficou abaixo da média em dezesseis estados com taxa de emprego acima da média (inclui Illinois, Michigan e Virginia). Foi registrada uma TPI abaixo da média seguida de uma taxa de emprego também abaixo da média em dezesseis estados, incluindo a Califórnia, Nova York, Nova Jersey e Flórida. Além disso, entre 2000 e 2004, os estudos mostram a existência de uma correlação positiva entre o aumento da população imigrante e taxas pequenas de desemprego entre os norte-americanos em vinte e sete estados e no Distrito de Columbia, respondendo por 67% da força de trabalho do país.²⁸³

Sendo assim, para o Pew Hispanic, o tamanho da força de trabalho imigrante não está relacionado com as perspectivas de emprego para nativos. A relativa juventude e o baixo nível de educação entre os trabalhadores estrangeiros também não revelaram ter peso algum para os padrões empregatícios dos norte-americanos com mesma idade e escolaridade. Assim sendo, de

---

²⁸² KOCHHAR, 2006, passim.

²⁸³ Ibid., p. ii.

acordo com esses dados, trata-se de uma falácia a premissa de que o número de pessoas determina o número de trabalhos, pois “o crescimento populacional produz empregos na medida em que as pessoas tanto consomem como produzem. [...] Este modelo tem sido cada vez mais visto nos Estados Unidos: comunidades maiores são sinônimas de mais empregos.”²⁸⁴

Em segundo lugar, o argumento de que imigrantes roubam empregos não leva em consideração o fato de que o número de pessoas numa determinada cidade, estado ou país não é a única coisa que afeta a oferta de empregos. A mundialização da economia e a chamada nova divisão internacional do trabalho – marcada pela exportação da produção industrial com utilização intensiva de mão-de-obra para países com incentivos diversos – tem construído um quadro bastante flexível em relação à utilização da força de trabalho e ofuscado muitos laços ligados às pequenas e médias comunidades. Assim, uma fábrica que tenha oferecido empregos durante décadas em cidades como Detroit ou Chicago, por exemplo, pode ser fechada e transferida para outro lugar por razões que não tenham relação com o tamanho da população dessas cidades, o que, por sinal, é bastante comum. Nessa mesma direção, Aviva Chomsky argumenta que a oferta de empregos nos Estados Unidos “tem muito a ver com a economia global, e não simplesmente com o que acontece localmente.”²⁸⁵

A flutuação nas taxas de desemprego é um produto de muitos fatores. Se o nível da imigração tem sido levado em consideração, ele parece ser o que carrega a menor relação direta com a diminuição na oferta de empregos. Quando a grave crise dos anos 1930 elevou as tradicionais taxas de desemprego inferiores a 5% para acima dos 20% - entre 1923 e 1929 a média foi de 3,3%; em 1933, alcançou os 24,9%²⁸⁶ -, o número de imigrantes para o período foi de apenas 500 mil, o menor valor em 200 anos. A queda nas taxas de desemprego foi acompanhada do aumento da admissão de imigrantes no pós-II Guerra. Se coincidências não definem relações de causalidade, até mesmo a partir delas há problemas para que os grupos restricionistas defendam que o aumento da imigração é diretamente proporcional ao aumento do desemprego entre norte-americanos e à depreciação dos salários.

Isso se aplica a determinados mitos indicados anteriormente. Alguns estudos têm demonstrado que, ao contrário da crítica anti-imigração, os imigrantes não derrubam o nível dos

---

²⁸⁴ CHOMSKY, 2007, p. 8.

²⁸⁵ Ibid., p. 10.

²⁸⁶ SCHWENK; VANGIEZEN, 2003.

salários e tampouco prejudicam a classe trabalhadora. A existência de um mercado de trabalho dual tem atraído imigrantes desejados pelas fábricas e com grande espaço nos novos postos de trabalho, como as redes de *fast-foods*, de hipermercados e frigoríficos. Esse mercado dual divide os empregos em dois grupos que se distanciam não apenas pelos salários pagos, mas pela extensão dos direitos, benefícios, padrões de segurança, plano de carreira e proteção sindical.

As vagas ocupadas pelos imigrantes não são criadas por eles, mas formatadas pelo modelo de maximização de lucros e de barateamento do processo produtivo, que envolve grandes multinacionais, muitas vezes apoiadas pelo próprio governo norte-americano. Nesse quadro, salvo seu caráter no mínimo ofensivo, a afirmação do então presidente mexicano Vicente Fox, em 2005, faz sentido. Num encontro com mexicanos no Texas, Fox declarou que os “imigrantes ilegais fazem trabalhos que nem mesmo os negros querem fazer.”²⁸⁷ A expressão revela muitas facetas da imigração nos Estados Unidos e procura desmistificar a base dos argumentos econômicos.

O fato é que os imigrantes ocupam espaços já existentes no chamado “mercado de trabalho secundário”. Nele, os salários são baixos, as condições de trabalho perigosas e nocivas à saúde, e geralmente não há perspectiva de promoção. As corporações envolvidas nesse modelo contam com o trabalho imigrante, em detrimento da população nativa de classe baixa, por dois motivos principais. Em primeiro lugar, o dólar norte-americano comumente possui maior valor no país de origem desses trabalhadores do que nos Estados Unidos, tendo em vista, por exemplo, a discrepância tanto no custo de vida quanto no valor dos salários pagos. Aliado a isso, os imigrantes “tendem a acreditar que os Estados Unidos são um país de fantástica prosperidade, onde o trabalho árduo pode trazer recompensas inacreditáveis.”²⁸⁸

Segundo Esther Cervantes, enquanto “os trabalhadores indocumentados tomam os empregos do nível mais baixo da escala de salários dos Estados Unidos”, os norte-americanos “não fariam esses trabalhos porque eles não oferecem renda suficiente para sustentar uma família nos Estados Unidos.”²⁸⁹ Pelo fato de 26,3% dos mexicanos, 46,4% dos filipinos e 90,8% dos nigerianos, por exemplo, viverem no máximo com apenas dois dólares por dia em seus respectivos países, há motivos suficientes para que essas pessoas aceitem os trabalhos

---

²⁸⁷ FOX apud CNN, 2005.

²⁸⁸ CHOMSKY, op. cit., p. 15.

²⁸⁹ CERVANTES, 2006, p. 31.

considerados inferiores.²⁹⁰ Em segundo lugar, os imigrantes mostram-se dispostos a aceitar condições que não se submeteriam em seus países graças ao plano de retorno que geralmente possuem. Muitos deles planejam ficar um período determinado no país de destino e economizar a maior quantia de dinheiro possível, não sendo prioridade as condições de trabalho e sociais em que se inserem. Assim, eles fazem os trabalhos que nenhum norte-americano está disposto a fazer “porque não estão tentando viver uma vida decente nos Estados Unidos.”²⁹¹ Aos imigrantes que se sentem dispostos e conseguem adentrar plenamente na sociedade norte-americana, novas perspectivas são criadas, distanciando-os dos salários e condições subalternas.

De qualquer modo, se os imigrantes competem com os trabalhadores nativos pouco qualificados por determinados empregos, a razão para a existência dessa competição parece ser porque muitos deles são inseridos num modelo de exclusão em termos de direitos e cidadania, produzido, em grande medida, pelo sistema imigratório do país. Os principais fatores que determinam níveis salariais estão, assim, muito mais próximos das decisões e políticas feitas por governos e por corporações do que do fenômeno imigratório em si.²⁹²

Por fim, o argumento de que os imigrantes enviam a maior parte do que ganham nos Estados Unidos para fora do país em forma de remessas não encontra sustentação em dados apresentados por diversas pesquisas. Segundo um estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento, em 2006, as remessas de imigrantes latino-americanos nos Estados Unidos para seus países de origem atingiram níveis sem precedentes. Ainda assim, elas não ultrapassaram 10% da renda anual desses imigrantes, estimada em mais de 500 bilhões de dólares.²⁹³ O estudo também compara o volume das remessas com o impacto econômico estadual fomentado pelos imigrantes. Na Califórnia, as remessas para a América Latina atingiram 13 bilhões de dólares, um valor bastante significativo para os países de origem e o maior entre os estados norte-americanos. No entanto, a contribuição do trabalho imigrante para a economia desse estado ultrapassou o valor de 133 bilhões de dólares. Em nenhum dos estados norte-americanos a proporção entre as remessas e a contribuição para a economia local foi inferior à ordem de um para dez, ou seja, a contribuição geralmente foi dez vezes maior do que o volume

---

²⁹⁰ CERVANTES, 2006, p. 31.

²⁹¹ CHOMSKY, op. cit., p. 16.

²⁹² Ibid., p. 28.

²⁹³ INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK, 2006, p. 4.

de remessas, revelando que tal argumento, bastante comum nos anos 1980 e 1990, é absolutamente um mito.²⁹⁴

Todos esses argumentos contestáveis sobre a economia contribuíram para a difusão da ideia da crise da imigração. Nos anos 1980, novos conteúdos são adicionados no ativismo neorrestricionista, abrindo uma linhagem que marcou decisivamente a política imigratória a partir dos anos 1990. O episódio envolvendo refugiados cubanos, em 1980, produziu uma onda de ataques da imprensa e dos grupos anti-imigração à política imigratória e de refúgio norte-americana. Após um desentendimento sobre a admissão de dez mil cubanos dissidentes,²⁹⁵ Fidel Castro encorajou o refúgio nos Estados Unidos àqueles que desejassem deixar a ilha e convidou os exilados a irem até Cuba buscar seus parentes. Isso levou a um êxodo caótico de aproximadamente 125 mil cubanos partindo do porto de Mariel – uma exigência de Castro – para o estado da Flórida. Estima-se que a Guarda Costeira norte-americana gastou, em média, 650 mil dólares por semana nas atividades de salvamento e coordenação dos botes e barcos provenientes da ilha. Ademais, presume-se que Fidel Castro libertou um grande número – aproximadamente 10 mil – de indivíduos em cadeias e sanatórios e os enviou para os Estados Unidos. Para Daniels, o histórico dessa minoria deu a todos os *marielitos*, como ficaram conhecidos, uma péssima reputação.²⁹⁶

O aparente despreparo do governo norte-americano em lidar com a questão e o anúncio do presidente Jimmy Carter de que os Estados Unidos receberiam os cubanos de coração e braços abertos produziram uma onda de críticas e temores que se espalhou por todo o país. Mesmo com o fim do êxodo após 162 dias, a ideia de crise imigratória e da imigração como um problema tornou-se, a partir desse episódio, algo irremediável nos movimentos anti-imigração e na opinião de boa parte da sociedade norte-americana.

O caso dos marielitos deu espaço à formação de uma agenda consistente que coloca a imigração cada vez mais alinhada à agenda de segurança nacional. O ativismo da FAIR foi fundamental na formatação dessa ideia, ao propagar que pelo menos 40 mil marielitos eram

---

²⁹⁴ INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK, 2006, p. 6, 7.

²⁹⁵ Os Estados Unidos estavam dispostos a receber parte desses dissidentes. No entanto, o acordado era que, primeiramente, eles deveriam ir para a Costa Rica. Após o início da operação, Castro suspendeu os voos para esse país, afirmando que os refugiados deveriam partir diretamente para os Estados Unidos. Jimmy Carter recusou essa via, abrindo espaço para a famosa crise dos marielitos.

²⁹⁶ DANIELS, 2005, p. 205-206.

“indivíduos criminosos, homossexuais e mentalmente deficientes”, e que os cubanos, em geral, “acabavam com o mercado turístico na Flórida” por provocarem caos e cometerem crimes diversos.²⁹⁷ Na esteira do acirramento da Guerra Fria (começava a chamada Segunda Guerra Fria ou “confrontação renovada”²⁹⁸), o interesse nacional basilar passou a ser compreendido, novamente, como a segurança nacional. O episódio dos marielitos, sob as mais diversas perspectivas, serviu para endossar a ideia da imigração como um problema de segurança, reforçando uma trajetória que se aprofunda nos anos 1990 e é consolidada no pós-11 de setembro.

De todos os argumentos apresentados, o alarde em torno da segurança nacional - uma tradicional pedra de toque na política e sociedade dos Estados Unidos - aliado às questões envolvendo a imigração ilegal são os pilares da política de *enforcement* implementada por Bill Clinton, nos anos 1990. A raiz dessa política é encontrada na utilização da retórica da perda do controle das fronteiras na campanha presidencial de Reagan, na ascensão do narcotráfico em sua agenda política - quando a questão é transformada em tema de política externa e num problema de segurança nacional (um presságio da política de Clinton que incluiria a imigração ilegal) - e na tentativa de solucionar o problema da ilegalidade na reforma imigratória de 1986. Esses eventos antecipam tanto o movimento da virada contra a imigração quanto a implementação da política de *enforcement* de Clinton que levaria a ascensão do paradigma de *enforcement* imigratório.

4.3 A grande virada contra a imigração: o neonativismo e a agenda de *enforcement*

“Há muita gente vindo para a Califórnia. A imigração precisa ser interrompida.”²⁹⁹
(Harold Gilliam)

A grande virada contra a imigração trata-se do período em que o neorrestriçãoismo consegue alcançar a arena política com maior perspicácia. Esse fenômeno inicia-se, de fato, após

---

²⁹⁷ BEIRICH, 2010.

²⁹⁸ PECEQUILO, 2005, p. 205-208.

²⁹⁹ GILLIAM, 1993, p. 12.

a percepção dos neorrestricionistas de que a reforma imigratória de 1986 – analisada abaixo – não havia fornecido as ferramentas necessárias à consecução de seus objetivos. Nesse sentido, a “virada contra a imigração”³⁰⁰ é uma espécie de aprofundamento, sistematização e concretização da agenda neorrestricionista formulada a partir de 1970. O *locus* principal que puxou o movimento foi o estado da Califórnia. Coube aos neonativistas a propagação de um debate que mesclou identidade, assimilação e segurança nacional ao discurso neorrestricionista da restrição dos serviços de *welfare* e do peso econômico, fiscal e político dos novos imigrantes. Embora mais diversificado e organizado, o novo nativismo ressurgiu carregando os velhos anseios de forjar soluções a partir da política de imigração para a antiga indagação sobre quem é e quem deve integrar a verdadeira nação norte-americana.

A década de 1980 é marcada por longas e acaloradas discussões no congresso e na grande mídia norte-americana sobre a crise da imigração. A visão do processo imigratório como um problema é norteado, como vimos, basicamente por dois temas: refugiados e ilegalidade. Embora o congresso tivesse iniciado audiências sobre a aprovação de uma política de refugiados ainda em 1978, no seio da *Hesburgh Commission (Select Commission on Immigration and Refugee Policy – SCIRP)*, são os neorrestricionistas, liderados pela FAIR, os primeiros a montar uma agenda com objetivos claros em relação à questão.

De qualquer modo, antes mesmo que o relatório da comissão fosse aprovado, o *Refugee Act of 1980* já estava em vigor, arrastando consigo muitas críticas ao seu caráter extremamente liberal. Daniels aponta para essa característica, sugerindo que a lei de 1980 “foi o último grande estatuto de imigração norte-americano do século XX que pode ser propriamente chamado de uma medida de reforma com o sentido tradicional dessa palavra: liberalizar.”³⁰¹ A agenda de restrição na admissão de refugiados, inicialmente formulada na década anterior e fruto da ampliação dos estatutos *ad hoc*, não fora contemplada em nenhum aspecto na reforma de 1980. O volume inédito de mais de um milhão de refugiados na década 1980 fomentaria ainda mais a luta neorrestricionista em torno da questão.

Se a SCIRP pouco importou no desenho da reforma de 1980, ela mostrou-se fundamental em alavancar o debate em torno da ilegalidade. Influenciado pelo *lobby* renovado dos

---

³⁰⁰ Sobre a expressão e o fenômeno, vide BARKAN, 2003; GRAHAM, 2008, p. 193-214; REIMERS, 1998b; SCHNEIDER, 1993.

³⁰¹ DANIELS, 2005, p. 203.

neorresticionistas, o relatório final da SCIRP identificou “o problema migração indocumentada/ilegal” como “o mais urgente”: “a mensagem é clara – a maioria dos cidadãos dos Estados Unidos acredita que a porta parcialmente aberta à migração indocumentada/ilegal deve ser fechada.”³⁰² A comissão também aceitou a tese de que imigrantes ilegais roubam empregos dos cidadãos norte-americanos e destacou, ainda, os custos públicos desse fluxo, antecipando o grande debate dos anos 1990 sobre *welfare*. As ideias trazidas pelo relatório da SCIRP foram, quase que em sua totalidade, incorporadas na agenda neorresticionista.

O conteúdo desse documento deve ser considerado como a raiz não apenas de muitos dos argumentos sistematizados pelos grupos contrários à imigração, mas, principalmente, da política de controle migratório de Clinton e do subsequente paradigma de *enforcement* da imigração. Embora a ideia de sanções sobre empregadores e empregados já tivesse sido difundida pelo presidente Gerald Ford (através de seu *Domestic Council of Illegal Migration*, em 1975) e, sem sucesso, Carter tenha tentado executar um plano especial para a imigração ilegal em 1977, é com a SCIRP que, pela primeira vez, a expressão “*enforcement* doméstico” apareceu claramente em algum documento do governo dos Estados Unidos. Ao exigir um aumento substancial nos recursos para policiamento na fronteira, a SCIRP tocou quase que despercebidamente na necessidade de ampliar os esforços de controle da imigração para além da região fronteira, destacando que a “ilegalidade gera ilegalidade” e que os imigrantes ilegais alocados nos mercados de trabalho locais dificultavam o *enforcement* das leis de proteção aos altos padrões empregatícios.³⁰³ A comissão, embora preocupada mais especificamente com a problemática envolvendo economia e ilegalidade, abria o caminho para a formação do paradigma de *enforcement* migratório aplicado no pós-11 de setembro. No entanto, o ineditismo não sairia da letra do texto, sendo retomada, a partir das pressões restricionistas, apenas nos anos 1990.

A imigração ilegal foi, portanto, o grande tema da reforma que levou à aprovação do *Immigration Reform and Control Act of 1986* (IRCA). Apesar de seu caráter misto, a lei passou a compor, ao lado do INA e do Refugee Act, a agenda crítica do neorresticionismo. Por um lado, o IRCA manteve a base da lei de 1965 e, numa manobra inédita, propôs uma ampla anistia para imigrantes ilegais há mais tempo no país. Por outro lado, a lei tencionou controles fronteiriços mais rígidos e o desenvolvimento de uma tecnologia de identificação à prova de fraudes.

---

³⁰² U.S. SELECT COMMISSION, 1981 apud NEVINS, 2002, p. 65.

³⁰³ BRIGGS Jr., 1982, p. 13.

O texto da nova lei favorecia, aparentemente, tanto os grupos restricionistas quanto aqueles pró-imigração. No entanto, a experiência dos anos que se seguiram revelou que as cláusulas que realmente funcionaram foram aquelas que permitiram a legalização de milhões de imigrantes indocumentados e a criação de um novo programa de trabalho temporário. Isso se deveu, em boa medida, pelo fato de que o projeto de lei Mazzoli-Simpson, amplamente defendido pelos neorrestricionistas e com medidas bem mais restritivas do que o IRCA (como a sugestão de cortes significativos nas cotas gerais de admissão, a inclusão de todas as categorias de reunificação familiar dentro desse limite numérico e a extinção do sistema preferencial de 1965) não foi plenamente contemplado quando da produção do texto final da nova lei. A reforma de 1986 só foi alcançada através de um compromisso firmado entre o senador Alan Simpson e o deputado Peter W. Rodino, do qual se alcançou, por exemplo, o programa de legalização. Numa semelhança clara ao pronunciamento de Johnson acerca do INA, o presidente Ronald Reagan declarou que “as gerações futuras de norte-americanos” ficariam “gratas pelos nossos esforços em recuperar humanamente o controle de nossas fronteiras e, por meio disso, preservar o valor de um dos mais sagrados bens de nosso povo – a cidadania norte-americana.”³⁰⁴ O pronunciamento do presidente dos Estados Unidos tornou-se, na verdade, uma arma nas mãos dos restricionistas.

As duas provisões da lei consideradas mais restritivas não tiveram sucesso. A tentativa de ampliação do *enforcement* seguiu duas linhas: a punição dos empregadores de mão-de-obra não-autorizada como uma medida de *enforcement* e o reforço nos controles fronteiriços, com foco na Border Patrol e nas atividades do INS. A criação de sanções sobre empregadores de imigrantes indocumentados sucumbiu mediante a dificuldade de cumprimento da exigência do texto que condicionava a aplicação das punições à comprovação do conhecimento, por parte do contratante, da condição irregular dos trabalhadores. A proposta de aumento da Border Patrol em 50% ou mais, nos anos de 1987 e 1988, também não se efetivou, sendo que incrementos significativos do corpo de agentes permanentes só foram realizados, de fato, a partir de 1995.

Do mesmo modo, a aplicação de batidas foi bastante restrita, obedecendo aos velhos interesses dos fazendeiros do sudoeste. Na prática, nenhuma operação do INS atingiu o cinturão de grãos tradicionalmente movido pela mão-de-obra mexicana indocumentada. As barreiras colocadas ao *enforcement* em propriedades rurais limitaram a atuação dos agentes do INS, tendo

---

³⁰⁴ REAGAN, 1986.

como consequência o afunilamento do raio de operações. Assim, os trabalhadores rurais que conseguiam atravessar a região fronteiriça corriam um risco mínimo de serem apreendidos e deportados. O desenvolvimento de tecnologias para fortalecer o esquema de sanções através da identificação de imigrantes ilegais também não passou das intenções.

A ênfase dada pelos legisladores – mais no nível do discurso do que no conteúdo da lei – em “retomar o controle das fronteiras” contrastou com o cenário pós-1986. A maioria das apreensões realizadas pela BP ocorreu nas regiões de fronteira com o México e incluiu um número enorme de múltiplas apreensões de um mesmo indivíduo.³⁰⁵ Como vimos no tópico anterior, a divulgação oficial do volume dessas operações possui significados controversos. O aumento no número de apreensões e deportações, ao contrário da mensagem transmitida pelo INS, não representa necessariamente um aprimoramento do *border enforcement* e tampouco resulta numa fronteira ou num país mais seguros. Isso se aplica exatamente aos eventos posteriores ao IRCA.

A pretensão dos legisladores em otimizar os procedimentos legais do INS e dificultar a reincidência da imigração ilegal através de um sistema computadorizado e da ampliação da prisão de imigrantes não-autorizados encontrou dificuldades que, com o tempo, mostraram-se intransponíveis. A única tecnologia realmente introduzida com sucesso foi utilizada no *Visa Waiver Program*, um programa piloto que permitiu que determinados turistas e outros tipos de estrangeiros entrassem nos Estados Unidos sem necessidade de visto. O programa passou a ser amplamente utilizado e, como destaca Daniels, quinze anos depois ficou evidente que alguns dos terroristas que executaram os ataques em 2001 haviam entrado no país por meio dele.

No entanto, o IRCA, exatamente por introduzir cláusulas importantes sobre diferentes aspectos do *enforcement*, pode ser considerado um dos marcos da escalada de controle migratório que culminou no paradigma de *enforcement* migratório. Embora a lei tenha tido, em certa medida, uma baixa aplicabilidade no tocante às provisões de *enforcement* das sanções sobre empregadores e do controle fronteiriço, ela é fundamental por representar pontos centrais da agenda restricionista que conformam a política de *enforcement* de Clinton e o paradigma do pós-11 de setembro. Assim, mesmo a ineficiência de alguns projetos previstos no IRCA acabaram fomentando práticas bastante características do período posterior a 2001. O projeto desta lei

---

³⁰⁵ Cf. os dados em DANIELS, op. cit., p. 225, 226.

visando o aperfeiçoamento dos procedimentos de prisão e deportação, por exemplo, ao esbarrar no alto custo demandado e no orçamento ainda limitado para o estabelecimento de uma política incisiva de *enforcement*, propiciou a formação de uma cultura de deportação na fronteira na qual os indivíduos apreendidos geralmente eram expulsos do país sem nenhum acesso ao devido processo legal. Os excessos por parte dos agentes de imigração resenham algumas práticas costumeiras de imigração no pós-11 de setembro.

De todo modo, ao lado desse quadro de ineficácia das leis mais restritivas, várias provisões do IRCA suscitaram ainda mais o forte movimento contrário à imigração. Duas medidas mais amplas expandiram a imigração legal. O programa de legalização (ou anistia, como preferiam os restricionistas), permitiu que, em apenas um ano, 1,7 milhões de imigrantes ilegais obtivessem a residência legal, um volume bastante superior às expectativas dos legisladores. A lei também criou uma nova classificação para os *guestworkers*, denominada *Seasonal Agricultural Workers* (SAW), e uma provisão para sua legalização. Em sua essência, o programa SAW foi uma nova versão do Bracero, exceto pelo fato de introduzir a possibilidade real de legalização. Por intermédio desse programa, 1,3 milhões de trabalhadores rurais indocumentados alcançaram o status legal.³⁰⁶

As constantes fraudes envolvendo a concessão de anistia, como falsificação de documentos e compra de assinaturas para comprovar o tipo de trabalho do requerente – comumente procurando a habilitação ao programa SAW –, o grande volume de aquisição de residência permanente e, ainda, a presença majoritária de mexicanos (70%) e centro-americanos (20%) nos dois programas de legalização fizeram do IRCA o carro-chefe da campanha neorrestricionista a partir de então. Junte-se a isso, o fato de que, nos anos seguintes, os novos imigrantes legais permitiram uma nova onda de concessão de vistos através das cláusulas de reunificação familiar (estima-se que, até meados dos anos 1990, mais de 2 milhões de imigrantes obtiveram permanência legal dessa forma) e que, a despeito do discurso oficial de reforço da fronteira e de retomada do controle sobre a imigração ilegal, tanto o número de imigrantes legais quanto de ilegais continuou crescendo.³⁰⁷

O tamanho da população não-autorizada seria percebido, de fato, apenas alguns anos após a aprovação do IRCA, muito devido à curiosa e incoerente interpretação dada pelo INS de que a

---

³⁰⁶ Cf. os dados em BARKAN; LeMAY, 1999, p. 282; e em DANIELS, op. cit., p. 229.

³⁰⁷ Cf. os dados em DANIELS, op. cit., p. 5, 228, 229, 231, 235.

queda no número de apreensões e deportações nos três anos posteriores ao IRCA significava uma diminuição das tentativas de entrada ilegal nos Estados Unidos e um aprimoramento do *enforcement* na fronteira. Conforme observamos, esses dados requerem análises mais detalhadas, pois compreendem um conjunto significativo de variáveis. Nos anos 1990, por exemplo, a imigração ilegal continuou crescendo, a despeito do enorme reforço do controle fronteiriço, com maiores orçamentos para o INS, aumento de patrulheiros e formulação de uma política clara de *enforcement*.

De todo modo, a virada contra a imigração nasce com o IRCA. O quadro pós-1986 faz da ilegalidade a principal questão dos anos 1990. A frustração com os desenvolvimentos políticos alcançados durante o governo Reagan ampliou-se com a reforma imigratória de 1990. Grupos como a FAIR, a AICF, o *Americans for Immigration Control* (AIC) e a *Coalition for the Future American Worker* (CFAW) iniciaram grandes campanhas pela modificação do modelo aprovado em 1986. A expectativa em torno de uma reparação dos alegados danos causados pelo IRCA foi frustrada com o *Immigration Act of 1990* (IMMACT 90). Além de não lidar com a ilegalidade, a lei claramente privilegiou as demandas pró-imigração, cuja liderança e influência da *American Immigration Lawyers Association* (AILA) foram magistrais em informar os legisladores.

O IMMACT 90 ampliou em aproximadamente 35% o sistema de imigração de 1965. Assim, o novo teto anual subiu para 700 mil vistos nos três anos seguintes (depois passaria para 675 mil) e uma alocação separada de 125 mil vistos foi aprovada para refugiados. Os legisladores criaram, ainda, uma nova categoria preferencial, chamada “*diversity immigrants*”, com direito a 55 mil vistos, aplicada a nações com representação nacional decrescente e, portanto, distantes do benefício do sistema de reunificação familiar (40% desses vistos destinaram-se a irlandeses).³⁰⁸ Nesse sentido, a lei acabou aprofundando o descontentamento dos grupos anti-imigração e levando-os a percepção da necessidade de formação de coalizões para o sucesso na arena política.

A partir dessa matriz, o movimento da virada contra a imigração contempla diferentes frentes, coalizões, ativismos e lobbies ao longo dos anos 1990. Basicamente, o fenômeno transita entre discurso e prática anti-imigração e uma literatura dirigida aos interesses dos grupos em questão. Alguns elementos são marcantes e revelam as estratégias e o alcance da agenda do movimento.

---

³⁰⁸ WEISSBRODT, 1998, p. 32-38.

Em primeiro lugar, há uma gigantesca expansão de novas organizações contrárias à imigração. O volume é inédito e de tal ordem que a mais detalhada listagem, certamente, não abarcará a totalidade de entidades criadas nesse período (confira o Apêndice B). Ainda mais relevante do que o surgimento de centenas de grupos restricionistas, é a importância adquirida por alguns deles no processo político nacional. A maioria dos grupos que alavancaram uma marcha política altamente restritiva surgiu na década de 1990. Entre eles, os destacados *California Coalition for Immigration Reform* (CCIR) e *ProEnglish*, de 1994, o *Numbers USA* e *ProjectUSA*, de 1997, e o *Virginia Dare* (V-DARE), de 1999.

É interessante notar que alguns grupos, bases de dados e periódicos eletrônicos que surgem nessa década partem de iniciativas dos fundadores do neorrestriçãoismo. Além do *Numbers USA*, do *ProEnglish* e de outras ramificações, a FAIR, por exemplo, criou a revista on-line *The Stein Report*, cujo conteúdo inclui ataques à Igreja Católica por suposta campanha a favor dos imigrantes, artigos selecionados da FAIR e uma persistente defesa da redução da população norte-americana para apenas 150 milhões de pessoas. A aparição dessas organizações apadrinhadas por grandes entidades revela uma das estratégias de atuação do neorrestriçãoismo nos anos 1990, marcado pela tentativa de ampliação das vias de acesso à cena política e social do país.

Em segundo lugar, um dos braços do movimento foi a literatura contrária à imigração. Nos anos 1990, a produção literária de cunho restritivo consistiu, essencialmente, numa manobra dos grupos restricionistas em expandir ainda mais sua agenda. Há uma ligação muito próxima e, às vezes, mesclada, entre organizações de *advocacy* contra a imigração e os autores ou editoras dessas obras. É o caso de clássicos do período, como *The Path to Suicide* (1990), de Lawrence Auster (a obra foi publicada pela AICF), *Immigration Out of Control* (1992), de John Vinson (então diretor da AICF), *The Immigration Invasion* (1994), de Wayne Lutton e John Tanton (fundadores e integrantes da diretoria da FAIR), *Alien Nation* (1995), de Peter Brimelow (um dos mais conhecidos ativistas anti-imigração e fundador do V-DARE), e *The Case Against Immigration* (1996), de Roy Beck (fundador e diretor do *Numbers USA* e editor de *The Social Contract*, o periódico trimestral da FAIR).

Esse tipo de produção esboça o que se tornou a principal característica do fenômeno em questão, a saber, o renascimento de um nativismo que resgata os argumentos raciais do início do século XX e procura uni-los à grade de sustentação neorrestriçãoista – que, nos anos 1990, inclui

outros elementos, como o fardo fiscal e o peso para os serviços de *welfare* causados pelos imigrantes. O “retorno dos nativistas”³⁰⁹ traz à tona o debate sobre identidade norte-americana e a etnicidade dos novos imigrantes. Em 1990, Auster já argumentava que as mudanças na composição étnica e racial dos Estados Unidos, promovidas pelo INA-1965, levaram ao enfraquecimento e à deslegitimação da identidade nacional e cultural histórica do país. Para ele, essa perda de identidade combinada com os temores de transmitir uma imagem racista impediu a formação de uma resistência mais contundente por parte maioria branca ao processo de transformação étnica em curso. Auster é enfático sobre a necessidade de uma reforma imigratória que levasse em consideração os danos cada vez mais drásticos causados ao *American way of life* e à identidade fundadora norte-americana.³¹⁰

Ao indagar sobre a existência de um centro do qual emana as verdadeiras cultura e identidade norte-americanas, Auster assevera que as “visões de uma cultura suicida demonstram quão profundamente a retórica da diversidade tem alterado nosso entendimento de nós mesmos como uma nação.”³¹¹ Resgatando o debate sobre assimilação, o autor critica as perspectivas pluralistas e multiculturalistas sobre a evolução étnica dos Estados Unidos e reivindica a primazia da ideia de *commonality*³¹² *waspiana* na formação do país e para uma perspectiva de nação grandiosa. Para Auster, em poucas décadas, os norte-americanos de ancestralidade branca e anglo-saxônica e de crença protestante passaram a perder “os mitos e os princípios morais e políticos que tais mitos representam”, impedindo a fluidez do processo em que se auto-imaginam, ao lado de seus pares, como uma nação. Assim, a solução para essa “tendência suicida” estaria no bloqueio da entrada das fontes ameaçadoras do *core identitário* norte-americano.³¹³ A mensagem era claramente direcionada aos imigrantes hispânicos e asiáticos.

O debate tem continuidade na obra de Brimelow, *The Alien Nation*, na qual o autor defende que os Estados Unidos são historicamente dominados pelos conceitos identitários e culturais da maioria branca e que, portanto, deveriam seguir essa trajetória. Na obra, Brimelow privilegia o papel da raça para o desenvolvimento político, econômico e social do país, descrevendo-a como “elementar, absoluta e fundamental”. Nessa direção, a tese central de seu

---

³⁰⁹ BARKAN, 2003.

³¹⁰ AUSTER, 1990.

³¹¹ Ibid., p. 37.

³¹² Uma comunidade que carrega atributos comuns.

³¹³ AUSTER, 1990, p. 37-44.

best-seller é que a raça e a cultura dos novos imigrantes colocam uma séria ameaça à verdadeira nação norte-americana. Enfatizando o “excesso de hispânicos” e os perigos envolvidos na nova imigração, Brimelow resgata antigas premissas nativistas para concluir que a reforma da imigração deveria contribuir para a sobrevivência dos Estados Unidos como potência nas mais diversas áreas através da homogeneização étnico-cultural de sua sociedade.³¹⁴ Brimelow retoma, nesse sentido, o tema da assimilação, vinculando-o com o novo debate sobre ameaças identitárias e culturais.

A retórica da ameaça é um elemento fundamental utilizado pelos neonativistas. Brimelow demonstra um interesse maior na questão, tangenciando a discussão culturalista sobre ameaça mesmo quando lida com outros temas. Isso fica patente na ênfase dada ao que chama de “desastre econômico, social, cultural e ambiental” provocado pela imigração. Outros autores, como Roy Beck, em *The Case Against Immigration*, e Vernon Briggs Jr., em *Mass Immigration and the National Interest* (1996), não centralizam sua crítica a partir da grade culturalista. Ainda assim, revelam certa preocupação com os efeitos da imigração em massa sobre as relações étnico-culturais domésticas, procurando enfatizar a possibilidade do surgimento de “tensões étnicas” e até mesmo de violência entre grupos racialmente distintos.³¹⁵

De todo modo, a matriz básica que fundamenta a ideia de ameaça é étnico-cultural tendendo a um formato bastante próximo da crítica racialista do início do século XX. Nesse sentido, encontramos análises idênticas destacando a participação de imigrantes na formação de gangues e na orquestração de crimes em obras com perspectivas distintas no que tange à tentativa de criticar a imigração. Apesar da resistência pró-imigração em obras como *Assimilation American Style* (1997), de Peter Salins, e *Fresh Blood* (1996), de Sanford Ungar, cujos conteúdos buscam enumerar as valiosas contribuições da imigração ao longo de toda história dos Estados Unidos e o papel importante desempenhado pelos novos imigrantes para o sucesso do país, são os estudos que realçam a ameaça à identidade nacional norte-americana os que lideram as vendas, o interesse midiático e o alcance político nos anos 1990.

A ideia da ameaça é amplamente difundida com a publicação do clássico “O Choque de Civilizações”, de Samuel Huntington, em 1996. A obra é uma resposta do autor às suas próprias indagações sobre as engrenagens da política internacional, iniciadas no artigo “*The Clash of*

---

³¹⁴ BRIMELOW, 1995, p. 178-190.

³¹⁵ REIMERS, 1998a, p. 90.

Civilizations”, publicado, em 1993, na revista *Foreign Affairs*. A tese do autor de que os choques entre as civilizações são a maior ameaça para a paz mundial é paralela à linha de pensamento dos neonativistas sobre o desafio imposto pelos imigrantes à identidade nacional norte-americana, pois parte da premissa de que as populações estão cada vez mais se definindo com base nos antepassados, no idioma, nos costumes e, principalmente, na religião. Conforme enfatiza o autor, a política mundial estaria sendo “reconfigurada seguindo linhas culturais e civilizacionais. Nesse mundo, os conflitos mais abrangentes, importantes e perigosos não se darão entre classes sociais, ricos e pobres, [...] mas sim entre povos pertencentes a diferentes entidades culturais.”³¹⁶

Ao lidar com a ideia de civilizações, embora opere com um campo analítico mais amplo do que a identidade nacional, Huntington acaba traçando as mesmas conexões e dispõe dos mesmos elementos utilizados pelos grupos nativistas na defesa da legitimidade e na conceitualização de uma suposta identidade norte-americana. O foco da abordagem nos aspectos étnico-culturais possibilita um modelo divisor e discriminatório dos povos tal qual o padrão waspiano de identidade nacional promove estranhamentos em relação a imigrantes asiáticos e hispânicos, por exemplo. Isso ocorre porque os elementos levados em conta no processo de delimitação conceitual tanto das civilizações quanto da identidade norte-americana de matriz waspiana têm ligações importantes com as concepções étnico-centradas e racialistas (embora Huntington amenize o papel da raça na divisão entre os povos).

Huntington argumenta que “os pressupostos filosóficos, os valores subjacentes, as relações sociais, os costumes e as formas de ver a vida de forma geral se diferenciam de modo significativo entre as civilizações.”³¹⁷ Assim, ao considerar a cultura como “uma força unificadora e divisiva”³¹⁸, tal modelo peca em minimizar e até desconsiderar a importância de quaisquer outras fontes de solidariedade coletiva, inclusive em termos identitários. Huntington não enxerga, por exemplo, a possibilidade da construção de uma identidade fundada em elementos políticos e ideológicos independentes, haja vista que princípios ligados à democracia liberal são creditados apenas a um tipo de cultura que define a civilização ocidental. O pensamento de Huntington, desse modo, carrega um determinismo decisivo que vai ao ponto de tangenciar antigas teorias da eugenia e da modernização ao asseverar que “as principais

---

³¹⁶ HUNTINGTON, 1997, p. 21.

³¹⁷ Ibid., p. 28.

³¹⁸ HUNTINGTON, 1997, p. 28.

diferenças em desenvolvimento político e econômico entre as civilizações estão nitidamente enraizadas em suas culturas diferentes.”³¹⁹

Um dentre os muitos problemas dessa perspectiva trata-se, portanto, da sua busca pela sustentação de uma ideia de supremacia, neste caso, civilizacional. Ao definir o Ocidente como a civilização mais poderosa, Huntington respalda os defensores da identidade norte-americana como exclusivamente aquela que inclui o cidadão branco, anglo-saxão e protestante. Isso ocorre porque os contornos definidores da civilização e da identidade, nessas acepções, incluem religião, história, língua, ancestralidade, costumes e outros fatores tidos como especificamente culturais. A classificação em sete grandes civilizações leva em conta, em primeiro lugar, a religião, seguida do idioma e da origem étnica. Do mesmo modo que as diferenças civilizacionais partem desses três pilares, a concepção waspiana sobre o cidadão norte-americano nativo está assentada na religião (protestantismo), no idioma (defendem o inglês como língua oficial, símbolo da tradição anglo-saxônica e escudo contra asiáticos, hispânicos e demais grupos) e na etnicidade/ancestralidade (brancos anglo-saxões), além de incluir os demais elementos, como valores e princípios (democracia liberal), costumes e estilo de vida (moral puritana, ética protestante e individualismo) e instituições (fruto do conjunto de valores, princípios e história que conformam a excepcionalidade norte-americana).

Essas aproximações têm, portanto, significados importantes, de tal modo que Huntington conclui que “uma civilização é o mais alto agrupamento cultural de pessoas e o nível mais amplo de identidade cultural.”³²⁰ Nesse sentido, o culturalismo de Huntington, assim como o nativismo, não admitem nenhuma forma de inserção social e de recomposição identitária fundada em aspectos que não sejam culturais, como os modelos políticos e ideológicos próprios. Posto que “civilização e cultura se referem, ambas, ao estilo de vida em geral de um povo” e que “envolvem os valores, as normas, as instituições e os modos de pensar aos quais sucessivas gerações numa determinada sociedade atribuíram uma importância fundamental”³²¹, a forte tradição cultural dos novos imigrantes é vista como um perigo insuperável na convivência não-assimilada com nativos.

---

³¹⁹ HUNTINGTON, 1997, p. 28.

³²⁰ Ibid., p. 47-48.

³²¹ Ibid., p. 46.

A obra serviu, portanto, para aprofundar os temores acerca da origem nacional dos novos imigrantes nos Estados Unidos. Se pudermos considerar como apenas um diagnóstico a afirmação de que “as fronteiras estão cada vez mais sendo redesenhadas para coincidir com as fronteiras culturais: étnicas, religiosas e civilizacionais”, há uma linha fundamental no trabalho de Huntington que revela um caráter mais receituário do que descritivo. O fato é que a severa teleologia da perspectiva culturalista de Huntington é patente ao longo de toda obra, como na defesa de uma reconfiguração cultural irreparável da política mundial:

Os povos e os países com culturas parecidas estão se ajuntando. Os povos e os países com culturas diferentes estão se afastando. [...] A pergunta “De que lado você está?” foi substituída pela pergunta muito mais fundamental “Quem é você?”. [...] Praticamente, para onde quer que se olhe, depara-se com as pessoas se perguntando “Quem somos nós?”, “Qual o nosso lugar?” e “Quem não como nós?”. [...] Ao lidar com uma crise de identidades, o que conta para as pessoas é sangue e crença, fé e família. As pessoas se congregam com as que têm semelhanças de ascendência, religião, idioma, valores e instituições, e se distanciam daquelas com diferenças nesses aspectos.³²²

A defesa de uma base cultural na modelagem de estruturas de relações sociais e políticas, quer sejam nacionais ou mundiais, tem implicações importantes na forma como indivíduos de diferentes nacionalidades percebem o outro. Lidar com a supremacia da cultura sobre as demais dimensões de identificação promove a intensificação dos estranhamentos culturais em grande parte dos países, uma vez que é regra, na contemporaneidade, a presença de indivíduos de etnia, cultura e religião distintas residindo num mesmo território nacional. Desse modo, a ideia do controle das fronteiras a partir de temores culturais torna-se ainda mais problemática.

Em primeiro lugar, porque a própria definição de cultura e, na abordagem em questão, por consequência, de identidade, comporta visões heterogêneas. Charles Taylor, por exemplo, fundamentado na filosofia de Hegel, define a identidade como “inerentemente política, pois requer, em última instância, reconhecimento.”³²³ Oliver Roy, por sua vez, defende que o fundamentalismo islâmico é um tipo de manifestação identitária, mas que sua raiz não é cultural. Para Roy, o islamismo radical vai além de um mero subproduto de algo inerente ou profundamente essencial ao Islã ou a qualquer sistema cultural produzido por essa religião. Ao

---

³²² HUNTINGTON, 1997, p. 153-54.

³²³ TAYLOR apud FUKUYAMA, 2006, p. 9.

contrário, ele estaria emergindo devido às consequências da desterritorialização do islamismo, de tal modo que a radicalização é uma resposta à busca, no seio de sociedades ocidentais, pela verdadeira identidade mulçumana.³²⁴

Jürgen Habermas lida com a questão destacando os fenômenos relacionados com a busca pelo reconhecimento de identidades coletivas, cujo motor é a luta contra as diferentes formas de opressão, marginalização e desrespeito a grupos minoritários. Habermas critica a base que promove relações de discriminação e exclusão, pautada em termos culturais, tanto no âmbito de uma cultura majoritária quanto no interior da comunidade dos povos.³²⁵ Reis e Brancante discorrem sobre a abordagem de Habermas acerca da constituição identitária no campo da democracia, expondo suas preferências por um modelo que ultrapassa as marcas culturais:

Habermas acredita que a homogeneidade cultural não é pré-condição para o funcionamento da democracia, mas que, pelo contrário, em sociedades cada vez mais complexas, a ideia de “patriotismo constitucional” seria mais adequada como fundamento da democracia. [...] O adjetivo “constitucional” indica a relevância deste documento político e jurídico para a vida em sociedade. O sentimento, antes dedicado à identidade cultural da nação, passa a observar as condutas exigidas pela carta fundamental de cada país ou bloco regional. A identidade é, portanto, política, e desconsidera qualquer aspecto étnico ou religioso, mas não dispensa a afinidade lingüística.³²⁶

A posição universalista de Habermas contesta as teses da imigração como um estado de crise ou uma questão de segurança e a própria ideia da necessidade de homogeneização cultural para a sobrevivência de uma identidade ou determinado modelo político. A defesa de uma cidadania pós-nacional e de uma identidade política leva-nos à clareza da possibilidade de um cenário em que a imigração seja pensada para além das fórmulas da exclusão e do fechamento das fronteiras. A lógica da ameaça à identidade nacional proposta por Huntington não deve, portanto, ser pensada fora de uma profunda discussão sobre o que realmente é uma ameaça e ao quê e a quem se pretende proteger, por que, para quê e como. Essas considerações e a manipulação ou ausência delas são a base da emergência de sistemas de controle migratório etnicamente discriminatórios e desproporcionais.

---

³²⁴ ROY, 2004.

³²⁵ HABERMAS, 1998, p. 203-236.

³²⁶ REIS; BRANCANTE, 2009, p. 91-92.

Nesse sentido, o retrato huntingtoniano das divisões civilizacionais na política internacional tem alcance no plano doméstico em nações com alta variação cultural e étnica, como Estados Unidos e França.³²⁷ A internalização dos choques civilizacionais³²⁸, assim dito, é fomentada pela propagação enviesada da antiga ideia de “quem somos nós?”. Huntington elabora alguns ensaios sobre a questão ainda em *O Choque de Civilizações* (1996), ao defender políticas mais incisivas voltadas para a homogeneidade cultural. Nesse quadro, o tema da assimilação é central. Huntington salienta que:

A questão é, sim, se a Europa e os Estados Unidos se transformarão em sociedades partidas em duas comunidades distintas e em grande parte separadas, oriundas de duas civilizações diferentes, o que, por sua vez, depende do número total de imigrantes e do grau em que sejam assimilados nas culturas ocidentais que prevalecem na Europa e nos Estados Unidos. [...] Uma continuada imigração substancial provavelmente produzirá países divididos [...]. Esse resultado pode ser evitado na medida em que os governos e os povos [...] estejam dispostos a arcar com os custos de restringir esse tipo de imigração.³²⁹

Para os Estados Unidos, Huntington enxerga os hispânicos – em especial, os mexicanos – como o principal problema no que toca à imigração. A via da assimilação é vista como a solução imediata para se alterar as projeções de declínio na participação de brancos na composição étnica do país. No entanto, Huntington pontua alguns indícios de que haveria uma resistência maior à assimilação entre os imigrantes mexicanos. Para ele, os mexicanos tendem a manter sua identidade e a carregar sentimentos revanchistas em relação aos territórios anexados no século XIX.³³⁰ O mais intrigante é notar que Huntington coloca empecilhos à natureza étnica da fonte hispânica ao passo que enxerga possibilidades de supressão desses entraves a partir do processo assimilativo, incluindo língua, valores e religião. Ainda assim, a resistência cultural permanece como um obstáculo devido às questões culturais envolvendo costumes e ancestralidade e, mesmo após uma potencial assimilação, os parâmetros étnicos sugerem a continuação de reações xenófobas e discriminatórias por parte da sociedade nativa.

---

³²⁷ Esse alcance esbarra, por outro lado, em experiências relativamente bem-sucedidas, como no Brasil.

³²⁸ Para uma crítica ao essencialismo cultural e em defesa da tolerância, cf. SENGHAAS, 2002.

³²⁹ HUNTINGTON, 1997, p. 255.

³³⁰ Ibid., p. 256-257.

Esse emaranhado de estranhamentos formou a base do neonativismo. Sua estratégia fundou-se, essencialmente, na exacerbação da ideia de que as diferenças étnico-culturais representam a maior ameaça aos interesses nacionais do país, naquela época, traduzidos, especialmente, em termos identitários. A demarcação do “nós” a partir das fontes de aproximação e de distanciamento – religião, língua, etnia, costumes, valores e o próprio fenótipo – reforçou ainda mais a ideia da identidade nacional waspiana. Huntington esmiúça sua concepção sobre a identidade nacional norte-americana em “*Who Are We?*” (2004), demonstrando os riscos apresentados pelo aumento de identidades subnacionais.

Huntington discorre acerca dos componentes da identidade norte-americana destacando que até os anos 1970 ela foi definida exclusivamente em termos culturais e nos fundamentos do “credo americano” – que sugere a união e o compromisso (“*ethos* social”³³¹) dos norte-americanos em torno dos princípios políticos da liberdade, igualdade, democracia, individualismo, direitos humanos, império da lei e da propriedade privada.³³² Para autor, além disso, até a emergência dos novos imigrantes, a etnicidade desempenhara um papel central na definição da identidade nacional. O surgimento das teorias multiculturalistas embaralhou, num plano mais geral, as antigas fronteiras mais nítidas sobre o lugar de cada componente formador da identidade nacional norte-americana.

Huntington está basicamente preocupado com a manutenção desses componentes, em especial, da “cultura anglo-protestante”³³³. Para ele, a grande ameaça de “desconstrução do *core* identitário norte-americano”³³⁴ - fundamentado no protestantismo anglo-saxão e na sua influência fundadora das instituições políticas e legais, do moralismo político, da ética protestante no trabalho e da concepção do mito da “religião civil”³³⁵ nos Estados Unidos – advém da imigração hispânica, com efeitos mais significativos quando se trata da fonte mexicana:

Caso os desenvolvimentos ocorridos no final do século vinte continuem, os Estados Unidos podem transformar-se em uma sociedade anglo-hispânica

---

³³¹ HUNTINGTON, 2005, p. 67.

³³² Ibid., p. 38, 46.

³³³ Ibid., p. 59, 171.

³³⁴ Ibid., p. 141-177.

³³⁵ Ibid., p. 103-106. Huntington define o mito da religião civil como a defesa, basicamente, de que o sistema de governo norte-americano se assenta sobre uma base religiosa, de que os norte-americanos são predestinados, escolhidos de Deus para formar um “novo Israel” e de que as alusões e símbolos religiosos devem fazer parte da retórica, rituais e cerimônias públicas.

culturalmente bifurcada com duas línguas nacionais. [...] A força propulsora por trás dessa tendência [...] tem sido a imigração proveniente da América Latina e, especialmente, do México.³³⁶

A inquietação em torno da imigração mexicana havia sido explorada no artigo “O Desafio Hispânico”, de 2004. Nele, Huntington enfatiza a resistência latina (mexicana) à cultura *mainstream* norte-americana, sua rejeição aos valores anglo-protestantes, a tendência à formação de enclaves políticos e linguísticos e outras características consideradas altamente ameaçadoras à identidade norte-americana. Para tanto, Huntington destaca seis características que diferem a imigração mexicana das imigrações anteriores e da maior parte das demais imigrações contemporâneas: a *contiguidade* (mexicanos são vizinhos, com fronteira superior a 3 mil quilômetros, enfrentam sérios problemas econômicos e são numerosos); a *escala* (os mexicanos são a principal fonte de imigração legal e ilegal para os Estados Unidos e possuem altas taxas de fertilidade); a *ilegalidade* (os mexicanos respondem a 69% da população não-autorizada nos Estados Unidos; “a entrada ilegal é um fenômeno esmagadoramente mexicano”³³⁷); a *concentração regional* (“os hispânicos tendem a se concentrar regionalmente”; “quanto maior a concentração dos imigrantes, mais lenta e menos completa é a sua assimilação”; “as escolas de Los Angeles estão se tornando mexicanas”³³⁸); a *persistência* (a imigração mexicana não mostra sinais de arrefecimento); e a *presença histórica* (os mexicanos “podem fazer e fazem” a alegação de um direito histórico ao território norte-americano; “desfrutam de uma sensação de estar pisando em sua própria terra”³³⁹).

A partir dessas considerações, Huntington insere a fonte mexicana de imigração nos Estados Unidos como a principal ameaça contemporânea ao declínio do *core* cultural fundador da identidade norte-americana, pretensamente tida como legítima, original e verdadeira. Segundo o autor, a ameaça existe porque aqueles elementos exclusivos aos mexicanos podem levá-los a fazer o que nenhum outro grupo imigrante anterior poderia sequer sonhar: “desafiar o sistema cultural, político, legal, comercial e educacional existente de forma a modificar fundamentalmente não apenas a língua, mas as instituições em que atuam.”³⁴⁰ Como vemos, toda a perspectiva reside na definição do que se está defendendo, cuja

---

³³⁶ HUNTINGTON, 2005, p. 221.

³³⁷ HUNTINGTON, 2004, p. 42-43.

³³⁸ Ibid., p. 43-44.

³³⁹ Ibid., p. 44-45.

³⁴⁰ Ibid., p. 48.

elaboração passa pela resposta à indagação sobre “quem somos nós”. Desse modo, a subjetividade do domínio identitário alegadamente ameaçado parece comprometer toda a objetividade pretendida nas análises proféticas sobre o futuro da nação e nas soluções imaginadas para estancar suas fontes ameaçadoras.

A discussão de Huntington é, portanto, bastante próxima da agenda do movimento neonativista dos anos 1990. As preocupações com a emergência do “*spanglish*” como segunda língua, da assimilação de hispânicos e asiáticos, do crescimento de ilegais e sua utilização de serviços públicos, da contribuição fiscal dos imigrantes e da reestruturação do sistema imigratório modelam o debate da virada contra a imigração. Como sugerimos inicialmente, no bojo das retóricas e práticas nativistas do período, prevalece o anseio, por um lado, de cobrir as tensões e linhas de fratura dentro da cultura nacional como forma de defender e renovar a *americanidade* e o *core* identitário da nação³⁴¹ e, por outro lado, de preservar e legitimar uma ordem estabelecida na “identidade norte-americana para brancos”³⁴² e nos velhos códigos morais protestantes evidenciados na qualidade das instituições políticas norte-americanas.

Isso se evidencia na retórica de algumas organizações. Barbara Coe, presidente da CCIR, repetidamente referiu-se aos mexicanos como “bárbaros e selvagens”. Dan Stein, diretor-executivo da FAIR, passou a alertar sobre um suposto conchavo entre grupos pró-imigração a favor da redução do “poder dos brancos”. Em 1997, Tanton sugeriu que as fronteiras do país fossem seladas e lacradas como forma de impedir o aumento de imigrantes “defecando, espalhando lixo e procurando emprego”. Enquanto isso, a *National Organization for European American Rights* (NOFEAR) colocava em seu sítio eletrônico que “as políticas de imigração do governo discriminam europeus em favor de pessoas do terceiro mundo que eventualmente transformarão nossa sociedade numa versão da Cidade do México, Rio, e Kampala.”³⁴³

O temor da NOFEAR sobre um possível perda da “unidade popular e cultural” dos Estados Unidos também está presente na retórica do ProjectUSA. O grupo publicou em seu *site* que “há uma possibilidade muito grande de que a política [imigratória] atual leve a uma América balcanizada de grupos étnicos rivais e hostis.”³⁴⁴ O V-DARE, por sua vez, define-se como uma organização “dedicada

---

³⁴¹ DAVIS, 1971.

³⁴² ARCHULETA, 2005, p. 116.

³⁴³ Cf. todas as citações em SOUTHERN POVERTY LAW CENTER, 2001.

³⁴⁴ SOUTHERN POVERTY LAW CENTER, 2001.

a preservar a unidade histórica dos norte-americanos”.³⁴⁵ Um de seus líderes, procurando justificar esse objetivo, classificou os Estados Unidos como “uma nação dos brancos” que deve buscar a sobrevivência ao processo de transição rumo a “nova versão não-branca.”³⁴⁶ Peter Brimelow, principal liderança do grupo, argumenta que, por historicamente ter construído e constituído a nação norte-americana, a população branca tem o direito de exigir que a trajetória permaneça intacta.³⁴⁷

Nessa direção, para um dos co-autores de *Immigration Invasion*, os Estados Unidos são “essencialmente um país de homens brancos” e “não de latinos ou siberianos-americanos.”³⁴⁸ O atuante Glenn Spencer, fundador do bem-sucedido *Voices of Citizens Together* (conhecido também como *American Patrol*), expandiu a ideia da ameaça mexicana asseverando que “a cultura mexicana é baseada na fraude.” Esse trecho de 1996, presente numa de suas cartas enviadas ao Los Angeles Times, era acompanhado ainda de afirmações como a de que “mexicanos e *chicanos* mentem como meio de sobrevivência.”³⁴⁹ Essa é a cara do neorrestriçãoismo envolvido no fenômeno da virada contra a imigração de meados dos anos 1990.

Como avaliávamos, o aprofundamento das tensões acerca da imigração nos Estados Unidos é marcado pela explosão de grupos anti-imigração de diferentes tipos, mas com uma agenda convergente, um ativismo conjunto, participação das lideranças em duas ou mais organizações e com uma orientação conservadora, intolerante e, em alguns casos, bastante próxima das ideias defendidas por organizações abertamente racistas. O ponto de encontro desses grupos é a defesa de que os novos imigrantes não preenchem os padrões básicos para a inserção na sociedade norte-americana tal qual caracterizada acima. Ademais, a convicção de que a imigração é um problema com dimensões caóticas e sem precedentes na história do país faz emergir a ideia da falência do sistema migratório norte-americano.

Nesse sentido, as pressões pela diminuição drástica das admissões e pelo fortalecimento do controle sobre as fontes ilegais estendem-se na direção de um entendimento crítico de que as ferramentas oficiais para lidar com um conjunto de problemas relativos à imigração eram inadequadas e ultrapassadas. De qualquer modo, toda retórica é permeada pela crença na inaptidão de hispânicos e asiáticos ao processo de assimilação e, por conseguinte, na ameaça à identidade e a padrões de vida norte-americanos, afinal, a defesa do controle das fronteiras e da reforma do sistema migratório

---

³⁴⁵ SOUTHERN POVERTY LAW CENTER, 2009.

³⁴⁶ Francis, 2003 apud SOUTHERN POVERTY LAW CENTER, 2009.

³⁴⁷ SOUTHERN POVERTY LAW CENTER, 2001.

³⁴⁸ LUTTON, 1997 apud SOUTHERN POVERTY LAW CENTER, 2001.

³⁴⁹ SPENCER, 1996 apud SOUTHERN POVERTY LAW CENTER, 2001.

converge como resposta a esse quadro. Sob essas premissas, a expansão do *lobby* restricionista ganhou força à medida que o padrão da imigração obtinha recordes em diferentes domínios e as reformas na legislação não atendiam às demandas em jogo.

Após as reformas de 1986 e 1990, a AICF declarou que o congresso havia privilegiado temas que contrariavam o interesse nacional e os anseios da população. Para o *Washington State Citizens for Immigration Control*, o IMMACT era mais um “ataque furtivo ao povo norte-americano.”³⁵⁰ Enquanto a mídia passou a divulgar todo tipo de acontecimento ligado à imigração, geralmente destacando os problemas relacionados ao volume e ao tipo da imigração, outros grupos iniciaram a formação de coalizões para pressionar a comissão sobre reforma imigratória (USCIR³⁵¹), criada em 1990, por recomendações mais rigorosas sobre os imigrantes.

De fato, os anos 1990 representam a década com o maior número de legalizações (9,775 milhões) e naturalizações (4,978 milhões) da história dos Estados Unidos³⁵², o maior volume de imigração de todos os tempos (mais de 9 milhões de imigrantes), superando a era das grandes migrações (até então o maior volume havia sido constatado no decênio 1900-1910, com 8,8 milhões de imigrantes) e com a maior porcentagem de participação de estrangeiros no total da população (11,1%) em sessenta anos.³⁵³

No entanto, essa realidade geralmente foi explorada de forma pretensamente errônea. No início dos anos 1990, um dos dados mais divulgados pela mídia mostrava a entrada de mais de cinco milhões de imigrantes desde o IRCA, quando, na verdade, a maioria já residia no país e havia alcançado a legalização com as provisões de 1986. Segundo Daniels, o fato “apenas serviu para alimentar os temores existentes.”³⁵⁴ Além dos grupos anti-imigração, o INS desempenhou um papel importante nesse processo, ao possibilitar que a mídia colocasse, incessantemente, a imigração desses anos como a maior da história norte-americana. Em relação a dados relacionados a intervalos variados, observa-se que o maior volume de imigração foi no período de 1905 a 1914, quando mais de dez milhões de imigrantes chegaram aos Estados Unidos. Ademais, não obstante o crescimento na participação de estrangeiros na população total, vale dizer que esses mais de 10 milhões de imigrantes do início do século XX têm um peso

---

³⁵⁰ REIMERS, 1998b, p. 70.

³⁵¹ *United States Commission on Immigration Reform*, presidida pela destacada congressista, Barbara Jordan.

³⁵² IMMIGRATION AND NATURALIZATION SERVICE, 2002, p. 5, 52.

³⁵³ DANIELS, 2005, p. 5, 6.

³⁵⁴ *Ibid.*, p. 235.

consideravelmente maior do que os 9 milhões dos anos 1990, haja vista que, em 1914, a população dos Estados Unidos era de 99 milhões e, em 2000, ultrapassava 280 milhões de indivíduos.³⁵⁵

Ainda assim, em comparação com o pujante nativismo do início do século XX, o fenômeno da virada contra a imigração - até mesmo devido às novas ferramentas estratégicas disponíveis - teve uma maior representação de organizações, um apelo mais amplo e o apoio popular inédito e obteve, similarmente, importantes conquistas políticas. O sistema imigratório e os novos modelos de política de imigração que emergem a partir de meados dos anos 1990 são, em grande parte, produtos do ativismo anti-imigração.

A eleição de William Jefferson Clinton (Bill Clinton), em 1992, não dava indícios de que fomentaria uma corrida contra a imigração em seu governo. Além de não tê-la incluída como um dos grandes temas de sua campanha, Clinton havia prometido a formação de uma administração que “refletisse a América”, ou seja, um país de negros, hispânicos, asiáticos e com mais mulheres. Daniels sugere que “quando a opinião pública colocou-se fortemente contrária aos imigrantes, Clinton teve a certeza de que não poderia ser visto como ‘frouxo’ em relação à imigração, especialmente a imigração ilegal.”³⁵⁶ A importância das pesquisas de opinião pública no contexto das reformas do período revela, portanto, o lugar dos restricionistas no processo, pois influenciaram os resultados com suas campanhas sensacionalistas e com a realização de pesquisas tendenciosas.

As pesquisas realizadas pelo instituto Gallup demonstraram uma grande maioria hostil à imigração nos anos 1990. A questão “em sua opinião, a imigração deveria continuar no mesmo patamar, aumentar ou diminuir?” passou a ser continuamente respondida desde 1965. Neste ano, 7% dos norte-americanos queriam que a imigração fosse ampliada, 33% desejavam a diminuição do volume e 39% defendiam a manutenção dos níveis. Duas décadas mais tarde, logo após a aprovação do IRCA, os mesmos 7% defendiam a ampliação da imigração, mas os defensores da diminuição nas admissões (49%) já abriam ampla margem sobre os 33% de norte-americanos que apoiavam a manutenção do volume.³⁵⁷

---

³⁵⁵ DANIELS, 2005, p. 236.

³⁵⁶ Ibid., p. 239.

³⁵⁷ JONES, 2008.

Os dados demonstram a maior rejeição aos padrões migratórios do país na história desse modelo de pesquisa do Gallup. Mais importante ainda talvez seja a queda significativa da porcentagem de pessoas respondendo “não sei” ou não opinando. Em 1965, esse grupo representou 21% dos entrevistados, caindo para 9% em 1986 e chegando a apenas 2%, em 1993.³⁵⁸ Esses dados revelam o nível de politização que a temática migratória alcança no cenário nacional e a força da estratégia de divulgação sensacionalista dos neorresticionistas. Ao lado disso, vieram as pesquisas tendenciosas, como a realizada pelo *New York Times* e a CBS, em 1993, que relatou que 68% dos entrevistados concordavam com a opção apresentada de que “a maioria das pessoas que estão vindo para os Estados Unidos nos últimos anos, fazem-no ilegalmente”.³⁵⁹ Dados dessa natureza são extremamente questionáveis, pois partem de uma afirmação contestável e tendenciosa.

De todo modo, a alteração drástica do posicionamento do público sobre a imigração é uma das primeiras vitórias dos neorresticionistas, ainda mais quando se tem em mente que as características básicas geralmente imputadas aos períodos de grande hostilidade e antipatia para com imigrantes não se confirmam para aquele momento: a economia estava em crescimento, o desemprego declinava e não havia nenhuma ameaça externa concretamente percebida.³⁶⁰ No entanto, a exploração dos dois grandes temas da década de 1990 - ilegalidade e falência do sistema migratório federal – sobrepuja as demais questões e dá o tom das reformas aprovadas.

A questão da ilegalidade, como vimos, emergiu na agenda anti-imigração, principalmente, após as legislações de 1980, 1986 e 1990. A aprovação do amplo programa de legalização, as poucas realizações em relação às provisões de reforço de fronteira, a manutenção do sistema geral de admissões de 1965 e de 1980 (para refugiados) e a demonstração de fragilidades das ferramentas de aplicação da lei contribuíram para o discurso das fronteiras desprotegidas e estimulou a ideia de fragilidade do sistema migratório norte-americano.

Daniels destaca que as frases “sistema falido” e “controlar nossas fronteiras” tornaram-se “os dois mantras para críticos e reformistas” nos anos 1990.³⁶¹ Em 1994, após a FAIR anunciar a inaptidão das agências federais de controle migratório, Robert Goldsborough, presidente da

---

³⁵⁸ JONES, 2008.

³⁵⁹ DANIELS, op. cit., p. 234.

³⁶⁰ Ibid., p. 239.

³⁶¹ Ibid., p. 240.

AICF, questionou se o congresso alocaria os fundos necessários para o aumento da BP ou se continuaria com o seu “velho truque da autorização sem provisão da verba.”³⁶² Na mesma linha, O V-DARE tem defendido que o principal problema relacionado à imigração, nos Estados Unidos, é a falência do sistema imigratório federal.³⁶³

Obviamente, esses grupos atentavam para a fragilidade do controle imigratório no tocante aos pontos de interesse de sua agenda. Recentemente, a analista de políticas imigratórias e ambientais, Shikha Dalmia, enfatizou o lado negativo de um modelo ultrapassado que faz da reunificação familiar um “processo incerto, cruel e complicado”. A ACLU também destacou “o quão penoso tem sido o processo de naturalização para pessoas que querem se tornar norte-americanas.” Helen Kriebel, presidente da *Vernon K. Kriebel Foundation*, colocou que o atual quadro é “de severa falência do sistema imigratório”. Outras fundações, como a *Golden Door Foundation* e a *Reason Foundation*, têm chamado a atenção para “a necessidade de se consertar por completo o burocrático e injusto programa de vistos” dos Estados Unidos.³⁶⁴

O fato é que, em meados dos anos 1990, o sistema imigratório norte-americano, incluindo a legislação e, principalmente, o INS e a BP, não estava preparado para atender nem às demandas dos grupos anti-imigração e tampouco responder à altura (leia-se: com respeito aos valores humanitários) aos desafios colocados pelo crescente influxo de imigrantes no país. O primeiro relatório da USCIR, de 1994, intitulado *U.S. Immigration Policy: restoring credibility*, deixava claro que o modelo geral da política de imigração do país havia se esgotado com a perda de sua credibilidade: “problemas sérios solapam as políticas imigratórias atuais, sua implementação, e sua credibilidade.”³⁶⁵ Essa discussão representa um dos pilares para a compreensão do período pós-11 de setembro como parte de uma trajetória mais ampla e profundamente influenciada pelos restricionistas, bastando observar, por exemplo, que a grande transformação daquele período (a reformulação do sistema imigratório) tem uma fundamentação clara na agenda restricionista dos anos 1990 e representa o ápice de toda a escalada anti-imigração analisada até aqui e de reforço do controle imigratório abordada no próximo capítulo.

O descontentamento dos grupos anti-imigração com a postergação dos problemas marcou o início de uma série de amplas coalizões, marchas e aparições na mídia, entre 1993 e 1996, que levaram

---

³⁶² GOLDSBOROUGH, 1994 apud REIMERS, 1998b, p. 71.

³⁶³ NELSEN, 2008.

³⁶⁴ Cf. todas as citações em MITCHELL, 2008.

³⁶⁵ U.S. COMMISSION ON IMMIGRATION REFORM, 1994, p. 5.

o neorrestricionismo ao ápice de seu triunfo político. O carro-chefe desses acontecimentos foi o estado da Califórnia, o maior recipiente de imigrantes do país. Assim como no plano nacional, pesquisas demonstravam grande oposição dos californianos aos níveis da imigração nos Estados Unidos.³⁶⁶ A questão da ilegalidade e, particularmente, suas ligações com o tema dos benefícios sociais concedidos a imigrantes deu o contorno das reações que repercutiram até o final da década.

O clima de hostilidade cresceu quando, em 1994, Pete Wilson, então candidato ao governo da Califórnia, passou a apoiar um projeto que tornava os imigrantes ilegais inelegíveis aos serviços de assistência social, vedava o acesso à rede pública de ensino a seus filhos e, àqueles nascidos nos Estados Unidos, recusava-lhes o direito de cidadania. Com grande aceitação popular, Wilson foi eleito governador e deu continuidade à implantação de seu projeto de campanha, que ficou conhecido como *Proposition 187* (popularmente conhecida como “Prop 187”).

O projeto altamente discriminatório alcançou uma aprovação popular de aproximadamente 60%. A iniciativa propunha ainda que várias agências locais e estaduais e os próprios cidadãos denunciassem indivíduos suspeitamente ilegais ao procurador-geral do estado e ao INS, além de tornar um crime a produção, venda ou utilização de documentos de permanência legal e de cidadania falsos. O sucesso da medida, no entanto, tem um forte precedente na atuação de alguns grupos anti-imigração.

Quando Alan Nelson e outros antigos agentes do INS formularam o projeto que se tornaria a Proposition 187, a FAIR uniu-se à AICF, ao Balance, ao CAPS e à CCIR para concentrar o *lobby* acerca das questões suscitadas pelo projeto nos principais estados receptores (Califórnia, Texas e Florida). Na Califórnia, a coalizão apoiou a criação da *Save Our State* (SOS), uma organização relativamente pequena formada especificamente para promover a Prop 187. Como salientado pelo seu staff, “faz sentido ter como foco os beneficiários mais repreensíveis: os ilegais.”³⁶⁷

Embora fosse claramente inconstitucional, a medida de amplo apoio popular “reacendeu o espírito vigilante do velho oeste.”³⁶⁸ Com sua aprovação, uma onda de perseguições baseadas na falsa concepção transmitida sobre o dever cívico de cada cidadão em proteger a Califórnia e os Estados Unidos chegou a ameaçar até mesmo os imigrantes naturalizados. No entanto, um mandado de segurança preliminar logo barrou grande parte das provisões da Proposition 187, em especial, aquelas ligadas ao *enforcement* de suas cláusulas. Em 1997, a juíza Mariana Pfaelzer determinou que as

---

³⁶⁶ Cf. BARKAN, 2003.

³⁶⁷ SAVE OUR STATE, 1994 apud TICHENOR, 2002, p. 276.

³⁶⁸ DANIELS, op. cit., p. 243.

provisões sobre educação entravam em conflito com decisões anteriores da Suprema Corte e que o conteúdo da iniciativa destoava da discricionariedade exclusiva do governo federal na regulação da imigração. Em 1999, a decisão final validou apenas as cláusulas sobre a criminalização relacionada a documentos falsos, provisões já presentes em estatutos federais.

Apesar da derrota judicial, a Proposition 187 marca a arrancada para as grandes conquistas neorresticionistas da década e constantemente é vista como o símbolo dos anseios nativistas e da plataforma anti-imigração do período. O curto triunfo restricionista abria caminho para atitudes semelhantes em outros estados da federação, como na Flórida, onde as preocupações com a redução das pressões sobre a economia e a prestação dos serviços de bem-estar social levaram o governo estadual a mover uma ação contra a União exigindo quase um bilhão de dólares por ano para cobrir os gastos acarretados por imigrantes ilegais.³⁶⁹ A iniciativa do governador Wilson teve ainda o significado de protesto contra as últimas legislações, configurando-se como uma espécie de mensagem de repúdio e *lobby* por medidas com o mesmo teor da proposição aprovada na Califórnia. O espírito da Proposition 187 acabaria alcançando a grande reforma de 1996.

Embora tenha refletido os temores provocados pelos dois ataques terroristas no país, em 1993 e 1995³⁷⁰, o *Antiterrorism and Effective Death Penalty Act*, aprovado em abril de 1996, não pode ser analisado fora do raio de alcance do movimento restricionista. A corrida presidencial de 1996 foi marcada pela alusão aos principais pontos da Prop 187 e pelo discurso do controle das fronteiras e da reforma do sistema imigratório do país. Os temas da agenda neorresticionista haviam adentrado com bastante intensidade na plataforma dos dois principais partidos nacionais, o que fica patente na crítica do partido republicano à posição contrária de Clinton à iniciativa californiana.

Em agosto de 1996, o congresso aprovou o *Personal Responsibility and Work Opportunity Act* (PRWOA), considerado uma “lei de imigração e *welfare*”³⁷¹. O PRWOA representou o esforço do congresso em atender às pressões pela aprovação de medidas contundentes em relação à imigração ilegal e, “essencialmente, legalizou as provisões da Proposition 187.”³⁷² Suas principais cláusulas colocaram restrições à elegibilidade de imigrantes legais (não-naturalizados) a alguns benefícios e, para imigrantes indocumentados, praticamente impediu o acesso à maioria dos serviços e benefícios básicos,

---

³⁶⁹ Cf. BARKAN; LeMAY, 1999, p. 296 e HUNTINGTON, 1997, p. 254.

³⁷⁰ Em 1993, terroristas atacaram o *World Trade Center*, resultando em seis mortes. Em 1995, o ataque ao *Alfred P. Murrah Federal Building*, em Oklahoma City, provocou a morte de 168 pessoas.

³⁷¹ BARKAN; LeMAY, 1999, p. 301.

³⁷² *Ibid.*, p. 301.

como saúde, alimentação, seguro-desemprego, aposentadoria, assistência social, dentre outros. A lei proibia que os estados concedessem esses benefícios, cortava a assistência em diversas áreas para os imigrantes que chegassem nos cinco anos seguintes e forçava, com muitas provisões, que os residentes permanentes buscassem a naturalização.

A discussão sobre assistencialismo federal e acesso a serviços públicos básicos tornou-se central tanto pela crescente ideia de que os imigrantes não pagam impostos e, portanto, não deveriam usufruir dos serviços prestados pelo governo, quanto pela convicção de que indivíduos que burlam o sistema legal perdem o direito de acesso a programas garantidos também pela lei. O debate foi tratado no estudo *The New Americans: economic, demographic, and fiscal effects of immigration*, realizado pelo *National Research Council*, em 1997. As conclusões do estudo destacam os possíveis aspectos negativos da imigração (relacionados às questões fiscais) bem como a contribuição dos imigrantes para a diversificação de alguns setores da economia norte-americana.³⁷³

A grande reforma que lidou com o tema do reforço do controle das fronteiras e da revitalização do sistema imigratório – aspectos que tangenciam o clamor por soluções para o problema da ilegalidade – ocorreu em setembro de 1996, com a aprovação do *Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act* (IIRIRA). Essa lei será analisada com mais afinco no próximo capítulo, mas vale dizer que ela representou o ápice do movimento da virada contra a imigração ao aprovar suas principais reivindicações, como o aumento significativo de patrulheiros, a autorização para construção de extensas barreiras físicas na fronteira sul e o endurecimento das penalidades para vários tipos de violações da lei de imigração.

Além dessas três leis, outros estatutos menores foram aprovados em relação à imigração legal, a partir de um consenso de que a reforma da imigração legal não poderia ser alcançada ao lado das pretensões relativas à ilegalidade. Desse modo, a agenda neorresticionista obtém importantes vitórias políticas em âmbito nacional, após vinte anos de revigoramento do movimento, basicamente sustentado na crítica à criação e ampliação de problemas através das próprias leis de imigração. Nesse contexto, a interpretação neorresticionista, especialmente, do INA, do IRCA e do IMMACT-90 está na base da formulação do paradigma de *enforcement*. Basicamente, os mitos criados em torno dessas

---

³⁷³ Como analisamos nos tópicos sobre mitos, a discussão sobre imigração, economia e pagamentos de impostos é bastante complexa. Alguns especialistas defendem, por exemplo, que não importando o seu status, qualquer imigrante paga os mesmos impostos que os cidadãos e, quando não o fazem por estarem alocados na economia informal, são apenas mais um grupo no conjunto de norte-americanos que também trabalham na informalidade. Cf. CHOMSKY, 2007, p. 36-38.

legislações levaram à crença da falência do sistema imigratório norte-americano. Nesse sentido, para se alcançar os objetivos de redução da imigração para os chamados “níveis tradicionais”³⁷⁴, como apregoado na obra de Roy Beck, seria necessário uma reforma não apenas da legislação imigratória, mas também das agências de controle da imigração (como o INS e a BP). Para tanto, a reforma do texto deveria abarcar sanções efetivas sobre os empregadores de mão-de-obra indocumentada e sobre esses mesmos trabalhadores, aumentar o orçamento do INS e da BP e direcioná-lo ao *enforcement* da fronteira, reduzir ao máximo as admissões gerais através das modificações do sistema preferencial de 1965 e priorizar as cotas para países com maior proximidade étnica com os Estados Unidos, além da adoção de uma cláusula que impusesse restrições à política de admissão de refugiados. A reforma do sistema de imigração deveria começar, portanto, com alterações na lei de imigração e estender-se para a política de controle das fronteiras.

Assim sendo, observamos que a evolução do imaginário em torno do imigrante e as percepções relativas à imigração têm forte influência do ativismo restricionista, cuja agenda muitas vezes fundamenta-se em concepções forjadas, como as ideias embutidas nos termos ameaça, crise, problema, fardo, peso e tantos outros. Os neorrestricionistas tiveram um papel basilar na propiciação de novos parâmetros de condução dos fluxos imigratórios nos anos 1990, ao exacerbar, por exemplo, os padrões imigratórios do país e nortear o processo de demonização do imigrante, o que colocou em xeque toda a efetividade do sistema imigratório do país. Como veremos no próximo capítulo, isso se evidencia com a emergência de um novo modelo de controle imigratório, marcado pela reestruturação das agências de imigração e pela formulação de novas concepções sobre o *enforcement*.

Vale dizer, por fim, que a ascensão do nativismo na cena política não é um fenômeno exclusivamente norte-americano. Nos anos 1990, partidos conservadores com uma agenda anti-imigração emergiram com bastante força na França e Alemanha, obtendo alguns sucessos nas eleições parlamentares. No início daquela década, políticos famosos como Jacques Chirac, Charles Pasqua e François Mitterrand já defendiam modelos restritivos, como a política de “imigração zero”.³⁷⁵ No entanto, enquanto na Europa partidos de ultradireita alcançavam votações expressivas tanto no legislativo quanto nas eleições presidenciais, Clinton retrocedia em relação ao duro golpe dado aos

---

³⁷⁴ BECK, 1996.

³⁷⁵ HUNTINGTON, 1997, p. 252.

grupos pró-imigração - dos quais antes estivera próximo – com a aprovação, em 1997, do *August Balanced Budget Act* (restaurando muitos dos benefícios negados a imigrantes legais com o IIRIRA) e do *Nicaraguan and Central American Relief Act* (desfazendo os efeitos negativos sobre a concessão de benefícios a algumas nacionalidades) e, em 1998, do *Agricultural Research Reform Act* (restaurando a elegibilidade ao programa de assistência à alimentação a determinados imigrantes) e do *Non-Citizen Benefit Clarification Act* (que reafirmou as provisões dos três últimos estatutos).

5 DAS MEGAOPERAÇÕES NA FRONTEIRA AO PARADIGMA DE *ENFORCEMENT* IMIGRATÓRIO: CONSOLIDANDO TENDÊNCIAS

Considerações iniciais

Por aproximadamente cem anos, desde a instauração da política exclusionista em finais do século XIX, a legislação imigratória dos Estados Unidos caminhou na direção de provisões que buscavam restringir a entrada de determinados grupos através de diferentes dispositivos legais. No último quarto do século passado, o país já era o maior receptor de imigrantes e viu-se diante de desafios que, em poucos anos, revelaram a inconsistência de seu modelo de controle imigratório. A exclusão ou limitação nas admissões passaram a ser dribladas por formas não-autorizadas de entrada, cujo volume e consistência fizeram da ilegalidade a principal questão imigratória a partir dos anos 1980.

Com a reforma de 1986 vieram as primeiras tentativas de inovação em matéria de *enforcement*, com cláusulas mais detalhadas de sanções sobre empregadores de mão-de-obra indocumentada e provisões orçamentárias específicas para reforço nas fronteiras e o desenvolvimento de tecnologias contra fraudes. Os insucessos posteriores em aplicar as inovações da legislação tornaram o IRCA um marco para o nascimento de novas perspectivas de controle imigratório nos anos 1990, pois fez emergir um entendimento de que o sistema imigratório beirava o colapso e, portanto, não tinha meios suficientes para a aplicação de um *enforcement* adequado e convergente às próprias perspectivas legislativas.

Nos anos 1990, após uma grande década de politização, a imigração segue a tendência como um tema importante de política externa e, em especial, é alinhada definitivamente à agenda de segurança. Nesse período, as decisões em torno do controle imigratório representam o nascimento de um novo modelo de *enforcement* que abre o caminho para a securitização da imigração através do paradigma viabilizado no pós-11 de setembro. Após os insucessos nas reformas de 1965 e 1986, o novo quadro da década de 1990 revela o papel central dos neorrestricionistas no desenho de políticas mais restritivas, de tal modo que, apesar da

importância de outras variáveis no contexto do 11 de setembro, esses grupos são fundamentais para a continuidade do tratamento da imigração sob a perspectiva exclusiva da segurança.

5.1 Retomando o controle sobre as fronteiras: raízes do paradigma de *enforcement* migratório

No capítulo anterior analisamos o papel do movimento neorresticionista, através do fenômeno da virada contra a imigração, para a aprovação de reformas da legislação migratória com um conteúdo focado no reforço do controle migratório, especialmente na região da fronteira entre Estados Unidos e México. A retórica permeando o renascimento e fortalecimento dos restricionistas alcançou a agenda política de Clinton, o que lhes rendeu os maiores triunfos após quatro décadas. Nesse quadro, a grande contribuição dos grupos anti-imigração para a formulação de um novo entendimento sobre controle da imigração através do *enforcement* deveu-se à propagação dos mitos e realidades envolvendo a ilegalidade e, em especial, da noção da falência do sistema migratório federal do país.

No entanto, o sucesso do lobby restricionista contou com outros elementos. Particularmente, o novo desenho de política externa e algumas concepções de segurança do presidente Clinton foram fundamentais para a efetividade do modelo defendido pelos neorresticionistas e reafirmado com as reformas de 1996. A seguir, analisaremos esse contexto e o conteúdo que moldou o surgimento da política que culminou no atual paradigma de *enforcement* migratório.

5.1.1 Política externa e segurança no pós-Guerra Fria: novas rotas para a imigração

Com o final da Guerra Fria, a estrutura bipolar abriu espaço para diversas possibilidades, desde o aprofundamento da hegemonia norte-americana e a formação de um sistema unipolar até a conformação de um ambiente multipolar marcado pela consolidação das instituições

intergovernamentais em meio a uma nova agenda global. Sem adentrarmos nas questões específicas desse período de transição, é importante destacar a influência das transformações do sistema internacional na orientação das políticas externa e de segurança dos Estados Unidos durante os anos 1990.

O fim da lógica bipolar fez emergir um cenário caracterizado pela contínua expectativa de que uma nova ordem mundial entrava em cena, orientada por valores tais quais a cooperação, os direitos humanos, a paz e a liberdade. Um dos núcleos principais desse sistema seriam as organizações internacionais, com forte proeminência das Nações Unidas. O novo desenho internacional também projetava os Estados Unidos como a grande potência política, econômica, tecnológica e militar. Esse quadro elevou a demanda por um engajamento internacional do país ainda maior, tendo em vista sua posição privilegiada no sistema internacional, marcada, principalmente, pela ausência de um poder estatal concorrente tal qual a União Soviética.

No campo da segurança internacional, mais especificamente, a derrocada soviética simboliza a ascensão de um novo quadro securitivo não mais fundamentado em questões estritamente militares. Como destaca Ernesto López:

Houve uma transformação tanto na natureza quanto no significado da segurança, como o aparecimento de novas condições para seu desenvolvimento e gestão. A segurança tornou-se mais complexa em suas dimensões, abarcando um número maior de assuntos além daqueles especificamente militares, multiplicou seus cenários e atores, incitou o multilateralismo – não obstante a superioridade incontestável dos Estados Unidos – e em certa medida alterou o papel tradicional dos Estados.³⁷⁶

Para efeitos de formulação da estratégia de segurança norte-americana, a derrocada soviética simboliza a ascensão de novas questões na agenda de segurança e na política externa do país. Assim, são os novos temas da agenda global, como direitos humanos, migrações internacionais, meio ambiente e terrorismo transnacional, além da perspectiva da democracia liberal, que passam a moldar a reformulação das políticas em questão.

No imediato pós-Guerra Fria, em termos de política externa, há uma mudança de paradigma fundamentada, principalmente, na perspectiva de expansão da democracia liberal. Mônica Herz argumenta que houve um “translado de uma política mais coercitiva e ideológica para uma perspectiva que enfatizava a cooperação, maiores investimentos e comércio.” Entretanto, essa mudança foi

---

³⁷⁶ LÓPEZ, 2002, p. 2.

“redesenhada nos termos de um multilateralismo limitado às áreas e aos temas para a coordenação de políticas congruentes com os interesses norte-americanos.”³⁷⁷

Sob essa perspectiva, os governos de Bush pai e de Clinton buscaram estimular novas formas de cooperação regional, como a organização, em 1995, por parte do Departamento de Estado norte-americano, da I Conferência de Ministros de Defesa do Hemisfério – em Williamsburg, Virginia. No plano da imigração, a visão cooperativa aparece no trabalho conjunto do INS e do Departamento de Estado com as suas contrapartes mexicanas, em 1995, momento em que se iniciam várias discussões em foros bilaterais sobre o estabelecimento de instituições para reforçar a comunicação entre os agentes de controle migratório e os governos locais da região fronteiriça no sentido de proteger os direitos humanos dos imigrantes barrados na fronteira. Como se sabe, interesses diversos têm impedido quaisquer avanços em relação à condução bilateral da imigração.

Nesse contexto, as linhas mestras da política de segurança norte-americana, a partir dos anos 1990, se focaram em dois elementos principais: o fortalecimento de regimes liberais democráticos e o combate ao tráfico de drogas e ao crime internacional. A importância conferida ao narcotráfico e, em menor escala, ao meio-ambiente e terrorismo, forneceu novos contornos à agenda de segurança norte-americana que tornaram a imigração (não-autorizada) uma questão importante para a segurança nacional. Essa abordagem é refletida, por exemplo, na participação dos Estados Unidos no conflito dos Bálcãs, momento em que se evidencia a aplicação da doutrina da intervenção humanitária - que considerava as crises humanitárias como “perigos transnacionais à segurança norte-americana”³⁷⁸ - e nas parcerias com países latino-americanos em temas de comércio, imigração e drogas, que levariam a modelos como Plano Colômbia.

A consolidação dessa perspectiva é encontrada no documento *National Security Strategy* de 1996, do Conselho de Segurança Nacional do presidente Clinton, cujo título se torna bastante sugestivo (*A national security strategy of engagement and enlargement*). O documento lida com as chamadas “ameaças emergentes”, caminhando no sentido da formulação de uma estratégia condizente com as especificidades desses novos temas, como o terrorismo e o narcotráfico.³⁷⁹ Segundo Cristina Pecequilo, especialista em política externa norte-americana, as ameaças transnacionais são, a partir do governo

---

³⁷⁷ HERZ, 2002, p. 85.

³⁷⁸ PECEQUILO, 2005, p. 287.

³⁷⁹ Cf. USA. THE WHITE HOUSE, 1996.

Clinton, parte integrante e cada vez mais central da agenda de segurança e política externa dos Estados Unidos, principalmente, em relação à América Latina:

O crime organizado e o tráfico de drogas são [...] as maiores ameaças à estabilidade continental, havendo também a imigração ilegal do Sul para o Norte. Amplamente, o tráfico de drogas, como se pode notar no México e na Colômbia, dissemina-se por toda a sociedade e pelo sistema político, com efeitos desestabilizadores e perigosos que podem prejudicar a integridade dos regimes. Além disso, as drogas são identificadas como uma fonte de promoção do crime e do terrorismo internacional. [...] Muitos dos problemas de segurança que a América Latina representa para os Estados Unidos são de caráter doméstico – tanto o tráfico de drogas quanto a imigração são tidos como ameaças transnacionais que afetam a sociedade norte-americana, devendo ser barrados em sua fonte de origem pelos países responsáveis.³⁸⁰

Para efeitos de reformulação da política imigratória, o *National Security Strategy* de 1996 esboça o diálogo do período destacando que “o crime organizado internacional atinge as nações onde as agências de *enforcement* da lei não possuem experiência e capacidade para barrá-lo.”³⁸¹ Esse entendimento deixa clara a posição do governo sobre a necessidade de provisões legais para reforço das medidas anti-imigração, focando, portanto, no *law enforcement*. Essa ideia é endossada com a aprovação do *Antiterrorism and Effective Death Penalty Act*, dois meses depois. Assim sendo, embora o *National Security Strategy* tenha enfatizado a cooperação multilateral para o combate ao terrorismo, ele também toca sucintamente na necessidade de melhorar as agências de reforço da lei – não especificamente das leis de imigração -, refletindo o debate em torno da falência das agências de controle imigratório: a estratégia norte-americana “tem buscado uma cooperação mais aprofundada com outros países e sanções contra Estados que patrocinam o terrorismo, e ao mesmo tempo ampliado os recursos das nossas agências de *enforcement* da lei.”³⁸²

A continuidade dessa abordagem aprofundou-se com a publicação de um novo documento estratégico mais extenso e ousado, que aglutinava todas as definições anteriores das grandes ameaças que os Estados Unidos deveriam combater para a manutenção dos propósitos fundamentais do preâmbulo de sua Constituição (prover uma defesa comum, promover o bem-estar geral e assegurar a liberdade das gerações futuras). O *National Security Strategy for a New Century*, de 1998, fornecia

---

³⁸⁰ PECEQUILO, 2005, p. 346-347.

³⁸¹ USA. THE WHITE HOUSE, 1996.

³⁸² Ibid.

diferentes recomendações para a implantação de uma política de segurança que preparasse todas as agências federais do país para eventuais empreendimentos inesperados, demonstrando forte preocupação com a possibilidade de um ataque terrorista em solo norte-americano: “nós devemos nos preparar para um futuro incerto do mesmo modo que lidamos com os problemas atuais de segurança. Isso exige que mantenhamos nossas forças preparadas para se ajustarem e responderem a demandas de curto-prazo.”³⁸³

Uma política mais incisiva em relação a essa ameaça seria colocada em prática, de fato, após a ocorrência, três anos mais tarde, do principal temor pressagiado no documento. O *National Security Strategy for a New Century* também revela as engrenagens supracitadas do contexto pós-Guerra Fria e a percepção norte-americana sobre como lidar com as alegadas novas ameaças e suas implicações, declarando que “muitas das atividades desempenhadas no exterior [...] ajudam a evitar ameaças que surgem em outros lugares e colocam riscos à vida dos norte-americanos.”³⁸⁴ Além disso, o documento consolida as percepções que impulsionaram as reformas na política de imigração, ao asseverar que “as principais preocupações em segurança para o hemisfério [ocidental] são de natureza transnacional, como o tráfico de drogas, o crime organizado, a lavagem de dinheiro, a imigração ilegal e o terrorismo.”³⁸⁵ Nesse momento, as ligações entre imigração e segurança estavam ainda mais próximas, em boa medida, fruto de uma década de investidas consistentes dos grupos restricionistas.

A seguir veremos que, assim como o *National Security Strategy for a New Century*, outros documentos e legislações anteciparam, no plano legislativo (teórico), muitas das ações adotadas no pós-11 de setembro e inauguraram a primeira política programática e efetiva de *enforcement* em termos de controle imigratório.

5.1.2 As raízes legislativas da nova política de enforcement

A despeito da crítica restricionista ao IRCA, o ponto de partida para a política de controle imigratório dos anos 1990 encontra-se nas cláusulas de *enforcement* dessa legislação. Como

---

³⁸³ USA. THE WHITE HOUSE, 1998, p. 23.

³⁸⁴ Ibid., p. 8.

³⁸⁵ Ibid., p. 48.

vimos, tratou-se da primeira tentativa legislativa de abordar amplamente a questão da ilegalidade imigratória, embora tenha surgido um “grande número de problemas com seu escopo e em relação à implementação de seus principais objetivos: a responsabilização dos empregadores, um *enforcement* mais amplo que impedisse entradas ilegais, e a legalização em massa de uma população de imigrantes indocumentados.”³⁸⁶

Os especialistas em políticas de *enforcement* da imigração, Betsy Cooper e Kevin O’Neil, defendem que o grande legado do IRCA em termos de controle imigratório foi a convicção de que “as sanções sobre empregadores não se transformaram numa ferramenta efetiva de *enforcement*” e que “o *border enforcement* sozinho provou ser uma estratégia de *enforcement* inadequada.”³⁸⁷ Ambas as conclusões sobre as lições deixadas pelo IRCA são coerentes. No entanto, mais do que ter-se mostrado uma estratégia inadequada, o projeto de centralização e reforço do *border enforcement* só alcançou os padrões pretendidos em 1986 com a estratégia implantada no governo Clinton, e as sanções sobre empregadores, como analisamos, não chegou a ser propriamente testada antes do IIRIRA a ponto de poder ser relegada a um segundo plano em matéria de *enforcement* sobre a imigração ilegal.

Em relação às reformas de 1986, contudo, a principal peça que fornece os contornos para a política de *enforcement* de Clinton é o *Anti-Drug Abuse Act* (ADAA), aprovado dez dias antes do IRCA. Essa lei inaugura uma trajetória de crescentes conexões entre o *border enforcement*, as forças armadas e os programas de combate a narcóticos, que culmina nas políticas de controle imigratório dos anos 1990.

As provisões do ADAA conferiram à Border Patrol o papel principal na interdição de drogas nos principais postos de entrada terrestre do país. Além disso, o INS recebeu a autorização para prender e deportar estrangeiros portando drogas ou com mandado de prisão para crimes relacionados ao tráfico de drogas. Para isso, essa lei proveu fundos extras para ambas as agências, tanto para a implementação das operações quanto para o desenvolvimento de novas tecnologias para a consecução dos objetivos da estratégia de combate às drogas do presidente Reagan. Uma nova legislação sobre a matéria seria aprovada em 1988, seguindo essa abordagem.

Uma série de medidas adicionais, em 1986, foi aprovada reforçando as conexões entre o *border enforcement* e os programas de combate a narcóticos. Na principal delas, o presidente

---

³⁸⁶ COOPER; O’NEIL, 2005, p. 1.

³⁸⁷ Ibid., p. 3, 8.

Reagan assinou a *National Security Decision Directive* que descrevia o tráfico de drogas como uma ameaça à segurança nacional e autorizava o envolvimento do exército nas atividades antidrogas. No mesmo ano, passou a se desenhar mais um aspecto da política de *enforcement* dos anos 1990, quando uma força tarefa federal, chamada *Alien Border Control Committee*, foi formada para desenvolver um plano contingencial visando à prisão e deportação de “estrangeiros terroristas e indesejáveis” e ao controle das fronteiras.³⁸⁸

Embora a medida tenha aberto a trajetória de conexões entre o INS e as forças armadas para o controle da fronteira, as operações iniciais não foram caracterizadas por nenhuma mudança significativa no conjunto de operações rotineiras das agências de imigração. A segunda grande operação, inicialmente pensada em conjunto, acabou tornando-se um ensaio exclusivamente militar de reforço fronteiriço. Conhecida como Joint Task Force 6 (JTF-6), essa operação, realizada em 1989, deslocou tropas terrestres com suporte aéreo ao longo da fronteira, servindo, de fato, para expandir os esforços na guerra contra o tráfico de drogas e, com maior relevância, inaugurar “a importante função [do exército], anos mais tarde, na construção de muitas das barreiras físicas erguidas para atender aos propósitos de *enforcement* imigratório.”³⁸⁹

O fundamental nesse processo legislativo é a consolidação da ideia de que os fluxos de pessoas na fronteira (e a própria fronteira) devem ser considerados peça central de determinadas políticas estratégicas do governo, de modo que pela primeira vez o *enforcement* imigratório³⁹⁰ é contemplado por uma legislação que não fosse de imigração e que demanda apoio direto das agências de controle imigratório, partindo, portanto, de uma perspectiva externa à própria política de imigração. Esse é um dos principais precedentes do atual paradigma de *enforcement* imigratório. Ademais, vale dizer que os avanços relativamente pequenos em termos de controle imigratório, de 1986 a 1992³⁹¹, foram puxados basicamente por intervenção das agências de combate ao tráfico de drogas, fruto de sua percepção crescente sobre a necessidade de

---

³⁸⁸ MEYERS, 2005, p. 4.

³⁸⁹ Ibid., p. 4.

³⁹⁰ Nesse caso, o *enforcement* é imigratório por se tratar do *border enforcement* desenvolvido por uma agência de imigração e, portanto, focado no imigrante, especialmente, o indocumentado.

³⁹¹ É importante ressaltar que houve um aumento do orçamento, por exemplo, para a BP (de 150,4 milhões de dólares, em 1986, para 262,6 milhões, em 1990). No entanto, com as provisões do IRCA, o orçamento, em 1990, deveria ser superior aos 700 milhões de dólares. O mesmo aplica-se para destinações a operações de inspeção, investigação, deportação, entre outras. Cf. os dados em RUDOLPH, 2006, p. 62.

fortalecimento das contrapartes envolvidas com a imigração para o sucesso de seus programas, o que acabou tornando-se um dos pontos da crítica restricionista posterior.³⁹²

Em termos de legislação propriamente imigratória, o IMMACT-90 tem grande importância para a política de controle migratório do presidente Clinton, por duas razões principais. Em primeiro lugar, porque essa lei criou o *Temporary Protected Status* (TPS), um dispositivo que concedia ao procurador-geral da união o poder de proteção contra a deportação a imigrantes ilegais provenientes de países onde houvesse algum conflito armado ou desastres naturais. Essa cláusula tornou-se um escândalo para os defensores de reforço do sistema de controle migratório federal, principalmente após o favorecimento, visto como um elemento retrógrado na luta contra a ilegalidade, a milhares de latino-americanos (liderados por salvadorenhos) e, em menor escala, de africanos. Com o IIRIRA, o TPS foi suplantado por outros dispositivos, todos obedecendo à lógica do aprimoramento do *enforcement* na fronteira. Em segundo lugar, porque a lei de 1990 instituiu a *United States Commission on Immigration Reform* (USCIR ou Jordan Commission), presidida pela destacada congressista Barbara Jordan.³⁹³ A importância da USCIR para a política de *enforcement* adotada por Clinton é central, pois seu relatório parcial, publicado em 1994, já fornecia a base para a grande reforma de 1996 e moldou as arestas do programa federal de policiamento da fronteira.

O relatório *U.S. Immigration Policy: restoring credibility* é influenciado pela onda de restricionismo iniciada em alguns estados norte-americanos. Como salientamos anteriormente, o documento asseverou que o modelo geral da política de imigração do país havia se esgotado e perdido sua credibilidade – um reflexo do argumento neor restricionista da falência do sistema migratório federal. Para os relatores, as dificuldades em solucionar o problema da imigração ilegal estavam mais relacionadas com o esgotamento do sistema de controle migratório do que com as provisões criadas pelas legislações anteriores, pontuando que “os esforços na área de *enforcement* não tem sido efetivos em controlar a imigração ilegal.”³⁹⁴ No entanto, a comissão reconhece a ineficácia das medidas propostas nessas legislações, principalmente no que tange à inexistência de um programa claro de reformulação dos mecanismos de reforço das leis aprovadas. Segundo o relatório, o grande desafio consistia, portanto, em revitalizar o sistema migratório e torná-lo apto a responder às novas demandas

---

³⁹² MEYERS, op. cit., p. 4.

³⁹³ Jordan foi a primeira mulher eleita para ocupar o congresso nacional pelo estado do Texas.

³⁹⁴ US COMMISSION ON IMMIGRATION REFORM, 1994a, p. 2.

envolvendo não apenas a imigração (imigração ilegal), mas suas implicações mais severas em termos de interesse nacional.

Essa abordagem reflete as primeiras sinalizações de Clinton a respeito da importância basilar do *enforcement* migratório para o sucesso de sua guerra contra o narcotráfico e o crime internacional. Nesse quadro, há dois aspectos centrais sobre a nova política pretendida por Clinton e recomendada no relatório. Primeiramente, o modelo de *enforcement* defendido compreende uma via que diz respeito à reformulação das leis de controle migratório e outra que prega a necessidade de aprimoramento dos instrumentos de reforço da lei. A primeira via é alcançada com a reforma de 1996, através da qual novos mecanismos contra a ilegalidade, em especial, são introduzidos, além de provisões autorizando um orçamento e staff maiores para as agências de controle de imigração e a flexibilização do processo de deportação. A segunda via surge com o programa de policiamento e militarização da fronteira, por meio do qual Clinton inaugura a ideia de um *enforcement* relativamente independente da legislação migratória e mais condizente com seus interesses estratégicos. No próximo item esmiuçaremos as características dessa nova política, evidenciada mais claramente nas grandes operações de *border enforcement*.

Nessa direção, a comissão defendeu a necessidade de um “sistema de *enforcement* visando à dissuasão da imigração ilegal através de sanções aos empregadores e de um controle fronteiriço mais firme”, incorporando, assim, a noção neorresticionista do sistema falido, retomando a necessidade da aplicação do *worksites enforcement* (*enforcement* nos locais de trabalho) e confirmando a insatisfação em relação às provisões anteriores e a convicção sobre a importância da matéria em questão para a desintegração de modelos favoráveis à ilegalidade. A respeito do controle fronteiriço, a comissão endossa as medidas de reforço na fronteira, iniciadas em 1993, sistematizando diferentes pretensões restricionistas e oferecendo os contornos do modelo de *enforcement* implementado durante os dois mandatos de Clinton. Essa sistematização ocorre, principalmente, com a introdução do conceito de *border management* que, segundo a USCIR, fundamenta-se na ideia de prevenção e deterência (dissuasão, intimidação). A seguir, encontramos um trecho do relatório da comissão, cujo conteúdo esboça a nova política de *enforcement* de Clinton, conhecida como estratégia da “prevenção por intermédio da deterência”:

A Comissão acredita que um princípio fundamental do *border management* é que a prevenção mostra-se bem mais efetiva e economicamente viável do que a apreensão e remoção de imigrantes ilegais após sua entrada. [...] A Comissão

apóia a estratégia que vem sendo testada como “Operation Hold the Line”, em El Paso, que enfatiza a prevenção da entrada ilegal pela fronteira [...]. A prevenção possui várias vantagens: [...] ela elimina o ciclo voluntário de retorno e reentrada que tem caracterizado as travessias ilegais na fronteira e potencialmente reduz as confrontações violentas na região fronteira.³⁹⁵

A maioria das recomendações da USCIR tornou-se as linhas mestras dessa política, que visou o combate a imigração ilegal desde a prevenção das tentativas de travessia à aplicação de sanções à contratação de imigrantes indocumentados. É interessante observar que a comissão alertou sobre a possibilidade de criação, em caso de ineficácia das medidas propostas, de uma nova agência de imigração e alfândega, o que se concretizou, como veremos, após os ataques terroristas de 2001, com a formação do *Immigration and Customs Enforcement* (ICE). Abaixo seguem as recomendações basilares nesse processo:

A Comissão recomenda: ampliar os recursos para a prevenção [incluindo staff adicional, tecnologia avançada de sensores e mais equipamentos para os veículos]; ampliar o treinamento dos agentes de controle fronteiro; formação de um grupo móvel de pronta resposta para melhorar a antecipação da Border Patrol; [...] o uso de cercas [barreiras] para reduzir a violência na fronteira e facilitar o *enforcement*; [...] recursos adicionais para inspeções nos postos de entrada fronteiros; [...] cooperação permanente [entre Estados Unidos e México] nos esforços contra o tráfico de pessoas e produtos na fronteira; [...] a utilização de novas tecnologias para acelerar o processo de inspeções e aprimorar o *enforcement* da lei; [...] a implementação de iniciativas para melhorar a coordenação entre o INS e o Customs Service; [...] um registro digital para verificar se determinado número de *social security* é válido e se o mesmo foi emitido para uma pessoa autorizada a trabalhar nos Estados Unidos; [...] alocação de staff e recursos ampliados para o *enforcement* nos locais de trabalho; [...] a prioridade número um das estratégias de *enforcement* deve ser a remoção de estrangeiros criminosos dos Estados Unidos, de tal modo que seu potencial para retornar ao país seja minimizado.³⁹⁶

Outras recomendações importantes estão relacionadas ao debate sobre *welfare*, contribuição fiscal e todos os temas da agenda neorresticionista analisados anteriormente. Por fim, a comissão destacou que os Estados Unidos deveriam “dar prioridade em sua política externa e em sua política econômica internacional à redução em longo-prazo das causas da migração não-autorizada para os Estados Unidos.”³⁹⁷ Como se sabe, independentemente da

---

³⁹⁵ US COMMISSION ON IMMIGRATION REFORM, 1994a, p. 6.

³⁹⁶ US COMMISSION ON IMMIGRATION REFORM, 1994a, passim.

³⁹⁷ Ibid., p. 30.

abordagem reducionista da comissão, a única política realmente aplicada nos países de origem foi em favor da exploração econômica dos fatores de atração produtiva, da guerra ao narcotráfico e da expansão e fortalecimento de regimes democráticos.

De qualquer forma, a abordagem da comissão tornou-se o grande fio condutor de toda a política de controle migratório que se seguiu. Em 1995, o projeto de lei *Immigration Enforcement Improvements* foi introduzido e reforçou o debate no congresso em torno da revisão da política migratória no sentido de atender às crescentes demandas pelo aperfeiçoamento do controle migratório nas fronteiras. O projeto previa a formação de 1500 agentes para o INS em três anos, um aumento anual de 700 patrulheiros até 1997 e do número de inspetores de imigração a depender de decisão do procurador-geral da união, a facilitação do processo de deportação, medidas relacionadas à melhoria das sanções aplicadas a empregadores de mão-de-obra indocumentada (como a implementação de um programa piloto de identificação de trabalhadores), a expansão das estratégias de deterrência conjuntas em área metropolitanas selecionadas e a aplicação de sanções aos países que negassem o acolhimento de seus nacionais deportados (incluindo a suspensão dos vistos para qualquer categoria de imigrantes do referido país).

É no momento de introdução desse projeto que o presidente Clinton declarou que os Estados Unidos eram uma nação de imigrantes, mas também uma nação de leis. Para ele, “é errado e, em última instância, autodestrutivo para uma nação de imigrantes permitir o tipo de abuso das leis de imigração norte-americanas visto nos últimos anos.” Concluindo, Clinton esboçou sua visão sobre a questão: “nós precisamos fazer mais para pôr um fim nisso.”³⁹⁸ No ano seguinte, através de uma grande reforma migratória, tanto os objetivos pretendidos pela USCIR - alguns, inclusive, em curso - quanto os conteúdos presentes em projetos de leis como o *Immigration Enforcement Improvements* são sistematizados e aprovados numa legislação mas ampla, o *Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act* (IIRIRA), e em dois estatutos menores, o *Antiterrorism and Effective Death Penalty Act* (AEDPA) e o *Personal Responsibility and Work Opportunity Act* (PRWOA).

As pressões por uma reforma que centralizasse os objetivos de combate à imigração ilegal em meados dos anos 1990 podem ser simbolizadas pelo número surpreendente de mais de cento e

---

³⁹⁸ CLINTON, 1995.

cinquenta projetos de lei que tramitavam no congresso nos dois anos que antecederam a reforma de 1996.³⁹⁹ Nesse contexto, as polêmicas medidas da Proposition 187 acabaram, como pretendido pelos seus formuladores, chamando a atenção do congresso nacional. O conjunto das legislações de 1996 representou, assim, a maior reformulação de cunho restritiva da política imigratória em quatro décadas.

O AEDPA, uma resposta aos atos terroristas em solo norte-americano e às pressões restricionistas, basicamente é uma prévia, em escala menor, do Patriot Act de 2001. Suas provisões foram alinhadas à lógica do controle fronteiriço e tornaram mais rigorosos os procedimentos para com indivíduos e organizações suspeitas de quaisquer ligações com o terrorismo. A lei ampliou a assistência às vítimas de terrorismo bem como as circunstâncias sob as quais governos coniventes ou patrocinadores de atividade terrorista poderiam ser julgados e punidos. Uma das grandes contribuições do AEDPA para a política de *enforcement* em curso foi a colocação do controle fronteiriço como um mecanismo essencial para a vitória contra o terrorismo. Esse entendimento antecipa, em certa medida, a reorientação dada à política imigratória visando atender aos objetivos da guerra ao terror no pós-11 de setembro.

O PRWOA tratou-se de um nítido arranjo entre diversos setores restricionistas para promover as medidas da Proposition 187, possibilitado pela grande vitória republicana nas eleições legislativas de 1994. A lei não teve efeitos diretos sobre a política de reforço fronteiriço, mas procurou ampliar as restrições de serviços de assistência social, educação e seguridade. De todo modo, a proibição dada aos imigrantes ilegais de obterem licenças variadas (como a necessária para a abertura de estabelecimentos comerciais) e benefícios tal qual o seguro-desemprego procurou servir como um mecanismo de deportação voluntária para esses estrangeiros. Nesta direção, a legislação sobre *welfare* exigiu, ainda, que a administração responsável pela emissão e controle do *social security* informasse ao INS, sempre que possível, os nomes e endereços de pessoas com status conhecido ilegal nos Estados Unidos.

A sistematização de todo o conjunto de medidas adotadas no primeiro mandato de Clinton vem, todavia, com as provisões do IIRIRA. Como vimos, essa lei representa o apogeu do fenômeno neor restricionista da década 1990, o que se justifica pelo seu conteúdo altamente restritivo. A melhor expressão do significado do IIRIRA está na repetição maciça, ao longo de seu texto, dos termos “*border*

---

³⁹⁹ Cf. DANIELS, 2005, p. 232.

control” e *“enforcement”*, e no uso, pelos congressistas, das expressões *“controlling our borders”* e *“get tough”*, referindo-se a “pegar pesado” no que toca às preocupações com a imigração ilegal.⁴⁰⁰

Nesse sentido, o IIRIRA autorizou um aumento anual de mil patrulheiros e de 300 agentes administrativos para o staff da BP, até 2001; de 900 agentes do INS para a investigação e instauração de processo judicial nos casos de tráfico e contratação de imigrantes ilegais; e de 300 novos investigadores para apreender e remover imigrantes com prazo expirado de permanência no país. Os congressistas também liberaram doze milhões de dólares para a construção inicial de catorze milhas de barreiras físicas ao sul de San Diego e de estradas nas proximidades da cerca. Essas cláusulas revelam o teor de militarização da fronteira, particularmente entre Estados Unidos e México, que conduziu a uma escalada de perseguições paralelas a imigrantes por grupos civis, como o Ranch Rescue e o American Patrol - mais um elemento de continuidade no processo vislumbrado no pós-11 de setembro.

Outras medidas seguiram essa linha condizente com o modelo de controle migratório focado na prevenção de entradas ilegais. O IIRIRA exigiu do INS o melhoramento das tecnologias dos cartões de identificação específicos para a travessia nas fronteiras (chamados de “BBC” – *border crossing card*), com a utilização de identificador biométrico, impressões digitais e scanners de retina e a criação de uma base de dados oferecendo informações sobre a entrada e saída de estrangeiros em portos e aeroportos norte-americanos. A primeira exigência começou a ser testada a partir de 1998 e a segunda, que procurou estabelecer o chamado *Entry-Exit System*, tornou-se mais efetiva no contexto do pós-11 de setembro como uma das ferramentas estratégicas para as políticas de segurança.

O foco na imigração ilegal continuou nas cláusulas sobre detenção e deportação. Com o IIRIRA, as tentativas de reentrada nos Estados Unidos passaram a contar para a inadmissibilidade em quaisquer categorias legais, incluindo a proibição de admissão de cinco anos para a primeira tentativa, de dez anos para a segunda e outros pontos adicionais considerados a partir de delitos leves. Além disso, o status legal tornou-se inatingível para qualquer indivíduo que tivesse residido no país ilegalmente por no mínimo 180 dias e, numa antecipação ao modelo aplicado no pós-11 de setembro, autorizou-se a detenção e deportação sem interrogatório ou acesso ao devido processo legal para estrangeiros com documentação aparentemente inautêntica. Outras cláusulas limitaram a revisão judicial dos mandados de deportação, ampliaram a autoridade dos juízes para emitir tais sentenças e autorizaram a suspensão de todos os vistos para países que recusassem receber seus cidadãos deportados.

---

⁴⁰⁰ Cf. U.S.A. CONGRESS, 1996; DANIELS, 2005, p. 240-241.

A reforma de 1996 também trouxe à tona a questão do *enforcement* doméstico. Contudo, assim como o IRCA, as cláusulas concentraram-se em aprimorar o *enforcement* das leis prevendo sanções sobre empregadores. Nesse sentido, o IIRIRA ordenou a criação de programas pilotos para testar a efetividade dos sistemas de verificação dos locais de trabalho, dando ênfase, assim, a um dos primas do *worksites enforcement*, que conta ainda com a inspeção por meio de batidas (marca do período pós-11 de setembro). Além disso, foi aprovada uma cláusula - a Seção 133, que emendou a Seção 287 (g) do INA-1965 - prevendo a possibilidade de participação dos estados e municípios em operações específicas de investigação, apreensão e deportação de imigrantes, mediante um acordo escrito firmado junto ao governo federal na pessoa do procurador-geral (chamado de *Memorandum of Agreement* – MOA). Como veremos, essa provisão tornou-se o ponto de partida legal para a principal ferramenta da guerra contra o terrorismo em solo norte-americano, a despeito dos abusos constantes promovidos fora do escopo dos MOAs.

O IIRIRA aumentou ainda as penalidades sobre a falsificação de documentos, revisou alguns procedimentos de remoção de imigrantes no país e criou dezenas de novos casos de inadmissibilidade para estrangeiros, principalmente para os chamados “*border crossers*”⁴⁰¹. Outras provisões procuraram facilitar a imigração legal e restringir a concessão de benefícios públicos, em consonância com a Proposition 187 e o PRWOA.

O teor profundamente restricionista das reformas de 1996 provocou uma forte reação dos grupos pró-imigrantes, principalmente pelo fato de que alguns benefícios foram cortados até mesmo para imigrantes legais. Apesar das revisões posteriores às leis de 1996, o conteúdo legislativo mantido tornou-se crucial para a definição das arestas das políticas de *enforcement* de Clinton e para a ascensão do paradigma de *enforcement* migratório que, na prática, foi a consolidação e extensão do modelo de controle migratório pensado e experimentado nos anos 1990.

---

⁴⁰¹ Cf. U.S. CITIZENSHIP AND IMMIGRATION SERVICES.

5.1.3 As megaoperações e a escalada rumo ao paradigma de *enforcement* migratório

“Pobre México! Tão longe de Deus e tão perto dos Estados Unidos.”

(Porfírio Diaz, antigo presidente mexicano)

Até o presente momento, analisamos diferentes aspectos dos movimentos anti-imigração ao longo do século XX. Relatamos suas origens, campanhas, projetos, lobby e uma gama extensa de mitos que fundaram a agenda restricionista que passou a defender a necessidade de uma política de *enforcement* capaz de aplicar os dispositivos da lei migratória (o que denominamos de abordagem do *law enforcement*). Nos anos 1990, esse entendimento irá caminhar entre a aplicação do texto de uma legislação mais rígida e os primeiros programas governamentais efetivos de *enforcement* relativamente independentes de provisões estatutárias, embora fundados em prerrogativas legais intrinsecamente direcionadas à questão da ilegalidade.

Se o ativismo dos anos 1980 fez brotar a ideia de centralização da política migratória no *law enforcement*, os acontecimentos dos anos 1990, desde as alterações no plano internacional às tensões domésticas, tornaram possível a aprovação de legislações focadas no *border enforcement* e no *worksite enforcement* bem como a aplicação efetiva do *law enforcement*. A seguir, analisaremos as megaoperações de *enforcement* fronteiriço implementadas no governo Clinton. A função, o significado e os desdobramentos desse modelo de controle migratório são fundamentais para a compreensão dos objetivos desta dissertação. Em primeiro lugar, elas partem de uma perspectiva do presidente Clinton a respeito da permeabilidade das fronteiras e da urgência em empreender uma ofensiva capaz de retomar o controle de pontos específicos limítrofes com o México. Para o presidente, a imigração ilegal era demasiadamente prejudicial não apenas em termos de balanço demográfico ou de salvaguardas econômicas, mas contava particularmente para seus cálculos de combate ao narcotráfico e ao crime internacional. Em segundo lugar, os atentados terroristas de 1993 e 1995 fizeram da fronteira um dos grandes temas nas campanhas legislativas de 1994 e presidenciais de 1996, sendo que, como veremos, tornou-se fundamental a construção da imagem da fronteira segura em meio aos temores sociais acerca do terrorismo.

Esses aspectos dão os contornos iniciais para compreendermos a emergência das megaoperações na fronteira sudoeste. A sua incumbência em atuar como peça estratégica da

política de combate ao narcotráfico e ao crime internacional e, com menor exatidão, ao terrorismo - devido à ausência de uma política bem definida a respeito da questão -, aprofunda decisivamente o processo de inclusão da imigração como uma questão fundamental de segurança nacional, que atinge seu ápice no pós-11 de setembro. Apesar de outras conexões anteriores, pela primeira vez os fluxos migratórios para o país, claramente aqueles considerados ilegais, são incluídos num importante programa estratégico do governo norte-americano e considerados como elemento diretamente desestabilizador da segurança. Desse modo, a relação entre imigração e segurança deixa o campo do pragmatismo de política externa dos tempos de Guerra Fria e adentra numa abordagem programática de política externa e da agenda estratégica norte-americana.

No plano operacional, a implementação do programa de reforço fronteiriço seguiu, basicamente, duas trajetórias convergentes e intercambiáveis. Por um lado, foi guiada pelas ampliações do staff das agências de controle imigratório ao lado de maiores previsões orçamentárias e pela introdução de novas tecnologias de apoio. Essa trajetória, por sua vez, foi amparada pela chamada militarização da fronteira, que se desenhou a partir do deslocamento das forças armadas para o sul dos Estados Unidos visando ao suporte dos agentes do INS e BP, tendo como ponto de partida, como vimos, a operação JTF-6. A seguir, analisaremos ambas as trajetórias.

A guerra contra o narcotráfico - o carro-chefe dessa política - fez emergir o tema do *enforcement* da lei ainda nos anos 1980. A escalada do controle sobre as drogas ampliou-se em finais dessa década, quando Carlos Salinas assumiu a presidência mexicana e viu-se diante do desafio de lidar com o tráfico de drogas internacionalmente conectado via México devido à investida norte-americana contra as rotas caribenhas para o sul da Flórida. O sucesso da campanha mexicana antidrogas era essencial, na visão de Bush pai e também de Clinton, para amenizar as tensões crescentes em torno da ideia da perda do controle das fronteiras.

Peter Andreas, um dos mais destacados especialistas em políticas de controle de fronteira, sustenta que, “pressionando o governo mexicano em adotar uma campanha antidrogas, eles [Bush e Clinton] também contribuíram para que o México vendesse os resultados dessa campanha para o congresso e mídia norte-americanos.”⁴⁰² Essa imagem positiva transmitindo o controle sobre o

---

⁴⁰² ANDREAS, 2000, p. 53.

tráfico de drogas produziu um tipo de barganha fundamental, por exemplo, para que o México alcançasse sucesso nas negociações do NAFTA. Em última instância, tanto do lado mexicano quanto norte-americano, não importando a bandeira defendida (guerra ao narcotráfico, combate às redes internacionais do crime organizado, controle sobre a imigração ilegal), um dos fios condutores da política de *enforcement* fronteiriço, nos anos 1990, é a transmissão da imagem, mesmo que irreal, de uma fronteira policiada e segura, o que Andreas brilhantemente chamou de “*border games*”⁴⁰³.

Para ele, as respostas aos apelos pela reparação e recuperação da fronteira e materializadas em projetos como as grandes operações escondem a matriz de toda política de controle fronteiriço, assentada nas concepções realistas de soberania estatal. Assim, “bem mais do que simplesmente refletir a impotência do estado, os fluxos trans-fronteiriços clandestinos também refletem o poder estatal para determinar quem e o que tem acesso legal ao território.”⁴⁰⁴ Nessa concepção, a emergência dos fluxos ilegais e das pressões restricionistas em torno de soluções para a questão sugerem que o *border enforcement* não diz respeito somente à estratégia de deterência em si, “mas está direcionado também a fortalecer as prerrogativas estatais de autoridade territorial e a reafirmar, simbolicamente, as fronteiras políticas tradicionais de uma ‘comunidade imaginada’.”⁴⁰⁵ Esse entendimento é bastante sugestivo a contar pelo conteúdo da campanha neorresticionista, especialmente dos clamores neonativistas, que vão desde o lobby por fechamento das portas e proteção de uma identidade nacional e valores específicos às questões diversas, como economia, *welfare* e contribuição fiscal.

Nesse quadro, a assinatura de acordos com o México foi essencial para sanar as lacunas do lado mais frágil das políticas de *enforcement*. Uma série de pequenos compromissos culminou na assinatura, em 1991, do Tratado de Cooperação da Assistência Legal Mútua, entre Estados Unidos e México. A partir de então, foram criados vários grupos bilaterais interagenciais para a coordenação dos esforços antidrogas. Os avanços seguiram com a entrada do México na Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico de Narcóticos Ilícitos e de Drogas Perigosas, a criação, por Salinas, do Conselho de Segurança Nacional e de uma nova agência de inteligência, a organização de novas unidades antidrogas da policial federal, e o estabelecimento do Planning

---

⁴⁰³ Cf. ANDREAS, 2000.

⁴⁰⁴ Ibid., p. 143.

⁴⁰⁵ ANDREAS, 2000, p. 143.

Center for Drug Control (1992) e do National Institute to Combat Drugs (1993), que se tornou a principal agência de supervisão e planejamento antidrogas do México.

Esses avanços geralmente foram monitorados pelo governo norte-americano e, em certas ocasiões, diretamente orientados por algumas agências correlatas. É o caso da criação do instituto nacional de combate às drogas, formatado a partir dos moldes da Drug Enforcement Administration (DEA), uma agência norte-americana com funções similares. A Northern Border Response Force, uma das mais proeminentes operações de combate às drogas na fronteira norte com os Estados Unidos, também recebeu forte ingerência do Departamento de Estado norte-americano, do Pentágono e da DEA, através de treinamento pessoal e operacional, suporte tecnológico e coordenação em inteligência.⁴⁰⁶

A escalada do controle migratório tem como base, portanto, a escalada do controle sobre as drogas, principalmente devido à percepção da importância do controle sobre a imigração ilegal para a desmontagem das redes de narcotráfico. Assim, uma das grandes contribuições para a política de *enforcement* migratório partiu da utilização, por ambos os países, das forças armadas em apoio às demais agências envolvidas nas atividades antidrogas. A atribuição dessa nova missão para o exército levou à criação de unidades militares especiais e ao deslocamento de tropas para a fronteira, sendo que o número de missões militares norte-americanas dessa natureza saltou de vinte, em 1990, para 408, em 1992.⁴⁰⁷

Além de contribuir para a militarização da fronteira e a emergência da coordenação bilateral entre agências, a escalada do *enforcement* antidrogas fomentou, principalmente a partir de 1993, uma mobilização e renovação dos órgãos responsáveis pela imigração nos dois países e inaugurou os grandes projetos de construção de barreiras físicas pelos Estados Unidos. O estabelecimento da *Southwest Border Initiative*, em 1994, caminha nesse sentido. O documento lançou uma estratégia antidrogas para a região fronteiriça que uniu diferentes agências, tais quais a Divisão Criminal do Departamento de Justiça, a DEA, o Federal Bureau of Investigation (FBI), o Customs Service e o INS.

Essa iniciativa é um dos pilares da política oficial de *enforcement* do governo Clinton. Com sua implementação, houve uma ampliação significativa dos incentivos governamentais para o policiamento na fronteira. Em 1997, o fundo federal antidrogas referente apenas à região

---

⁴⁰⁶ Cf. ANDREAS, 2000, p. 54-55.

⁴⁰⁷ ANDREAS, 2000, p. 56.

fronteira chegou a 1,7 bilhões de dólares, o número de oficiais envolvidos nas operações subiu para 7700 agentes e os orçamentos da DEA e do Customs Service cresceram, respectivamente, 55% e 72%. A influência da política antidrogas sobre a escalada do *enforcement* migratório é vista, ainda, na criação de um fundo especial para atividades de combate ao narcotráfico direcionado exclusivamente para o INS. Em suma, como salienta Joseph Nevins, “a apregoada guerra contra as drogas [...] foi certamente um dos fatores mais significativos que instigou a reinvenção da fronteira”⁴⁰⁸, referindo-se ao processo de reconfiguração do *border enforcement*.

Se a iniciativa antidrogas pode ser considerada um dos pilares do programa de controle fronteiriço de Clinton, o marco inicial dessa política encontra-se, contudo, na implementação da primeira grande operação de *enforcement* fronteiriço do período, vista como a precursora do documento que oficializaria a estratégia do governo. É importante ressaltar que essa política de *enforcement* é inovadora pelo fato de que até então todo conjunto de medidas de *border enforcement* foram altamente pragmáticas e desconectadas e fundadas em provisões legislativas. A política de *enforcement* de Clinton nasce de uma estratégia inédita, em 1993, torna-se essencialmente programática e profundamente coordenada, em 1994, e consolida-se como um modelo contínuo na legislação de 1996. Nesse sentido, “o controle migratório ao longo da fronteira foi elevado de uma das áreas mais negligenciadas do *law enforcement* federal para uma das politicamente mais populares.”⁴⁰⁹

A trajetória rumo ao paradigma de *enforcement* migratório do pós-11 de setembro se inicia com a Operação Blockade. A origem da operação está ligada a casos de abusos por parte de agentes da BP e à mudança de comando da divisão de patrulheiros de El Paso. Numa série de decisões que culminaram na vitória histórica da comunidade hispânica de El Paso, a justiça decidiu que os agentes da BP estavam impedidos de abordar, interrogar e prender indivíduos com base em aparência étnica. A decisão procurava acabar com um dos maiores escândalos na história da BP, cujos agentes, alocados na fronteira entre El Paso e Ciudad Juarez, abordavam ofensiva e diariamente estudantes mexicanos da Bowie High School (uma escola em El Paso), causando intimidação e obstáculos extraleais. Essas práticas eram acompanhadas da exigência de comprovação do status legal nos Estados Unidos a indivíduos com aparência latina, o que

---

⁴⁰⁸ NEVINS, 2002, p. 69.

⁴⁰⁹ NEVINS, 2002, p. 85.

comumente levou a excessos em relação aos próprios cidadãos norte-americanos de origem mexicana.

Timothy Dunn, a principal autoridade acadêmica nos Estados Unidos sobre o tema, considera que os acontecimentos envolvendo o caso Bowie importaram para a implementação da primeira das grandes operações de *enforcement* pelo fato de que muitas das demandas conquistadas pelos querelantes transformaram-se em métodos utilizados na operação Blockade. A reparação da cerca entre El Paso e Ciudad Juarez - para evitar outras vias de entrada que não pela ponte - e a manutenção dos agentes fora das áreas residenciais - como forma de centralizar a fiscalização nos postos de checagem - foram algumas das medidas pretendidas pela comunidade hispânica de El Paso e adotadas já nos primeiros dias da operação. Dunn argumenta que o caso Bowie, “no mínimo, precipitou a operação, especialmente o seu momento de deflagração e a forma que tomou. [...] A operação foi implementada como resposta às preocupações sobre os abusos de direitos humanos.”⁴¹⁰

Contudo, o autor destaca, ainda, a importância da mudança no comando local da BP para a realização da operação. A aposentadoria de Dale Musegades, chefe do setor de patrulheiros de El Paso, foi antecipada com a eclosão dos protestos contra o *modus operandi* da instituição para com hispânicos e estudantes mexicanos na cidade. Com isso, o INS escolheu Silvestre Reyes, cujas características pessoais e profissionais são tidas como elementos cruciais para a deflagração da Blockade. Dunn ressalta que Reyes, natural de El Paso, carregava uma filiação mexicana, havia sido, sob muita resistência, o primeiro chefe de origem hispânica de um setor local da BP e possuía uma vasta trajetória de luta contra o preconceito e as desigualdades dentro da instituição. A trajetória de Reyes teria possibilitado que a crise institucional e de legitimidade fosse sanada “ao trazer um estilo mais efetivo de relações com a população local e, ainda mais importante, ao alterar fundamentalmente sua estratégia de *enforcement*.”⁴¹¹

Assim, em menos de três meses após a sua nomeação, Reyes foi capaz de planejar e implementar a operação. Iniciada à meia-noite do dia 19 de setembro de 1993, a operação Blockade focou-se na detenção de *border crossers* indocumentados em pontos críticos de travessia entre Ciudad Juarez e El Paso. Inicialmente, como sugere o próprio nome da operação (*blockade* significa “bloqueio”, “obstrução”), a grande mudança em relação ao padrão de controle

---

⁴¹⁰ DUNN, 2009, p. 92.

⁴¹¹ Ibid., p. 53.

imigratório adotado até então foi o deslocamento da maioria dos patrulheiros para cumprirem a função de barreira física na linha máxima de ação permitida. Nesse sentido, foram deslocados mais de 450 agentes para as margens do Rio Grande e córregos adjacentes (de um total de 650 no setor de El Paso, correspondendo a uma alocação três vezes maior do que a rotineira), com a utilização de veículos para a formação de uma barreira humana que passou a cobrir diariamente quarenta quilômetros ininterruptos na região de El Paso. O ineditismo no número de agentes deslocados e da estratégia de uma frente defensiva e contígua “criou, se não um muro virtual, uma linha imponente de patrulheiros ao longo rio, a qual era frequentemente apoiada pela vigilância de helicópteros com tecnologia específica para o monitoramento.”⁴¹² Além disso, os buracos nas cercas existentes foram fechados, novas barreiras e refletores de alta performance passaram a ser construídos e um novo contingente de agentes foi deslocado para Sunland Park, a oeste de El Paso, buscando ampliar o controle sobre a região.

O mais interessante é notar que a operação Blockade partiu da iniciativa independente de Reyes, e não da direção nacional do INS, em Washington. Com o sucesso crescente em impedir a entrada de indocumentados nos Estados Unidos, a operação passou a chamar a atenção da cúpula da agência. Nas primeiras semanas, o número de apreensões caiu em 85%, somando um decréscimo, após um ano, de 72%, o que demonstrava a eficácia da prevenção na linha de frente em detrimento do modelo anterior baseado em operações de busca;

A estratégia de deslocamento e deterrência foi uma mudança profunda da ênfase tradicional da unidade [Border Patrol] em apreender *border crossers* indocumentados depois de já terem entrado no país. [...] O resultado foi que a atividade de travessia fronteiriça ilegal não era mais visível em muitas áreas da cidade ao longo da fronteira, e a maioria dos *border crossers* indocumentados foi forçada a mover-se para rotas fora da cidade.⁴¹³

O sucesso da operação contrastou com o aumento do número de mortes de *border crossers* na região de El Paso. De 1993 a 1998, esse número aumentou em 72% do lado norte-americano e em 63% em Ciudad Juárez, tendo como causa principal o afogamento no Rio Grande. Mesmo assim, Blockade passou a ser considerada um modelo na recriação dos esforços

---

⁴¹² DUNN, 2009, p. 60.

⁴¹³ Ibid., p. 61.

de *enforcement* da BP para toda a região fronteira. Dunn assevera essa influência colocando que:

A Operação Blockade incitou uma série de novas operações na região da fronteira sudoeste buscando dissuadir *border crossers* indocumentados de tradicionais áreas de travessia não-autorizadas [...] e desviá-los para terrenos mais hostis e remotos. Ela também foi a base para a recomposição da estratégia nacional da Border Patrol fundada nessa abordagem, que continua sendo uma pedra fundamental. [...] A Operação Blockade foi, portanto, uma verdadeira mudança de paradigma estratégico.⁴¹⁴

O impacto dessa operação foi tão grande que possibilitou a sua própria extensão. Pensada inicialmente para durar apenas algumas semanas ou meses, a operação tornou-se um modelo rotineiro que perdura até os dias de hoje. Nesse quadro, embora essencialmente dotada das mesmas características, a Blockade passou a ser chamada de Operação Hold-the-Line.

Com o sucesso e repercussão nacional da operação e o acirramento das pressões por maiores controles sobre a imigração, Clinton consultaria o INS sobre a possibilidade de extensão das medidas implementadas com a Blockade. Informado, principalmente, pelo relatório da USCIR - que apoiara a operação Blockade e incluía os conceitos de prevenção e deterrence em sua concepção sobre *border management* -, o INS defendeu a formulação de uma estratégia inédita focada na prevenção de entradas de imigrantes ilegais no país. Assim, pressionado por diversas frentes favoráveis à ampliação do controle fronteira e, particularmente, pelo forte movimento restricionista na Califórnia e no Texas, Clinton passou a apoiar uma estratégia clara e contundente para o controle sobre os fluxos não-autorizados.

Nesse sentido, o governo federal anunciou, em fevereiro de 1994, a *Southwest Border Strategy* (SBS), também chamada de *Border Patrol Strategic Plan*, pensada a partir da seguinte visão:

A Patrulha de Fronteira norte-americana controlará as fronteiras dos Estados Unidos entre os postos de entrada, restaurando a confiança da nação na integridade da fronteira. Uma fronteira bem administrada melhorará a segurança nacional e protegerá nossa herança imigratória.⁴¹⁵

O plano previa quatro etapas de implementação e buscava reforçar o *enforcement* das leis imigratórias norte-americanas através de uma estratégia inédita de dissuasão na fronteira,

---

⁴¹⁴ DUNN, 2009, p. 51.

⁴¹⁵ NEVINS, 2002, p. 1.

conhecida como “prevenção pela deterência”. Para o cumprimento dessas etapas, o governo autorizou o INS a aumentar continuamente o controle da fronteira no sentido de dificultar e onerar as tentativas de entrada ilegal nos Estados Unidos, diminuindo os incentivos para tal empreitada. O aprimoramento do controle fronteiriço deveria partir, principalmente, da adoção das seguintes medidas: ampliar os recursos para a BP e concentrar o staff de patrulheiros em pontos críticos e cruciais; ampliar o período de patrulhamento de cada agente; utilizar ao máximo barreiras físicas (cerca e muros); empregar a quantidade necessária de pessoal e tecnologia para o controle da fronteira. A SBS também demandou recursos para fomentar um programa de inspeções na fronteira, incluindo a ampliação do número de fiscais e o “uso de tecnologia adicional para aprimorar a deterência e a detecção de fluxo ilegal e melhorar o gerenciamento do tráfego leal e do comércio.”⁴¹⁶

Profundamente influenciada pelo sucesso da operação Blockade, a estratégia procurou centralizar os recursos financeiros, tecnológicos e pessoais nos principais corredores de imigração ilegal ao longo da fronteira sudoeste. Nesse sentido, a primeira fase de implementação do plano estratégico focou-se na ampliação do número de patrulheiros e na aplicação do modelo de prevenção pela deterência com base na experiência em El Paso.

A fase inicial de implementação da SBS foi de 1994 a 1997. Nesse período, o número de agentes da BP cresceu substancialmente, saltando de pouco mais de quatro mil agentes, em 1994, para quase sete mil, em 1997. É interessante notar a importância desses valores em comparação ao staff da BP nas décadas anteriores. Em 1941, por exemplo, a BP tinha 1531 agentes; uma década depois, o número havia diminuído para apenas 1098; em 1961, o quadro era de 1648 agentes e, em 1971, após uma nova queda, ficou estacionado em pouco mais de 1500 patrulheiros. Uma ampliação mais significativa do staff da BP só ocorre a partir dos anos 1980 e, ainda assim, é comparativamente irrisório, se observarmos os valores da década de 1990: em 1981, a instituição possuía 2444 agentes, saltando para 3651, em 1991.⁴¹⁷ Esses valores podem ser compreendidos dentro da lógica da guerra contra as drogas, que ganhou maior destaque em finais dos anos 1980. Além do ineditismo da política de ampliação anual do número de patrulheiros, esquematizada na SBS, levada a cabo pelo presidente Clinton e reiterada com o IIRIRA, vale ressaltar que o aumento do staff da BP é ainda mais significativo quando atentamos

---

⁴¹⁶ U.S. GENERAL ACCOUNTING OFFICE, 1997, p. 2.

⁴¹⁷ Cf. NEVINS, 2002, p. 196-197.

que a alocação de todos os novos agentes foi direcionada exclusivamente aos pontos estratégicos apontados pela SBS, na fronteira sudoeste.

De 1994 a 1997, o elemento-chave de experimentação da estratégia de deterrence foram as megaoperações de *enforcement*. A maior evidência disso está na aplicação dos recursos para o *enforcement*. Não obstante as preocupações com o *enforcement* nos locais de trabalho (como ficou patente no IIRIRA), o *border enforcement* continuou recebendo grande parte da atenção e dos recursos governamentais. Para se ter ideia, em 1996, apenas 2% do orçamento do INS foi repassado para as operações de *worksites enforcement*.⁴¹⁸ Assim sendo, em primeiro lugar, dando ênfase aos três principais corredores de imigração ilegal para os Estados Unidos, o INS apoiou a extensão da Blockade, em El Paso, sob a denominação de Operação Hold-the-Line (entendeu-se que o nome era menos depreciativo à instituição – Border Patrol – e menos danoso às relações político-econômicas com o México⁴¹⁹).

Em seguida, a BP deu início à maior e mais famosa de todas as megaoperações, a Operação Gatekeeper. Implementada em outubro de 1994, ela vem sendo considerada a primeira grande medida da estratégia de *enforcement* migratório do governo Clinton. Concentrada na divisa entre San Diego (Califórnia) e Tijuana (México), essa operação teve como uma das grandes causas o forte sentimento anti-imigração que tomou conta do estado da Califórnia, um importante reduto eleitoral para a reeleição de Clinton. No entanto, para além das pressões restricionistas, o setor San Diego da BP compreendia o *checkpoint* (San Ysidro) com o maior fluxo diário de pessoas do mundo. De acordo com o INS, aproximadamente 25% de todas as apreensões ao longo dos mais de três mil quilômetros de fronteira entre México e Estados Unidos ocorria em apenas uma parte do setor, mais especificamente entre o estreito Imperial Beach e San Ysidro. Assim, surgiu “o mais ambicioso programa de controle de fronteira de todos os tempos”, com o emprego de uma estratégia de “deterrence visível” similar àquela empregada em El Paso, mas com a utilização de recursos táticos notavelmente distintos.⁴²⁰

Mais do que uma linha de defesa única, Gatekeeper adotou um modelo de estratificação dos recursos em diferentes seções. Desse modo, uma parte da fronteira (aproximadamente 23 quilômetros) foi reforçada com uma cerca de aço com quase quatro metros de altura, seguida por

---

⁴¹⁸ ANDREAS, 1997, p. 44.

⁴¹⁹ RUDOLPH, 2006, p. 71; ANDREAS, 2000, p. 92.

⁴²⁰ RUDOLPH, 2006, p. 71.

uma zona altamente iluminada e ocupada por patrulhas munidas de tecnologia avançada de vigilância. Além disso, Gatekeeper contou com a formação de uma barreira física para a dissuasão na linha de frente e, ainda, com mais duas linhas posicionadas vinte e quatro horas na retaguarda. Segundo Rudolph, “esse modelo de estratificação representou tanto a dimensão de deterência (alta visibilidade) quanto a dimensão das apreensões (a probabilidade de apreensão crescia quando um imigrante conseguia passar pela linha inicial de defesa).”⁴²¹

Devido a essa estratégia, as autoridades passaram a considerar o aumento das apreensões, diferentemente dos cálculos em El Paso, como um indicativo de sucesso da operação. Assim sendo, o aumento de 450 mil para 524 mil apreensões, de 1994 a 1995, foi visto como efeito positivo da estratégia de reforço da linha de frente. Por outro lado, a queda contínua das apreensões nos três anos seguintes (de 524 mil para 248 mil, em 1998) foi amplamente divulgada como um resultado esperado pelos estrategistas do INS devido ao fortalecimento do modelo de intimidação e da tendência natural de difusão das vias de acesso ao país para o deserto e as regiões montanhosas.⁴²²

No corredor entre Tijuana e San Diego, a operação Gatekeeper promoveu uma mudança ampla no padrão do *enforcement* e do fluxo de pessoas. Anteriormente à sua implementação, o staff da BP, no setor San Diego, era de 980 agentes. Em 1998, durante a segunda fase da operação, o setor já contava com 2264 patrulheiros. Enquanto isso, a quantidade de cercas e/ou muros ao longo da fronteira correspondente ao setor aumentou de trinta para mais de setenta e dois quilômetros de extensão, o número de sensores subterrâneos saltou de 448 para 1214, e o número de rifles posicionados com infravermelho e conectados aos sensores subiu de doze para cinquenta e um. Além disso, nesse mesmo período, o número de inspetores responsáveis pelos três *checkpoints* do setor aumentou de 202 para 504.⁴²³

Se o objetivo da operação era “restaurar a integridade e a segurança da fronteira mais movimentada da nação”⁴²⁴, ele, de fato, foi alcançado. Em 1996, Clinton declarou que a estratégia nacional de *enforcement* tinha feito “mais em três anos do que fora feito nos últimos trinta anos.”⁴²⁵ A primeira fase da estratégia, que buscava controlar os corredores de San Diego e

---

⁴²¹ RUDOLPH, 2006, p. 72.

⁴²² Ibid., p. 72.

⁴²³ NEVINS, 2002, p. 4.

⁴²⁴ Ibid., p. 4.

⁴²⁵ Ibid., p. 1.

El Paso, foi finalizada em 1997, marcada pela ampliação dos recursos direcionados ao INS (de US\$ 1,5 bilhão, em 1993, para US\$ 4,2 bilhões, em 1998) e à BP (de US\$ 354 milhões, em 1993, para US\$ 877 milhões, em 1998⁴²⁶) e pelo forte apoio popular, muito devido à imagem de tranquilidade alcançada com a dispersão dos fluxos de imigrantes para áreas menos populosas.

Esse sucesso, todavia, é relativo, uma vez que o número de mortes na fronteira aumentou na medida em que a travessia tornou-se mais arriscada e pelo fato de que a estratégia não foi capaz de parar o fluxo de imigrantes não-autorizados no país. Um exame mais atento sobre os dados revela que a diminuição do número de apreensões no setor San Diego (de 531 mil, em 1993, para 248 mil, em 1998) foi acompanhada pelo aumento, no mesmo período, dessas atividades em importantes setores, como em El Centro (de 30 mil para 226 mil apreensões), em Yuma (de 23 mil para 76 mil) e em Tucson (de 92 mil para 387 mil).⁴²⁷ Além disso, as próprias estimativas oficiais mostravam um incremento cada vez maior de residentes estrangeiros indocumentados nos Estados Unidos.⁴²⁸

Essas alterações demonstram que os *border crossers* ajustaram suas estratégias de acordo com o fecho aos imigrantes em pontos específicos, como em San Diego e El Paso. Embora essa tendência fosse esperada pelos formuladores da SBS, é nesse período que surgem as redes de *coyotes* (atravessadores de pessoas), favorecidas pelas dificuldades de travessia constantemente impostas aos imigrantes. O esquema, cada vez mais desumano, tem influenciado a reincidência das tentativas de entrada ilegal nos Estados Unidos e intensificado as demandas pela extensão do controle fronteiro, como o projeto recente (apoiado desde 2002 pela BP) de construção de uma barreira dupla ao longo de toda a fronteira não banhada por rios, consistindo numa cerca com mais de quatro metros de altura e um metro e meio de base subterrânea cimentada e num muro separados por uma estrada para circulação da patrulha.

A análise mais acurada sobre o papel importante da imagem de controle sobre a fronteira é desenvolvida por Peter Andreas, em sua obra *Border Games* (2000). Para o autor, embora a estratégia de deterência não tenha resolvido o problema da ilegalidade, ela tem “reforçado os clamores pela extensão da escalada [de policiamento] e tem notavelmente alcançado sucesso em

---

⁴²⁶ RUDOLPH, op. cit., p. 72.

⁴²⁷ Ibid., p. 73.

⁴²⁸ Cf. os dados do INS em RUDOLPH, op. cit., p. 74.

projetar a aparência de uma fronteira em ordem e mais segura.”⁴²⁹ Nessa direção, o apelo popular pelo aprofundamento da estratégia levou o INS a antecipar a fase II da SBS, dando início, em 1995, à Operação Safeguard, em Nogales, estado do Arizona.

Na verdade, a operação também refletiu a preocupação do INS com a dispersão das rotas de El Paso e San Diego para setores até então menos representativos. Segundo a agência, o objetivo da Sefeguard era “redirecionar os fluxos fronteiriços ilegais das áreas urbanas próximas ao posto de entrada de Nogales para áreas comparativamente abertas onde a Border Patrol poderia controlar mais efetivamente.”⁴³⁰ A preocupação do INS era de que uma possível onda de imigrantes deslocados das vias tradicionais de acesso ao país encontrasse um sistema de vigilância e fiscalização ainda despreparado para demandas superiores aos padrões do setor. Como destacou, “ao desviar potenciais imigrantes para longe de áreas urbanas onde pudessem misturar-se com as comunidades locais, a Border Patrol leva vantagem com os novos equipamentos e tecnologias e o staff ampliado.”⁴³¹

O INS estava ciente de que a linha de frente de combate à ilegalidade deveria partir de Nogales, mas que a concentração dos esforços deveria ocorrer, principalmente, na cidade que sediava o setor ao sul do Arizona. Assim, Safeguard funcionou como uma armadilha, pois a deterrência em Nogales, assim como em San Diego, possuía uma linha de retaguarda ainda mais afastada ao norte, em Tucson, deixando como opção pouco viável a travessia pelo temido deserto do Arizona. Como fruto dessa estratégia, Tucson tornou-se o setor com o maior número de apreensões a partir de 1998.

Essa megaoperação contém um dos aspectos importantes da política de *enforcement* de Clinton, a saber, a militarização da fronteira. Na operação Safeguard, os reservistas apoiaram as atividades de dissuasão de imigrantes indocumentados e atuaram diretamente na construção e reparação de cercas, muros e estradas (em Nogales, Douglas e Naco – sul do Arizona), sendo que em Nogales todo o plano foi coordenado por engenheiros militares. Embora proibido de realizar apreensões, o exército, especialmente a Guarda Nacional e a unidade JTF-6, deu suporte aos agentes da BP com monitoramento noturno, implantação de sensores de movimento, compartilhamento de tecnologia de vigilância e treinamento tático para operações especiais.

---

⁴²⁹ ANDREAS, 2000, p. 85.

⁴³⁰ INS, 1995 apud U.S. COMMISSION ON CIVIL RIGHTS, 2003, p. 2.

⁴³¹ Ibid., p. 2.

Os equipamentos e tecnologias originalmente desenvolvidos para o uso militar passaram a ser adaptados para atender aos propósitos de *border enforcement*. Nos anos 1990, detectores magnéticos de ruídos de locomoção e sensores de presença, muitos deles utilizados no Vietnã, foram instalados na fronteira. O sistema eletrônico de impressão digital, chamado IDENT (Automated Biometric Identification System), introduzido pelo INS para guardar os dados de imigrantes apreendidos, foi uma adaptação de um sistema similar utilizado pela marinha norte-americana, o Deployable Mass Population Identification and Tracking System.⁴³² A partir da SBS, a militarização da fronteira tornou-se um dos temas mais polêmicos envolvendo o *border enforcement*, configurando-se como um tema de grande relevância durante o governo de George W. Bush. Doris Meissner, então comissária-chefe do INS, declarou que a situação envolvendo militares deveria ser pensada “como uma equipe, com funções diferentes, uniformes diferentes, mas com o mesmo objetivo, que consiste em restaurar o império da lei na fronteira.”⁴³³

Oficialmente, a segunda etapa da SBS começou no início de 1998. A nova fase foi marcada pela continuidade da estratégia de deterrência, com a extensão de todas as megaoperações em curso (Hold-the-Line, GateKeeper e Safeguard) e o início da operação Rio Grande. Com o novo mandato dado às operações mais antigas, Gatekeeper passou a cobrir 106 quilômetros da fronteira na Califórnia e Hold-the-Line estendeu-se até o estado do Novo México. A nova megaoperação visava atender à região sul do Texas (setores de McAllen e Laredo) e ampliar o raio de controle da BP sobre o extremo sul da fronteira com o México.

Buscando alcançar o objetivo proposto na SBS de um staff, até 2001, superior a dez mil agentes, o INS formou mais 1500 patrulheiros e alocou-os no Texas e Arizona. Na prática, Rio Grande começou em agosto de 1997, e contou com os tradicionais recursos para atender à tática de deter os imigrantes no marco divisório entre México e Estados Unidos e dispersá-los para áreas mais inóspitas. Rio Grande atingiu resultados similares aos das demais megaoperações, com a dispersão dos fluxos acompanhada de relatos constantes sobre o crescimento de mortes e exploração (incluindo estupros, abandono e assassinatos) por parte dos *coyotes*. A operação suscitou, ainda, um movimento ambientalista local contrário à utilização dos refletores de alta potência nas atividades de vigilância noturna, obrigando a BP, mediante decisão judicial, a alterar parte de suas táticas em favor da proteção da fauna regional.

---

⁴³² ANDREAS, 2000, p. 91.

⁴³³ MEISSNER, 1996 apud ANDREAS, 2000, p. 91.

Num caminho inverso ao que se observou no início dos anos 1990 – quando a guerra ao narcotráfico fomentou o surgimento de uma nova política de controle migratório –, o sucesso da estratégia de *enforcement* migratório passou a influenciar a política de combate ao narcotráfico. Em 1995, por exemplo, Clinton deu início à Operação Disruption focada no desmantelamento das redes de tráfico de pessoas e à Operação Hard Line (em San Diego), através da qual o Customs Service intensificou os esforços em relação ao tráfico de drogas em fretes comerciais. Em 1998, a Operação Brass Ring deu continuidade às atividades da Hard Line. O aprofundamento do policiamento na fronteira e das táticas de dissuasão, além de ter fomentado o crescimento das tensões na fronteira, revela a emergência da fronteira como, se não a maior, uma das principais questões estratégicas para os Estados Unidos nos anos 1990. Como destaca Nevins:

Os anos 1990 assistiram a deflagração daquilo que em breve se transformaria em níveis historicamente sem paralelos de interesse governamental e popular a respeito da habilidade do governo norte-americano – ou a sua ausência – em manter a ordem na fronteira entre México e Estados Unidos e em impedir a imigração não-autorizada ou “ilegal” proveniente do México. Muitas autoridades conhecidas e candidatos políticos, Republicanos e Democratas igualmente, competiram entre si para bajular o favor de um público apreensivo acerca das consequências econômicas, políticas e sociais de uma fronteira sul “fora do controle” e daquilo que era visto como níveis excessivos de imigração.⁴³⁴

O conjunto de megaoperações para a prevenção da entrada de imigrantes não-autorizados é, portanto, um divisor de águas na política migratória norte-americana. Até 1980, por exemplo, a plataforma do partido Republicano nem mesmo havia mencionado o controle migratório em sua lista de questões centrais. A mudança repentina de posições a partir das pressões dos neorrestricionistas, da mídia e do público em geral por maiores controles sobre a fronteira colocou em pauta a questão da autoridade e poder do Estado sobre o seu território. Nesse sentido, mais do que diminuir a entrada de imigrantes indocumentados no país, tornou-se essencial que a estratégia implementada operasse do modo mais visível e ritualístico possível buscando transparecer uma imagem de ordem e segurança na fronteira, respondendo às demandas sobre a perda do controle sobre as fronteiras. Como destaca Andreas, o policiamento da fronteira dialoga

---

⁴³⁴ NEVINS, 2002, p. 2.

com o tema da “retomada do controle” de tal forma que não se trata “simplesmente de uma estratégia de deterrence, mas de um desempenho ritualístico.”⁴³⁵

De todo modo, a estratégia de Clinton culminou num padrão de política de imigração que se tornou um modelo único de controle migratório. O ineditismo da política de *enforcement* representou o passo inicial para que, com as medidas adotadas no pós-11 de setembro, se consolidasse um paradigma próprio de *enforcement* migratório. Com o 11 de Setembro, as duas fases seguintes da SBS são colocadas naturalmente em práticas, embora mediante uma nova estratégia de segurança nacional. A seguir, analisaremos as especificidades desse paradigma e as vicissitudes políticas concernentes à sua concretização.

5.2 Conjuntura pós-11 de Setembro e o estabelecimento do paradigma de *enforcement* migratório contemporâneo

Vimos que na década de 1990 os fluxos de pessoas na fronteira e, por consequência, a própria fronteira, emergem como elementos centrais para a agenda estratégica dos Estados Unidos. Nesse sentido, pela primeira vez uma agência de imigração desenvolveu o *border enforcement* fundamentado num programa específico de *enforcement* e permeado por questões subjacentes de segurança. Embora inovadora, essa perspectiva de controle fronteiriço mantinha as questões de imigração sob a tutela de legislações e departamentos propriamente de imigração e, no que tocava às conexões crescentes com a segurança nacional, formulou um modelo de cooperação específico, a despeito de suas limitações, entre patrulheiros, agentes federais, inspetores do Customs Service, militares e agentes da divisão de entorpecentes. Assim, por um lado, a separação entre questões de imigração e segurança foi, em sua essência, mantida tanto no campo da legislação quanto no desenho institucional que orientou e gerenciou o *enforcement* da imigração. Por outro lado, o modo menos pragmático do que planejado pelo qual a imigração adentrou nos interesses estratégicos do governo Clinton forneceu os contornos e o *leverage* ao paradigma pensado inicialmente no bojo da reforma de 1986.

---

⁴³⁵ ANDREAS, 2000, p. 144.

Assim, se o 11 de setembro, em boa medida, representou uma continuidade em termos de paradigma de controle migratório, as razões para tal encontram-se, em boa medida, concentradas nos desenvolvimentos políticos da década de 1990, quando as estratégias de *enforcement* da imigração são conduzidas de forma relativamente independente de provisões legislativas e orientadas a atender, de diferentes formas, determinados interesses político-estratégicos. Com os ataques terroristas, em 2001, as alterações na política de segurança dão o tom que permite se falar na ascensão de um paradigma de *enforcement* migratório mais especificamente no século XXI. Nesse período, as inflexões no campo da segurança deslocam toda a política migratória para o radar da segurança, concretizando os projetos pensados a partir de meados dos anos 1980 e implementando novos modelos de controle migratório. A seguir, analisaremos tanto o papel do 11 de setembro para a aplicação do paradigma de *enforcement* migratório quanto as características desse modelo.

5.2.1 Terrorismo e o império do medo⁴³⁶: a imigração como um problema de segurança nacional

“Cada nação, em cada região, agora tem uma decisão a tomar. Ou estão conosco, ou estão com os terroristas. Alguns falam de uma era de terror. Mas nosso país é que definirá o nosso próprio momento. Ele será uma era de liberdade, aqui e em todo o mundo.”⁴³⁷

(George W. Bush)

Após uma década de constantes alterações no cenário global, a contestada vitória de George W. Bush nas eleições presidenciais de 2000 recolocava os republicanos no poder após oito anos de domínio democrata. A proposta inicial de governo, chamada de “conservadorismo com compaixão”, buscava recuperar internamente a moral do país que, na visão republicana, havia sido abalada pelos excessos liberais. No plano externo, a plataforma denominada “internacionalismo diferenciado” trazia a ideia de que os Estados Unidos deveriam ampliar a sua margem de manobra, indo além da submissão a tratados e da participação em organizações internacionais.⁴³⁸

⁴³⁶ A expressão “império do medo” foi cunhada por Benjamin Barber, em sua obra *O império do medo* (2005).

⁴³⁷ BUSH, 2001.

⁴³⁸ PECEQUILO, 2005, *passim*.

Não obstante a nova administração republicana ter apresentado, desde o princípio, uma agenda bastante atenta às relações interestatais e seus pontos de conflito, com destaque para países como Irã, Iraque, Coreia do Norte, Afeganistão, Síria, Líbia e Cuba, observa-se também certa preocupação com as ameaças transnacionais, como o terrorismo e o narcotráfico. O retorno do neoconservadorismo ao poder⁴³⁹, entretanto, fez com que a agenda de segurança norte-americana dialogasse preferencialmente com os temas tradicionais de segurança, desde o apoio à expansão da democracia de livre-mercado ao anúncio da construção de um sistema antimísseis. Contudo, a inadequação das propostas iniciais com a realidade internacional se faria perceber em poucos meses. Como avalia Pecequilo:

Cada vez mais distante de seus parceiros, mas próxima de seus inimigos, e criando novos, a presidência Bush perseguiria um curso de isolamento, revelando a verdadeira face de dominação de sua hegemonia, única e incontestável. Porém, como se descobriria de uma forma inédita em setembro deste mesmo ano de 2001, não mais tão invencível ou invulnerável.⁴⁴⁰

Os ataques terroristas às torres gêmeas do *World Trade Center*, em Nova York, e ao Pentágono, em Washington DC, impuseram contornos inéditos à política de segurança nacional dos Estados Unidos. O imediato estado de alerta e a promessa de retaliação aos culpados surgiam como os primeiros indícios da formação de uma coalizão multilateral global contra o terror. Em seu discurso ao Congresso, no dia 20 de setembro de 2001, Bush antecipa a nova fundação do arcabouço estratégico do país afirmando que não iria descansar nem ceder em travar uma batalha pela liberdade e pela segurança do povo norte-americano.

De fato, o discurso de Bush é a base para a compreensão de toda conjuntura política e estratégica do período posterior aos ataques terroristas. Na ocasião, o presidente inicia seu pronunciamento declarando que, numa situação normal, ele estaria abrindo o discurso tradicional à nação (*State of the Union*), mas que naquela noite, não seria necessário, pois o mesmo já se fazia conhecer pelos próprios acontecimentos. Em seguida, Bush estabelece o modo pelo qual seu governo responderia ao maior ataque em solo norte-americano de toda a história:

Os norte-americanos estão se perguntando: como lutaremos e venceremos essa guerra? Nós direcionaremos cada recurso sob o nosso controle – todos os recursos da diplomacia, cada ferramenta de inteligência, cada instrumento de *law enforcement*,

---

⁴³⁹ FUKUYAMA, 2006, p. 25-71.

⁴⁴⁰ PECEQUILO, 2005, p. 372.

toda a influência financeira e todo o armamento de guerra necessário - para dismantelar e destruir a rede global de terrorismo.⁴⁴¹

A ideia de unir todo o aparato do Estado capaz de contribuir para a derrocada do terrorismo parte do entendimento de que essa nova ameaça demandava a aplicação de recursos de guerra não-convencionais devido a sua natureza “interdependente, transnacional e sistêmica.”⁴⁴² Nesse sentido, Bush declarou que “esta guerra não será semelhante à guerra do Iraque de uma década atrás, com um domínio de território decisivo e uma rápida conclusão.”⁴⁴³ Para o presidente, a resposta norte-americana envolvia “muito mais do que uma retaliação imediata e ataques isolados”, mas “uma longa campanha, diferente de qualquer outra já vista.”⁴⁴⁴

Sob essa perspectiva, na mesma oportunidade, Bush anunciou a criação do *Office of Homeland Security*, sob a liderança do veterano de guerra e ex-governador da Pensilvânia, Tom Ridge. A medida dava início a uma série de reformulações institucionais que procuraram adequar a plataforma governamental às novas demandas estratégicas de combate ao terrorismo. É nesse sentido que Bush declarou que haveria uma junção de forças para “fornecer as ferramentas extras necessárias para que o *law enforcement* [estivesse] no encalço do terrorismo dentro de nosso país.”⁴⁴⁵ Essa afirmação tem uma relevância enorme para os objetivos propostos nesta dissertação, uma vez que a concretização dessa ideia, como veremos, foi promovida basicamente por um dos vetores principais do novo paradigma de *enforcement* imigratório, qual seja, o *enforcement* doméstico, sendo que tal anúncio, em sua essência, é um dos marcos da ascensão desse paradigma.

Após o pronunciamento, algumas medidas tornaram-se a pedra angular da política de segurança do governo Bush. No imediato pós-11 de setembro, a pena de morte para os crimes de terrorismo é adotada em Nova York e o governo federal anuncia a suspensão de direitos civis e a ampliação do monitoramento de todas as comunicações internas, individuais e públicas e das práticas de investigação. Iniciava-se a “guerra contra o terror”.

O marco legal dessa guerra vem com a aprovação da lei antiterrorista, em outubro de 2001. Intitulada *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act* (USA PATRIOT Act), a lei abre espaço para diferentes ações

---

⁴⁴¹ BUSH, 2001.

⁴⁴² VILLA, 1999.

⁴⁴³ BUSH, 2001.

⁴⁴⁴ Ibid.

⁴⁴⁵ Ibid.

e supressão de determinados direitos civis, como o controle de movimentações bancárias e a invasão da privacidade. Dentre suas muitas cláusulas incisivas e polêmicas, o Patriot Act aumentou a autoridade policial para gravar conversações telefônicas de supostos terroristas, incentivou o compartilhamento de informações das diversas agências de segurança do país sobre terroristas e determinou o rastreamento de suas comunicações na internet e a aplicação de severas sanções aos promotores de lavagem de dinheiro.

A nova lei é uma das duas grandes medidas legislativas do período que reconfiguram a política de segurança e, por conseguinte, o modo pelo qual a política migratória passa a ser conduzida. Com o Patriot Act, a política de imigração adentra no instrumental político-estratégico utilizado na guerra contra o terrorismo, no sentido de que inúmeras provisões dessa lei lidam especificamente com o tipo de política exigida em relação à imigração. A ingerência de uma lei de segurança nacional sobre *tudo* o desenho de uma burocracia até então com relativa independência demonstra o novo patamar conferido à imigração.

Nesse sentido, o Patriot Act exigiu o reforço do controle sobre a fronteira com o Canadá a partir da triplicação do número de agentes com alocação permanente e a ampliação do acesso do INS à ficha criminal de quaisquer requerentes a todos os tipos de vistos; autorizou que agentes de imigração e oficiais da inteligência investigassem e interceptassem qualquer estrangeiro no país; ampliou as definições de terrorismo mediante a revisão das leis de imigração correlatas; e determinou que os programas de controle e fiscalização da entrada de estrangeiros em aeroportos, portos e postos de checagem passava para a direção do *Office of Homeland Security*.⁴⁴⁶ A lei ainda reformulou a definição de tortura, ampliando os meios de coerção à disposição dos interrogadores.

A segunda grande medida evidenciando que a imigração tornara-se uma questão de segurança nacional é a reformulação completa da burocracia de imigração. Em 2002, através do *Homeland Security Act* (HSA), o congresso norte-americano aprovou a criação do Departamento de Segurança Interna (Department of Homeland Security – DHS), a partir da total reformulação do antigo aparato institucional de imigração. Assim, o INS foi reconfigurado e dividido em três novas agências alocadas dentro do DHS: uma para serviços gerais de imigração, a *U.S. Citizenship and Immigration Services* (USCIS), uma para a realização do *enforcement* doméstico, a *Investigations and Customs Enforcement*

---

⁴⁴⁶ U.S. CONGRESS, 2001, Title IV – Protecting the Border.

(ICE), e outra responsável por tarefas aduaneiras e de proteção da fronteira, a *Customs and Border Protection* (CBP).

O novo departamento ficou responsável por todas as questões concernentes à segurança nacional em solo norte-americano. Claramente focado nas funções de *enforcement* para cada agência, o HSA procura especificar as prioridades da política imigratória no contexto pós-11 de setembro. Assim, a lei transfere muitas das decisões relativas à emissão de vistos do Departamento de Estado para o DHS e o secretário do DHS fica responsável por todas as questões de segurança interna, incluindo o serviço secreto e a própria imigração. A lei expressa, desse modo, a intenção de que, com a reconfiguração institucional, o aparato de *enforcement* dos Estados Unidos se tornasse apto a aplicar um *enforcement* “abrangente, efetivo e razoável.”⁴⁴⁷

Esses esforços revelam a perspectiva governamental de convergir numa única direção todas as políticas importantes para a montagem do aparato estratégico norte-americano de enfrentamento ao terrorismo. A inclusão de serviços de imigração diversos, desde os de concessão de benefícios àqueles de proteção da fronteira, no seio de um departamento de segurança, além da atribuição de missões não apenas de apreensão e remoção, mas de investigação e inteligência a uma mesma agência (o caso aplica-se ao ICE), revelam o nível de securitização alcançado pela imigração e a aplicação de um novo paradigma para a política imigratória do país, focado exclusivamente em dirigir todas as questões de imigração em favor da guerra contra o terrorismo.

A transferência dos serviços de imigração para o DHS é algo extremamente relevante quando se observa, por exemplo, que o INS esteve sob a tutela do Departamento de Justiça desde 1940. Ademais, a criação do DHS foi a maior reestruturação governamental dos Estados Unidos desde a criação do Departamento de Defesa, em 1947. A robustez envolvendo os repasses orçamentários ao DHS, a missão atribuída ao novo departamento e a relevância histórica em termos de reconfiguração institucional revelam que a imigração consolidava-se como uma questão de segurança nacional para o governo norte-americano. É nesse sentido que defendemos que as alterações na política de segurança dos Estados Unidos consolidaram o processo de inserção da imigração na agenda de segurança do país. Sobre esse aspecto, Julie Farnam defende que:

Num contexto diferente, seria uma opção viável não colocar todas essas agências dentro do DHS; entretanto, na esteira do 11 de Setembro, é compreensível que os

---

⁴⁴⁷ U.S. CONGRESS, 2002, p. 2194.

imigrantes passariam a ser vistos como uma ameaça e as agências responsáveis pelos serviços de imigração e *enforcement* seriam alocadas no DHS. Embora as razões para tal alocação estejam claras, isso não implica que esta seja correta. O *enforcement*, os serviços alfandegários e a proteção da fronteira têm lugar no DHS, mas o setor de serviços imigratório não. Alocando o USCIS no DHS, presume-se que os imigrantes são inerentemente perigosos e ameaçadores, e que os benefícios de imigração são, em sua essência, uma questão de segurança.⁴⁴⁸

No próximo item demonstraremos como esse entendimento acerca da imigração adentrou no campo das políticas, a partir da aplicação do paradigma de *enforcement* imigratório. De qualquer forma, a inclusão de toda a burocracia de imigração dentro de um departamento de segurança anuncia o que Benjamin Barber chamou de “o império do medo”. Para o autor, a essência que move a guerra contra o terrorismo parte do medo causado pela natureza difusa do terrorismo:

Se os americanos não puderem encontrar um modo de sair do jugo do medo, estarão perdidos. Nenhum aliado europeu vai dissuadi-los a abandonar o caminho da guerra, nenhum “Estado pária” será tão insignificante a ponto de poder ser ignorado. Já que o medo parte de uma percepção, e não de uma realidade, os terroristas poderão ganhar sem ter de disparar um só tiro. Precisam apenas atizar fogo na imaginação americana – ou talvez atizar a imaginação dos líderes, enquanto a mídia se encarregará de atizar a imaginação do público.⁴⁴⁹

Esse quadro demonstra que a lógica diferenciada da nova ameaça impôs desafios que escapavam ao domínio tradicional de formulação estratégica dos Estados Unidos, de tal modo que a inclusão da imigração é uma das consequências da urgência e, de certo modo, da imprecisão do governo em responder aos ataques terroristas, evidenciando a visão de Barber de que “para abandonar o medo, é preciso sair da paralisia.”⁴⁵⁰ Ainda assim, conforme destacou Farnam, a colocação do imigrante como inerentemente perigoso e ameaçador é uma questão bastante controversa e que, em última instância, acaba favorecendo a uma série de antigos clamores restricionistas.

Vimos que durante os anos 1990 o governo Clinton buscou responder aos temores sociais em relação à imigração ilegal, narcotráfico e, em menor escala, ao terrorismo através de uma estratégia que lidou o tempo todo com o jogo de imagens procurando vender ao público uma fronteira protegida e reconquistada. Nesse contexto, a imigração foi conectada a pontos específicos da agenda de segurança, sendo que o interesse governamental em responder

---

⁴⁴⁸ FARNAM, 2005, p. 50-51.

⁴⁴⁹ BARBER, 2005, p. 248.

⁴⁵⁰ Ibid., p. 246.

visualmente às demandas restricionistas permitia que medidas pontuais estimulassem a convicção sobre a segurança do país a partir de fronteiras protegidas. Embora ciente das brechas da estratégia da prevenção pela deterrência, a administração Clinton ocupou-se, assim, em diminuir as pressões restricionistas sem a aplicação de um plano que envolvesse outras formas de controle migratório que não somente o *border enforcement*, lidando com a imigração (ilegal) como uma questão importante de segurança pelo fato de a mesma (a imigração) ter sido elevada ao status de grande símbolo de representação de fraqueza ou poderio estatal em controlar a fronteira.

Após os atentados terroristas de 2001, a lógica altera-se de modo a enfrentar uma ameaça que exige a aplicação de estratégias não-convencionais. Rudolph discorre sobre a nova estratégia diagnosticando que:

Em contraste com os anos 1990, nos quais a regra principal para lidar com as inseguranças sociais baseava-se na máxima “longe dos olhos, longe da mente”, o que realmente ameaça quando se trata da entrada clandestina de terroristas estrangeiros e da presença de células “adormecidas” dentro do país é essencialmente sua *invisibilidade*. [...] A segurança passa, portanto, a demandar políticas que, ao invés de *diminuir*, *umentem* a visibilidade de modo que a entrada de indivíduos potencialmente perigosos possa ser prevenida.⁴⁵¹

Essa alteração revela, portanto, a principal consequência das inflexões na política de segurança norte-americana para a política de imigração, configurando-se também como o motor do paradigma de *enforcement* migratório, a saber, a ligação estreita e inédita estabelecida entre terrorismo e imigração. Trata-se da pedra de toque de todos os desdobramentos do pós-11 de setembro. A partir dessa ligação direta, a imigração não apenas é pensada como um tema relevante relacionado a questões de segurança. A percepção sobre a imigração ultrapassa o campo das especulações e aproximações e torna-se, institucional e efetivamente, uma questão de segurança nacional. Com os atentados terroristas, estabelece-se a ideia de que, mais do que oferecer respostas a clamores públicos, era necessária a formulação e aplicação de uma estratégia que levasse em conta elementos até então não experimentados.

A trajetória curta que culmina nesse entendimento acerca da imigração parte do fato de que os terroristas envolvidos nos ataques do 11 de setembro eram imigrantes legais que utilizaram os dispositivos da legislação migratória para se infiltrar no país. Dos quarenta e oito terroristas islâmicos nascidos fora dos Estados Unidos com participação em esquemas terroristas

---

⁴⁵¹ RUDOLPH, 2006, p. 79. (Grifo do autor).

neste país, entre 1993 e 2001, 36% eram cidadãos norte-americanos naturalizados, 33% portavam vistos de permanência temporária, 6% eram requerentes ao asilo e 25% atravessaram a fronteira ilegalmente.⁴⁵² Para Rudolph, essa situação “fez da conexão entre imigração e essa nova ameaça à segurança [o terrorismo] algo copiosamente claro.”⁴⁵³ Além disso, ressalta o autor, “a percepção de que a migração é um dos principais meios através dos quais ‘células adormecidas’ proliferam-se também tornou o controle migratório um imperativo de segurança para se evitar novos ataques terroristas no futuro.”⁴⁵⁴

Essa inflexão na agenda estratégica eleva tanto a imigração quanto a política migratória ao plano da política de segurança nacional, ou seja, o novo entendimento determina que a política migratória esteja subordinada às prerrogativas da grande estratégia de combate ao terrorismo para lidar com a matéria de sua alçada, considerada, a partir de então, uma questão de segurança. A política migratória torna-se a principal ferramenta de combate ao terrorismo em solo norte-americano. Essa é a matriz do paradigma de *enforcement* migratório, ou seja, o conceito fundacional e o mecanismo central desse paradigma é a subordinação da política migratória aos interesses da política de segurança.

Como se sabe, no plano externo, a estratégia de combate ao terrorismo pautou-se na doutrina da guerra preventiva, iniciada com a investida militar no Afeganistão e sistematizada com a Estratégia de Segurança Nacional dos EUA (anunciada em 20 de setembro de 2002 e aplicada na invasão ao Iraque, em 2003). Na prática, essa estratégia procurou, como reporta Francis Taylor⁴⁵⁵, eliminar o terrorismo contra pessoas, instalações e outros interesses “afugentando terroristas de seus esconderijos, drenando o pântano onde os terroristas encontram refúgio seguro, pressionando os Estados a parar de apoiar o terrorismo, impedindo ataques terroristas planejados e apoiando as capacidades de nossos amigos e aliados no combate ao terrorismo.”⁴⁵⁶

No plano externo, a guerra ao terror é caracterizada, portanto, pela eliminação do terrorismo a partir da doutrina da guerra preventiva (“ações preemptivas”⁴⁵⁷ com foco no chamado “Eixo do

---

⁴⁵² RUDOLPH, 2006, p. 79.

⁴⁵³ Ibid., p. 78.

⁴⁵⁴ Ibid., p. 78.

⁴⁵⁵ Embaixador e coordenador de combate ao terrorismo do Departamento de Estado norte-americano, em 2001.

⁴⁵⁶ TAYLOR, 2001.

⁴⁵⁷ Sobre a concepção de guerra preemptiva, cf. U.S.A. THE WHITE HOUSE, 2002.

Mal”⁴⁵⁸) e, no plano interno, a partir do paradigma de *enforcement* migratório. Na medida em que o *enforcement* toma conta da agenda da política migratória - ou seja, a orientação dessa política volta-se para as questões de controle rígido, em seus diferentes aspectos, sobre a migração -, entendemos que o 11 de setembro, além de operar como um gatilho que possibilita a institucionalização da migração como questão de segurança, também cumpre o papel de catalisador ao alcançar e abarcar as demandas tradicionais do movimento neorresticionista dos anos noventa a favor da ampliação do *enforcement* (naquela ocasião, ele restringia-se ao *border enforcement* e ao *law enforcement* relativo ao IRCA e, em seguida, ao IIRIRA). Assim, ao colocar em pauta um tipo de abordagem altamente restritiva em relação à migração, os imperativos concernentes à guerra contra o terrorismo vão ao encontro de antigas reivindicações restricionistas, favorecendo a renovação da agenda neorresticionista, que passa a centralizar todos os seus interesses e argumentos nas conexões entre o terrorismo e a migração. Como destaca Thomas Faist, no contexto pós-11 de setembro:

Em países de migração [receptores], as ameaças percebidas e substanciais causadas pela migração vão desde imigrantes impondo ameaças aos “nossos” empregos, rendas, moradia ou cultura [...] àqueles que utilizam o terrorismo como um método, como os militantes que operam em redes globais.⁴⁵⁹

A nova lógica que emerge atando migração e terrorismo, de maneira similar ao modo pelo qual operaram os mitos da década de 1970 e 1980, dão uma nova roupagem para o ativismo anti-migração no país. Nesse sentido, a ruptura institucional atende a interesses tradicionais da agenda restricionista, pois é através desta mudança que a política de *border enforcement* de Clinton é incorporada e aprimorada dentro de um modelo de *enforcement* mais amplo, rígido e incisivo. Assim sendo, há uma continuidade que se revela na aplicação do paradigma de *enforcement* migratório, ou seja, na instrumentalização da concepção de migração como uma questão de segurança nacional, a partir do momento em que um antigo ator entra em cena para dar fôlego à ligação entre migração e terrorismo estabelecida emergencialmente no imediato pós-11 de setembro. O neorresticionismo, especialmente na figura do neonativismo, passa a

---

⁴⁵⁸ Inicialmente, mencionou-se Irã, Iraque e Coreia do Norte, e, em seguida, Líbia, Síria e Cuba. Chegou-se a falar de um “eixo do mal latino”, formado por Cuba, Venezuela e Brasil, numa matéria publicada no *The Washington Times*, no dia 07 de agosto de 2002, intitulada “Bloqueando um novo Eixo do Mal”.

⁴⁵⁹ FAIST, 2002, p. 10.

invocar suas concepções identitárias e sócio-culturais dos anos noventa para aguçar o senso de estranhamento cultural em relação a hispânicos e árabes mulçumanos.

Nessa direção, a política imigratória passou a produzir um “*enforcement* politizado”⁴⁶⁰, “tendencioso”⁴⁶¹ e “seletivo”⁴⁶². Analisando a influência da guerra contra o terrorismo sobre o desenho de políticas imigratórias voltadas para árabes e mulçumanos, Idean Salehyan demonstra que:

Várias políticas discriminatórias selecionaram indivíduos de nacionalidades específicas – particularmente do mundo árabe e islâmico. Enquanto a Administração Bush declarou publicamente que a guerra contra o terrorismo não se tratava de uma “guerra ao Islã”, as ações sugeriram que determinadas categorias de indivíduos deveriam receber uma maior atenção do que outras.⁴⁶³

Além de fomentar as ações governamentais de estereotipagens tradicionalmente fomentadas pelos restricionistas, os ataques terroristas também influenciaram o curso de uma reforma imigratória que envolvia basicamente mexicanos. George W. Bush e o presidente mexicano Vicente Fox haviam dado início a negociações bilaterais envolvendo a regularização do status de imigrantes mexicanos nos Estados Unidos e a uma série de reformas procurando atenuar os efeitos provocados pelos esforços de Clinton em torno do *border enforcement*. Givens, Freeman e Leal afirmam que os ataques terroristas “claramente arruinaram o que teria sido quase que certamente uma grande expansão e liberalização da lei de imigração norte-americana que a administração Bush havia prometido ao presidente Vicente Fox.”⁴⁶⁴

É interessante notar que essa interrupção não reflete apenas o contexto de inclusão da imigração no seio da estratégia antiterrorista, mas tem um significado especial por se tratar de uma legislação voltada para o maior grupo indocumentado dos Estados Unidos. Nesse caso, o ativismo restricionista voltou a desempenhar o seu tradicional lobby, num oportunismo, talvez, sem precedentes. Como sustentado por Michele Waslin, o projeto de reforma foi mais uma das vítimas dos ataques terroristas e também um reflexo do ativismo restricionista, que “rapidamente sintonizou sua agenda para incluir a retórica da segurança e argumentar que cortes na imigração

---

⁴⁶⁰ ROSENBLUM, 2009, p. 18.

⁴⁶¹ Ibid., p. 18.

⁴⁶² ARCHULETA, 2005, p. 119.

⁴⁶³ SALEHYAN, 2009, p. 57.

⁴⁶⁴ GIVENS, FREEMAN e LEAL, 2009, p. 3.

legal bem como o reforço das medidas de *enforcement* eram necessários para a segurança nacional.”⁴⁶⁵

O grupo restricionista de maior destaque na utilização da retórica de segurança é o CIS, como vimos, orientados pelos nativistas da FAIR. No pós-11 de setembro, o *think tank* passa a publicar uma série de artigos e pressionar o congresso para a manutenção e aprofundamento das medidas de *enforcement* e da reorientação da política imigratória. Num desses artigos, Steve Camarota et al destacam as “consequências da imigração para a segurança” e o “uso abusivo do sistema imigratório pelos terroristas”, resumindo a fórmula do CIS para a política imigratória norte-americana da seguinte maneira:

Provavelmente não há nenhuma área mais importante para promover a segurança do país e prevenir outro ataque em solo norte-americano do que nosso sistema imigratório. [...] Nosso sistema de admissão de imigrantes legais, visitantes temporários e trabalhadores, bem como o controle das nossas fronteiras é um componente decisivamente importante para a redução da chance de outro ataque.⁴⁶⁶

Esse foco em manter a ligação estabelecida entre imigração e terrorismo é o elemento mais importante da agenda restricionista no período em questão, que acabou fortalecendo a aplicação e continuidade do paradigma de *enforcement* imigratório no período posterior ao imediato pós-11 de setembro. A escolha restricionista de alguns grupos nacionais e religiosos específicos para orientar a aplicação do *enforcement* parece ser um resultado do que Faist apontou como uma estratégia oportunista que “mesmo em contextos menos dramáticos não conectados ao terrorismo, mas envolvendo ameaças materiais, [utiliza-se...] da narrativa de segurança [que] exige que o medo seja controlado.”⁴⁶⁷ Isso é patente, por exemplo, nos anos 1990, com a agenda neonativista da ameaça identitária, cultural e social, incluída no que Ole Wæver chamou de “segurança societal.”⁴⁶⁸

A seguir, analisaremos algumas consequências práticas do 11 de setembro e do ativismo restricionista para a política imigratória norte-americana, focando nas medidas envolvidas na aplicação do paradigma de *enforcement* imigratório.

---

⁴⁶⁵ WASLIN, 2009, p. 46.

⁴⁶⁶ CAMAROTA et al, 2005, p. 20.

⁴⁶⁷ FAIST, 2002, p. 11.

⁴⁶⁸ Cf. RUDOLPH, 2006, p. 27.

5.2.2 O paradigma de *enforcement* migratório: institucionalização da ameaça

“Eles [autoridades norte-americanas] dizem que um garoto paquistanês dirigindo um carro doze ou quatorze horas por dia é uma ameaça para os Estados Unidos. Ele não tem tempo para ser uma ameaça para este país.”⁴⁶⁹
(Qaiser Syed, migrante muçulmano nos Estados Unidos)

Anteriormente, vimos que, o paradigma de *enforcement* migratório emerge a partir das demandas estratégicas do pós-11 de setembro, de tal forma que a linha condutora da política contra o terrorismo, dentro dos Estados Unidos, é exatamente esse paradigma. Ele é a principal ferramenta de consolidação do quadro de securitização da imigração após os ataques de 11 de setembro, ou seja, o paradigma é desenhado para que a política migratória cumpra o papel de instrumento de combate ao terrorismo.

O ponto de partida para analisarmos a aplicação desse paradigma é que sua essência reside na subordinação da política migratória aos interesses da política de segurança, uma relação que demandou que a política migratória ultrapassasse o escopo do *law enforcement*. Assim, o paradigma de *enforcement* migratório cumpre o papel de centralizar os esforços da política de imigração na execução de novos programas e táticas de *enforcement* não necessariamente vinculadas a cláusulas específicas da legislação migratória, tendo como amparo o Patriot Act e importantes dispositivos legais previstos anteriores ao próprio 11 de setembro.

Esse caráter bifurcado revela a importância da inflexão na política de segurança para a ascensão do paradigma de *enforcement* migratório ao topo das preferências políticas, mas evidencia, acima de tudo, que este representa o ápice de um processo que se desenhou desde finais dos anos 1980. Uma das marcas dessa combinação entre um *enforcement* ligado à lei de imigração e um *enforcement* mais flexível e programático ligado à lógica da guerra ao terrorismo é o *Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act* (EBSVERA). Aprovado em maio de 2002, o EBSVERA é uma lei propriamente de segurança que serviu tanto para ratificar as provisões e o amparo legal do Patriot Act para políticas programáticas e emergenciais de *enforcement* quanto para viabilizar e agilizar o desenvolvimento de tecnologias e sistemas de reforço na fronteira e nos aeroportos, previstos, por exemplo, no IIRIRA. As determinações do

---

⁴⁶⁹ Citação retirada de ALDEN, 2008, p. 17-18.

EBSVERA mostraram ainda a ingerência de uma lei de segurança nacional em questões tradicionalmente da alçada de agências e leis de imigração.

A ambivalência desse modelo partiu da própria posição dividida de tecnocratas e lideranças importantes de agências de segurança e imigração. No DHS, por exemplo, Tom Ridge e James Loy⁴⁷⁰, eram favoráveis à aplicação do que Edward Alden chama de “abordagem de gestão de riscos.”⁴⁷¹ Como destaca o autor, essa abordagem, focada num dos aspectos do paradigma de *enforcement* migratório (o *border enforcement*), procurava responder à grande pergunta do imediato pós-11 de setembro sobre como se poderia evitar que um novo atentado terrorista ocorresse nos Estados Unidos com ações de pronta-resposta, táticas de *enforcement* flexíveis e alocação sistemática de pessoal na fronteira. Por outro lado, Alden destaca que essa visão tecnocrata de uma maior flexibilidade das ações de *enforcement* caminhou ao lado da posição daqueles, como o procurador-geral John Ashcroft e o antigo comissário do INS, Jim Ziglat, favoráveis mais propriamente ao uso dos dispositivos das leis de imigração em apoio à estratégia antiterrorista.

Nesse sentido, a aplicação da abordagem de gestão de riscos - que está contida no paradigma em foco - à segurança interna e fronteiriça, por exemplo, parte basicamente da ideia de que, tendo em vista a natureza da ameaça terrorista, o *enforcement* deve ser flexível e, para tanto, é necessário que seja independente e desprovido da obrigatoriedade de simplesmente fazer cumprir alguma lei de controle na fronteira (ou seja, de tão somente operar o *law enforcement*). Essa característica fica evidenciada na descrição de Alden sobre o senso de dever imbuído em cada agência após a declaração de guerra contra o terrorismo:

Ninguém estava disposto a testemunhar ao Congresso ou ser incluído em alguma comissão nacional de um próximo ataque e forçado a explicar por quais razões ele não fez absolutamente tudo a seu alcance para evitar o que porventura houvesse ocorrido. Ninguém seria punido por dizer não a um estrangeiro, mas as punições poderiam ser enormes para aquele que tivesse dito sim.⁴⁷²

---

⁴⁷⁰ Ridge foi conselheiro de segurança da presidência e depois subsecretário de segurança interna. Loy, almirante da Guarda Costeira norte-americana, era o conselheiro mais próximo de Ridge no DHS.

⁴⁷¹ ALDENS, 2008, p. 10.

⁴⁷² Ibid., p. 9-10.

Alden é um dos grandes críticos dessa abordagem também chamada de “tolerância zero”. Para Alden, ela contribuiu ainda mais para o distanciamento dos Estados Unidos em relação ao mundo. O autor critica o novo modelo de concessão de vistos que exige uma espera de até seis meses para uma entrevista de apenas dois minutos em países não incluídos na reduzida lista do *Visa Waiver Program*. Para jovens árabes, muçulmanos ou não, por exemplo, o processo incluía entrevista, fotografia, impressão digital, triagens mais longas e secundárias mesmo para aqueles com status legal ou naturalizados, inspeções especiais em postos de checagem, preenchimento de extensos formulários indagando sobre família, conta bancária, contatos nos Estados Unidos, dentre outras medidas específicas, sob a pena de ficar impedido de entrar nos Estados Unidos por até dez anos.

Essa é outra característica do paradigma. Embora muitos especialistas, como indicamos anteriormente, critiquem a alocação do USCIS dentro do DHS, pelo menos as práticas rotineiras de concessão de vistos e de triagem aeroportuária têm sido coerentes com essa transferência departamental. A aplicação do paradigma de *enforcement* migratório ao USCIS é vista, por exemplo, na atribuição dada ao FBI para checar todas as aplicações de *green card* e cidadania no sentido de atrair para o crivo da segurança serviços de imigração não propriamente de *enforcement* (a checagem é feita a partir de uma base nacional de dados mantida pelo Departamento de Estado, o *Interagency Border Information System* – IBIS). No contexto pós-11 de setembro, portanto, questões tradicionalmente exclusivas da imigração e alfândega (processo de admissão, checagem, inspeção, triagem, legalização, concessão de cidadania, serviços consulares, deportação, etc.) também se sujeitam a parâmetros estritos de segurança.

A ascensão dessa abordagem à plataforma governamental alterou o próprio projeto de Bush para a imigração. Com uma campanha presidencial marcada pelo slogan “*el sueño americano es para todos*” e um início de presidência voltado a negociações promissoras com Fox sobre uma ampla reforma migratória, Bush “queria deixar um legado como o presidente que construiu novas pontes ao longo do Rio Grande e compartilhou-as com o resto mundo.”⁴⁷³ A mudança de perspectiva após os acontecimentos inesperados em 11 de setembro desvia o governo Bush daquela trajetória e acaba consolidando o paradigma de *enforcement* migratório.

---

⁴⁷³ ALDEN, 2008, p. 9.

As primeiras medidas práticas foram as triagens rígidas de viajantes e imigrantes em todos os aeroportos norte-americanos (incluindo passageiros em escala) e a apreensão e detenção de indivíduos suspeitos, cujo critério altamente subjetivo ensejou, como vimos, um modelo de *enforcement* tendencioso. O espírito que passou a nortear a aplicação desse paradigma foi resumido na declaração do general Bruce Lawlor de que as políticas adotadas no pós-11 de setembro são “sempre uma questão sobre que nível de segurança é o suficiente”⁴⁷⁴.

Esses novos parâmetros culminaram na criação e alteração de alguns programas e tecnologias de suporte à estratégia antiterrorista. Um ano após os ataques terroristas de 2001, o governo norte-americano lançou o *National Security Entry-Exit Registration System* (NSEERS). O programa exige que qualquer homem entre dezesseis e quarenta e cinco anos proveniente de países islâmicos se submeta a um registro que inclui, dentre várias formalidades, o recolhimento de impressões digitais, fotos e informações diversas. Além disso, trinta dias após a entrada nos Estados Unidos, esse grupo é obrigado a registrar-se novamente e, feito isso, submeter-se a novos registros anuais e extraordinariamente em períodos inferiores. Indivíduos que já residiam no país há muitos anos foram obrigados a registrar-se nesse sistema sob a pena de prisão e deportação por ofensa criminal. Esse esquema promoveu milhares de abusos e injustiças que separaram famílias e encerraram trajetórias de profissionais e acadêmicos, vítimas da aplicação de um modelo de *enforcement* enviesado.⁴⁷⁵

Outra iniciativa marcante do paradigma foi a criação do sistema de registro de estudantes estrangeiros de nível superior. Com o objetivo de aprimorar o monitoramento da presença e transferência de estrangeiros nas universidades dos Estados Unidos, o governo criou o *Student and Exchange Visitor Information System* (SEVIS), em janeiro de 2003, no qual as universidades do país ficaram obrigadas a submeter todas as informações concernentes ao status de seus estudantes estrangeiros. É importante observar que embora o SEVIS tenha sido uma das exigências do Patriot Act, na verdade ele se formou através da junção de sistemas e projetos pilotos dos anos 1990, como o *Coordinated Interagency Partnership Regulating International Students* (CIPRIS), do *Student and Exchange Visitor Program* (SEVP) e do *Interim Student and Exchange Authentication System* (ISEAS). Ademais, o SEVIS representou o cumprimento das provisões – retomadas no Patriot Act, em sua Seção 416 - da Seção 641 do IIRIRA que

---

⁴⁷⁴ LAWLOR, 2002 apud ALDEN, 2008, p. 9.

⁴⁷⁵ Cf. ALDEN, 2008. O autor relata muitas histórias de pessoas que foram vítimas desse modelo.

demandavam a criação de um sistema nacional e permanente de rastreamento de estudantes estrangeiros.

Em 2004, essa vertente de *enforcement* aprofundou-se ainda mais com a criação do *United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology Program* (US-VISIT). O sistema possui tecnologias avançadas de registro de estrangeiros e de identificação de fraudes e inclui uma meta ousada de abarcar todos os estrangeiros entrando e saindo do país através da operação nos cinquenta principais postos de checagem fronteiriça e aeroportuária. Novamente, embora influenciado pelo contexto de guerra ao terror, o US-VISIT tem fundamentos importantes na Seção 2 (a) do *Immigration and Naturalization Service Data Management Improvement Act* de 2000 e na Seção 205 do *Visa Waiver Permanent Program Act* de 2000. A implementação ou o aprimoramento de programas e tecnologias aplicadas ou previstas anteriormente ao próprio 11 de setembro é, portanto, uma característica central do paradigma de *enforcement* imigratório. Em relação à criação de sistemas semelhantes ao NSEERS, SEVIS e US-VISIT após 2001, o Patriot Act e o EBSVERA serviram para exigir o cumprimento de cláusulas anteriores, justificando-se através da ênfase nos aspectos de segurança que demandavam urgência no desenvolvimento e efetivação desses modelos de controle imigratório.

No que toca ao *enforcement* relativamente desvinculado dessas legislações, os elementos de continuidade também são marcantes. O *border enforcement* do pós-11 de setembro, na prática, é um aprofundamento do plano estratégico lançado no governo Clinton. Isso porque os interesses envolvidos na guerra contra o terrorismo são bastante próximos dos objetivos do paradigma de deterência, uma vez que a prevenção da entrada de imigrantes ilegais torna-se um dos instrumentos contra a entrada de terroristas. Além disso, o novo mandato para a política imigratória após os atentados de 2001 é próximo ao modelo de utilização coordenada do controle imigratório na fronteira para atender aos interesses de segurança de Clinton em relação ao narcotráfico e crime organizado internacional.

O resgate do modelo dos anos 1990 de fortalecimento operacional e pessoal das agências de controle imigratório foi marcado – como é comum ao paradigma em questão – pela reestruturação e extensão de alguns projetos e a criação de programas específicos. Nessa direção, a política de aumento do staff da Border Patrol – característica das duas primeiras fases da *Southwest Border Strategy* dos anos 1990 - foi retomada no pós-11 de setembro, de modo que, em 2005, mais de onze mil patrulheiros já estavam alocados nas fronteiras com o México e

Canadá, representando um aumento de aproximadamente 100% em relação a 1995 e de quase 40% em relação ao final das duas primeiras fases da SBS.⁴⁷⁶

O crescimento da BP reflete o debate no interior da Comissão do 11 de Setembro sobre o número ideal de agentes para a fronteira. Em 2004, o *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act*, conhecido como “9/11 Act”, autorizou a contratação de dois mil agentes por ano até 2009, procurando alcançar um staff próximo de vinte mil patrulheiros. Embora as contratações não tenham atingido esse volume robusto, é importante ressaltar que essa política é uma continuação da estratégia de Clinton e confirma que a SBS é uma das origens do paradigma de *enforcement* imigratório, principalmente no que toca à doutrina da prevenção pela deterência. Isso fica mais evidente com a aprovação da nova estratégia da Border Patrol, em 2005, a National Border Patrol Strategy (NBPS). O documento deixa clara a continuidade estratégica ao afirmar que a NBPS “adota e se constitui a partir de vários elementos das Operações Gatekeeper e Hold-the-Line, [...] assegurando a combinação correta de tecnologia, pessoal e infra-estrutura, e associando-se com outras agências de *enforcement* da lei.”⁴⁷⁷

Essa continuidade se traduziu na disseminação dos chamados *checkpoints* - que são postos de checagem mais simples e com autoridade *administrativa* para despachar processos de detenção e deportação na região de fronteira - e na implementação de um ousado plano que lidou com o desenvolvimento e a expansão de tecnologias e infra-estruturas de controle da fronteira. Os *checkpoints* passaram a ser amplamente debatidos e contestados em cortes judiciais por comerciantes e empresários receosos dos efeitos da missão (interceptação de imigrantes ilegais) sobre o transporte de mercadorias e o tráfego informal diário relacionado ao comércio fronteiriço. Já a *Secure Border Initiative* (SBI), iniciada em 2005 pelo DHS, além de sustentar os objetivos básicos da SBS de aumento do número de patrulheiros e de barreiras físicas nas fronteiras, criou e expandiu uma série de programas e sistemas tecnológicos de suporte, como o SBInet, o *Integrated Surveillance Intelligence System* (ISIS), o *SBI Tactical Infrastructure Program*, o *Northern Border Project* e os *Unmanned Aerial Vehicles* (UAVs).

Outra característica importante dessa continuidade é o compartilhamento de informações e a operação coordenada entre agências de imigração e de segurança. Isso tem sido implementado através de programas como o SBInet, o *Border Enforcement Security Task* (BEST) e o já

---

⁴⁷⁶ Cf. NEVINS, op. cit, p. 196-197 e U.S. CONGRESS, Committee on Homeland Security, 2005, p. 3-4.

⁴⁷⁷ U.S. CUSTOMS AND BORDER ENFORCEMENT, 2004, p. 1.

mencionado IBIS, uma base nacional de dados usada pelo FBI em auxílio à checagem de aplicações de cidadania do USCIS. O SBInet é um sistema que tem como principal objetivo “dar conta da combinação entre antigas e novas tecnologias, plataformas de pronta-resposta, staff e infra-estrutura” e “integrar a infra-estrutura tradicional de segurança [...] num conjunto único e amplo de segurança fronteiriça.”⁴⁷⁸ O BEST também segue nessa direção pois incorpora o staff de diferentes agências, tais quais o ICE, o CBP, a DEA, o *Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives*, a Guarda Costeira e até entidades mexicanas (como a *Secretaria de Seguridad Publica*) e canadenses (como a *Canadian Border Services Agency* e a *Royal Canadian Mounted Police*). Além disso, ao buscar a integração do *enforcement* com agências locais, essa força tarefa representa outro aspecto analisado a seguir, o *enforcement* doméstico.

Essas características marcantes de continuidade dos elementos que conformam o paradigma de *enforcement* migratório são ressaltadas por Timothy Dunn. Para o autor:

Surpreendentemente, os interesses antiterrorismo no pós-11 de setembro [...] parecem ter tido pouco impacto direto sobre o *enforcement* da Border Patrol [...], embora tenham dado o tom do contexto e lentamente retomado as perspectivas para a expansão ou revitalização da militarização da fronteira. [...] Há um enorme grau de continuidade entre o período anterior e o posterior ao 11 de setembro, haja vista que a Border Patrol apenas promoveu mudanças relativamente pequenas em suas táticas e poucas, ou nenhuma, em sua estratégia. A Operação Blockade/Hold-the-Line continuou sendo o modelo para a estratégia central (“prevenção pela deterrence”), formalizada na [...NBPS].⁴⁷⁹

No entanto, como adiantamos, é preciso ressaltar que a estratégia da política de segurança para a política migratória (ou seja, o paradigma de *enforcement*) também inaugura alguns aspectos do *enforcement* até então não aplicados, embora aprovados em legislações anteriores. Nesse quadro, a SBI e o NBPS são bons exemplos, pois ambos contemplam os elementos de continuidade tanto operacional e programática quanto aqueles relacionados a determinações de leis anteriores.

O documento que dá início à NBPS, por exemplo, embora incorpore pontos da SBS, deixa claro que o novo plano “vai além da estratégia de deterrence agregada naquelas operações

---

⁴⁷⁸ U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, Customs and Border Protection, 2006.

⁴⁷⁹ DUNN, 2009, p. 164, 200.

e é mais do que uma estratégia apenas para a fronteira sul.”⁴⁸⁰ Na mesma direção, um dos objetivos da SBI inclui “expandir os recursos para a remoção e deportação” e “ampliar significativamente o *enforcement* doméstico das leis de imigração, incluindo um *worksites enforcement* mais robusto.”⁴⁸¹

Esses documentos demonstram a existência de uma nova ferramenta no modelo estratégico do pós-11 de setembro, a saber, o *enforcement* doméstico. A política de expansão do *enforcement* para o interior do país representa a plena materialização de dispositivos presentes desde a legislação de 1965 e, em muitos casos, jamais aplicados. Assim, encontramos, por exemplo, a aplicação das cláusulas do IRCA relativas a sanções empregatícias e tecnologias contra falsificações de documentos, de pontos específicos recomendados pela Jordan Commission e inseridos no IIRIRA (como a autorização de batidas policiais em locais de trabalho) e do estabelecimento de acordos diversos entre agências federais, estaduais e locais para ações de *enforcement*.

O *enforcement* doméstico, ao ser alavancado pelos novos imperativos da política de segurança, apresenta alguns elementos inovadores e é a grande ferramenta de combate ao terrorismo dentro do país, pois parte da percepção sobre a necessidade de um aparato consistente que cubra todas as linhas de fratura nas estratégias destacadas anteriormente (como o reforço da fiscalização em aeroportos, portos, postos de checagem, etc.). Esse entendimento está presente, por exemplo, na missão da BEST, que prevê a junção das principais agências federais de *enforcement* com suas contrapartes estaduais e locais (que tradicionalmente operam o *enforcement* da lei em geral), e nos objetivos principais do ICE, nos quais a importância do novo modelo de *enforcement* é constantemente destacada:

O efetivo *enforcement* em locais de trabalho desempenha um papel importante na luta contra a imigração ilegal e na proteção de nosso país. O U.S. Immigration and Customs Enforcement (ICE) tem desenvolvido uma estratégia ampla de *enforcement* em locais de trabalho que favorece a segurança nacional, protege a infra-estrutura crítica e assegura padrões de trabalho justos.⁴⁸²

---

⁴⁸⁰ U.S. CUSTOMS AND BORDER ENFORCEMENT, 2004, p. 1.

⁴⁸¹ U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, Customs and Border Protection, 2005.

⁴⁸² U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, Immigration and Customs Enforcement.

O papel de destaque do *enforcement* doméstico, no caso acima, especificamente do *worksite enforcement*, culminou na criação de uma série de operações e programas. Em julho de 2006, o ICE anunciou o *Mutual Agreement between Government and Employers* (IMAGE) como um instrumento de combate aos “meios ilegais de contratação” e de redução das vulnerabilidades concernentes a esse quadro.⁴⁸³ O IMAGE, na verdade, foi criado para fortalecer o maior programa já utilizado contra as fraudes no processo de contratação de imigrantes nos Estados Unidos, o E-Verify (claramente pretendido pelo IRCA, mas promovido apenas com as demandas do pós-11 de setembro). O E-Verify é um sistema *online* que permite ao empregador comparar informações sobre imigrantes em diferentes bases, incluindo a *Social Security Administration*. O raciocínio do governo federal sobre os benefícios do programa para a sua estratégia antiterrorista é colocado da seguinte forma:

Por que razão as pessoas migram ilegalmente para os Estados Unidos? Elas vêm para trabalhar. Os norte-americanos podem e devem recompensar as empresas que seguem a lei e empregam mão-de-obra legal. O Departamento de Segurança Interna está trabalhando para acabar com a contratação não-autorizada. Ao usar o E-Verify para determinar a elegibilidade ao emprego de seus postulantes, as empresas tornam-se uma parte da solução para resolver esse problema. A verificação da elegibilidade ao emprego é boa para os negócios e é lei.⁴⁸⁴

Esses programas representaram apenas um dos aspectos do *worksite enforcement*, relacionado mais especificamente com o cumprimento das leis que punem a contratação de imigrantes indocumentados. No pós-11 de setembro, entretanto, o governo percebeu que “o modelo de *enforcement* focado em sanções não é um método com boa relação custo-benefício para o controle migratório”⁴⁸⁵, de modo que a principal ferramenta de *worksite enforcement* passa a estar compreendida num conjunto maior de operações, conhecidas como batidas (“*raids*”), cuja aplicação não se restringiu a locais de trabalho. A partir de 2001, tornou-se comum que um imigrante que falhasse em apresentar a carteira de habilitação em uma simples blitz policial fosse encaminhado para as autoridades de imigração e, em seguida, deportado.

---

⁴⁸³ U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, Immigration and Customs Enforcement, 2006.

⁴⁸⁴ U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, Citizenship and Immigration Services.

⁴⁸⁵ CORNELIUS, 2001, p. 678.

Esse é o primeiro sintoma da utilização de alguns dispositivos da legislação de imigração norte-americana que autoriza a participação de policiais e agentes locais em operações de *enforcement* e da extensão das batidas para locais diversos, incluindo residências e clubes sociais. As engrenagens que culminaram em operações como a Endgame (iniciada em 2003 e que foca nos “estrangeiros deportáveis”) e a Front Line (uma operação realizada em 2004 de busca e apreensão de imigrantes e com pouca divulgação do ICE) fundamentaram-se na chamada Seção 287 (g).

A 287 (g) apareceu pela primeira vez no INA, mas foi regulamentada apenas em 1996, através do IIRIRA. As cláusulas dessa seção basicamente orientam e autorizam o estabelecimento de acordos entre agências federais de imigração (como o ICE e o CBP) e agências policiais dos estados e municípios para a realização de operações de *enforcement* imigratório. A “287 (g) Authority” permite, assim, que o secretário do DHS assine acordos bastante flexíveis que possibilitem que agências locais possam desempenhar funções de *enforcement* da lei de imigração (identificar, deter e processar imigrantes indocumentados) durante suas atividades rotineiras. Para tanto, é necessário que as partes envolvidas cumpram determinadas exigências do chamado “*Memorandum of Agreement*” (MOA), um dispositivo criado pelo IIRIRA que descreve o papel e a autoridade cada agente envolvido.

O DHS fez desses dispositivos legais uma importante ferramenta, ao lado do Patriot Act e do EBSVERA, para executar os objetivos antiterroristas. O impulsor do *enforcement* doméstico foi o “287 (g) Program”, que consiste num processo de expansão constante de MOAs e incluiu cursos do ICE de treinamento de ações de *enforcement* para agências locais (uma exigência para o fechamento desses acordos). Através desse programa, a polícia local incluída num MOA, por exemplo, tem autorização para deter e até mesmo deportar imigrantes. Como antecipamos, o programa viabiliza o objetivo central em torno do *enforcement* doméstico de se alinhar à natureza flexível da ameaça terrorista. Um estudo sobre a execução do programa no estado da Carolina do Norte destacou que:

Até outubro de 2009, não houve nenhum critério de uniformidade entre as localidades, pois cada agência de *enforcement* da lei com um acordo firmado com o ICE possuiu flexibilidade para redigir e adotar diferentes MOAs. O resultado foi que a implementação do Programa 287 (g) foi diferente em cada localidade.⁴⁸⁶

---

⁴⁸⁶ GILL; NGUYEN, 2010, p. 6.

Nesse sentido, o Programa 287 (g) introduziu elementos importantes e inéditos como a permissão de que agências locais prendessem e deportassem imigrantes apenas sob acusação de pequenas violações civis. A ampliação do escopo do *enforcement* doméstico induziu a criação de várias operações em todo o país. Uma das mais destacadas foi a Operação Return to Sender, em 2006, que prendeu e deportou milhares de imigrantes em todo o país. Na ocasião, o DHS divulgou que a operação foi “mais um exemplo de uma nova e consistente estratégia de *enforcement* doméstico que procura apreender e deportar estrangeiros criminosos, ampliar o *worksites enforcement*, e destruir a infra-estrutura que perpetua a imigração ilegal.”⁴⁸⁷ A operação marca uma escalada de batidas em locais de trabalho e em residências (sob a tutela da denúncia) que envolveu imigrantes de dezenas de países. Alguns desses casos tiveram grande repercussão na imprensa brasileira por conta da apreensão e deportação de centenas de brasileiros que trabalhavam de forma não-autorizada em grandes redes de supermercados e frigoríficos norte-americanos.

Esse tipo de modelo teve forte influência de grupos restricionistas, que passaram a pressionar o governo norte-americano para a tomada de posições mais firmes em relação ao *enforcement* doméstico. Um dos principais atores nesse cenário foi a FAIR, que liderou uma coalizão (chamada de *United to Secure America*) para exercer o lobby relacionado à imigração e terrorismo e apoiada pelos intelectuais do CIS. No documento “*Giving Enforcement a Chance*”, publicado poucos meses antes da Operação Return to Sender, Mark Krikorian (um dos líderes do CIS) criticou a atenção majoritária ainda dada ao *enforcement* na fronteira, argumentando que “o *border enforcement* [precisava] ser complementado por um *enforcement* vigoroso e amplo das leis de imigração no interior do país.” Esse tipo de pressão foi alavancado por outras formas de participação política facilitada pela natureza do *enforcement* doméstico, cujas ações pontuais e mais visíveis costumeiramente permitiram o acompanhamento local das operações por integrantes de grupos restricionistas. Ainda que o Senado não tenha aprovado o projeto de lei H.R. 4437 (aprovado na Câmara dos Deputados) patrocinado pelos restricionistas e que incluía cláusulas importantes sobre o *enforcement* local, vimos que isso não foi um obstáculo para a atuação do DHS.

---

⁴⁸⁷ U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, Office of the Press Secretary, 2006.

Observamos, portanto, que o ICE, considerado pelo próprio governo a maior agência investigativa do DHS, transformou-se numa espécie de FBI da imigração nos Estados Unidos. Uma rápida incursão no sítio eletrônico do ICE é bastante elucidativa sobre a intensidade e alcance da nova visão acerca do papel de uma agência de *enforcement* migratório. Um dos grandes problemas desse entendimento sobre a imigração reside exatamente no fato de que ele ofusca algumas relações entre agências e missões claramente separadas até 2001. Embora o senador Edward M. Kennedy houvesse insistido que “os imigrantes não são o problema, mas sim os terroristas”⁴⁸⁸, a junção do *enforcement* migratório no mesmo conjunto de outros tipos de *enforcement* antiterrorismo (como as ações da CIA, do FBI e da Divisão de Segurança Nacional do Departamento de Estado) desencadeou “uma série de agressões contra pessoas confundidas com terroristas”⁴⁸⁹, indo desde injúrias e práticas discriminatórias no cotidiano à tortura e deportação infundada de imigrantes legalizados.

Esse quadro ultrapassou, portanto, o campo das medidas oficiais e alcançou vários aspectos das relações sociais do dia-a-dia nos Estados Unidos. A inserção do pavor relacionado ao terrorismo tornou-se, ao mesmo tempo, a grande arma dos terroristas – para retomar Barber – e um trampolim para os grupos restricionistas no país. Como destaca Aristide Zolberg, “sempre à procura de oportunidades para alavancar sua agenda, os grupos anti-imigração não perderam tempo depois dos ataques de 11 de setembro.”⁴⁹⁰ Um dos principais canais de atuação desses grupos foi a inserção no debate da Comissão do 11 de Setembro e o lobby pela aprovação de leis antiterrorismo.

Alguns grupos restricionistas também influenciaram a manutenção e aprofundamento do paradigma de *enforcement* migratório através da participação direta no controle da imigração. À frente de uma das mais conhecidas estratégias desse tipo está o *Minuteman Project*, que conseguiu alistar, somente no mês de abril de 2005, mais de mil voluntários para patrulhar a fronteira do Arizona. Esse grupo utiliza armas de fogo e tem expandido sua atuação para os estados da Califórnia, Novo México e Texas através de outras patrulhas, como a *Border Watch* e a *Texas Minuteman*. Isso tem deteriorado o quadro de violência na fronteira, tendo em vista o despreparo desses voluntários armados e o seu envolvimento em conflitos com imigrantes,

---

⁴⁸⁸ KENNEDY, 2001 apud ZOLBERG, 2009, p. 1.

⁴⁸⁹ ZOLBERG, 2009, p. 1.

⁴⁹⁰ Ibid., p. 1.

traficantes de drogas e *coyotes*.⁴⁹¹ O surgimento de tais patrulhas civis, ademais, têm reforçado a retórica governamental a favor de maiores controles na fronteira através do aumento de agentes da BP e da participação de militares.

Um dos pontos fundamentais em relação ao desenvolvimento da política imigratória nos Estados Unidos continua sendo, portanto, o ativismo restricionista. Como vimos, há uma inflexão na política de segurança que importa para que a imigração fosse incluída em definitivo na agenda de segurança nacional, mas principalmente porque essa alteração amarra uma tendência que já vinha se processando e com grande influência da agenda neorresticionista. Assim, a mudança institucional do pós-11 de setembro (como a criação do DHS) representa não mais do que o apogeu da ideia restricionista de falência do sistema imigratório, alimentada com as revelações sobre a utilização do sistema imigratório do país pelos terroristas. Não é surpresa, portanto, que com o não cumprimento de muitas metas previstas nos anos 1990, as inflexões na política de segurança tenham recaído principalmente sobre o INS (uma agência historicamente criticada por sua suposta ineficiência) e o formato das políticas de controle imigratório. Nesse sentido, o 11 de setembro funciona como ratificação da falência do sistema imigratório.

Assim, a mudança institucional é, em grande medida, produto de um processo de esgotamento desse sistema que vinha sendo criticado pelos restricionistas desde finais dos anos 1980. Nesse sentido, ela valida a hipótese da continuidade do paradigma, pois este nasce exatamente como resposta aos clamores em torno da perda de controle das fronteiras e da falência do sistema. Desse modo, nem a própria expansão do *enforcement* pode ser atribuída como exclusividade do período pós-11 de setembro, pois, como demonstramos, sua base legal está contida em cláusulas de imigração anteriores e já havia um entendimento crescente do governo e dos atores envolvidos sobre a questão.

O paradigma de *enforcement* imigratório, na verdade, representa tanto a continuação da escalada de controle imigratório dos anos 1990 quanto o ápice de uma tendência antiga de ascensão do *enforcement* no desenho de políticas imigratórias. O modelo empregado no pós-11 de setembro de um *enforcement* seletivo para árabes, muçulmanos e hispânicos, por exemplo, resgata a trajetória marcada pela influência de mais de um século da agenda restricionista, presenciada desde as pressões pelo *enforcement* da lei contra chineses coexistindo com um

---

⁴⁹¹ Para uma análise mais apurada desses aspectos, cf. U.S. CONGRESS, Committee on Homeland Security, 2005.

sistema fraco em relação a mexicanos e com a inexistência de barreiras à admissão de imigrantes europeus. Assim, como destaca Michele Waslin, “através das batidas nos locais de trabalho, latinos e outros grupos de trabalhadores imigrantes não-autorizados perderam seus empregos sem nenhum relato de conexões com atividades terroristas.”⁴⁹²

Desse modo, o *enforcement* pós-11 setembro, no fundo, segue a trajetória antiga de centralização das medidas de controle migratório sobre grupos específicos de imigrantes. Assim, a velha questão do fenótipo e da estereotipagem continua em pauta, principalmente, na condução do *enforcement* local. Waslin avalia que “o treinamento insuficiente e o despreparo para compreender as complexidades da lei de migração” têm levado policiais “a abordar e interrogar latinos e outros norte-americanos que parecem ou soam ser estrangeiros.”⁴⁹³ Esse tipo de política tem favorecido as manifestações restricionistas interessadas na manutenção das conexões da migração com o terrorismo e colocado obstáculos à aprovação de uma reforma ampla visando, por exemplo, a legalização dos imigrantes indocumentados (que são, em sua maioria, hispânicos).

Assim sendo, o paradigma de *enforcement* representa a consolidação de uma tendência que vai além da própria escalada do controle migratório dos anos 1990 e marcada pela presença de grande animosidade conduzida por grupos restricionistas em relação à migração. Na conclusão, retomaremos o conceito de securitização da Escola de Copenhague para testar a hipótese de que a securitização da migração, embora alavancada pelos atentados terroristas, também está inserida num processo mais amplo de demonização do imigrante (no qual defendemos que o ativismo restricionista é um ator com papel de destaque) e, na medida em que o paradigma de *enforcement* é a principal ferramenta de consolidação do quadro de securitização da migração no pós-11 de setembro, ela também representa o ponto máximo da escalada que deu origem a esse paradigma, tendo em vista as aproximações entre migração e segurança nessa trajetória. Desse modo, o ativismo restricionista revela-se central tanto no antigo processo de demonização do imigrante quanto no nascimento (no seio da virada contra a migração dos anos 1990) e na consolidação (no pós-11 de setembro) do paradigma de *enforcement*.

---

⁴⁹² WASLIN, 2009, p. 45.

⁴⁹³ Ibid., p. 43.

6 CONCLUSÃO

Tendo em vista o objetivo central desta dissertação, a saber, a compreensão da dinâmica que promoveu uma possível securitização da imigração nos Estados Unidos após 2001, estudamos a evolução da política imigratória norte-americana com foco na legislação de imigração e no *enforcement* imigratório sob a ótica da participação dos grupos restricionistas nos processos de formulação dessa política. Desse modo, demonstramos que há uma grande influência do ativismo restricionista no processo de formulação de importantes leis restritivas.

Inicialmente, apresentamos uma questão basilar indagando se, quando, como e por que houve uma securitização da imigração nos Estados Unidos. Nesse sentido, levantamos a hipótese de que a securitização da imigração, embora tenha se consolidado no pós-11 de setembro, insere-se num processo mais amplo e antigo de colocação da imigração como uma questão de segurança nacional e que resgata uma tendência histórica de demonização dos imigrantes em escala e aspectos variados. Ademais, defendemos que esse processo de securitização é concretizado com a implantação de um paradigma de controle imigratório que também representa a junção de tendências anteriores relacionadas ao *enforcement* imigratório.

Assim sendo, a ampla incursão histórica realizada foi essencial para a montagem do arcabouço que demonstrou que o restricionismo é um importante ator no desenho de modelos restritivos de política imigratória, incluindo a influência para a ascensão de modelos consistentes de política de *enforcement*. A agenda dos grupos restricionistas trouxe, portanto, elementos valiosos para testarmos a hipótese central deste trabalho. Utilizaremos, a seguir, o conceito de securitização desenvolvido pela chamada Escola de Copenhague (*Copenhaguen Peace Research Institute – COPRI*) como parâmetro para a análise final dos objetivos propostos.

Inserida na chamada vertente abrangente de segurança (os “*wideners*”⁴⁹⁴), a Escola de Copenhague⁴⁹⁵ nasceu de uma iniciativa do Parlamento dinamarquês, em 1985, que procurou incentivar a formulação de alternativas à política de segurança na Europa, tendo como base a tradição não-

---

⁴⁹⁴ Cf. TANNON, 2002, p. 48.

⁴⁹⁵ O termo foi cunhado pela primeira vez por Bill McSweeney, em seu ensaio “*Identity and security: Buzan and the Copenhagen School*” (1996), através do qual o autor iniciaria um debate com os autores que incluía nessa escola. Cf. OROZCO, 2006.

militar do país. As análises dos aspectos não-militares estão fundamentadas na teoria dos setores de segurança e no conceito de securitização, ambos formulados por Barry Buzan, Ole Wæver e Jaap de Wilde, que fomentam o chamado *alargamento do conceito de segurança*.⁴⁹⁶

O alargamento do conceito de segurança pela Escola de Copenhague é promovido através da inserção de novos setores na análise da segurança internacional.⁴⁹⁷ Embora a divisão da segurança em setores comporte uma certa normatividade com riscos importantes para o campo da realidade política, ela também representa a metodologia analítica escolhida pelos teóricos da Escola de Copenhague para analisar elementos da segurança internacional.⁴⁹⁸ De todo modo, a estruturação dos setores de segurança abarca o entendimento do conceito central para nossos objetivos, a saber, a *securitização*.

A compreensão do que de fato significa securitização demanda a definição de “objeto referente” e “ameaça existencial”. Em termos gerais, um objeto referente é aquilo ou o quê tem a sua segurança ameaçada. Essa condição provém exatamente de uma determinada ameaça existencial ao referido objeto. Assim sendo, a securitização reflete a situação na qual uma questão é apresentada como uma ameaça existencial a um determinado objeto referente. Dessa maneira, no setor societal, por exemplo, o objeto referente é representado pelas identidades coletivas, de onde se depreende que a segurança societal representa a manutenção de características essenciais de determinada comunidade.⁴⁹⁹

Em todas as variações intra e inter-setores está presente a lógica da securitização. Entendida como um processo por meio do qual novos temas recebem o status de ameaça e passam a demandar medidas de emergência, a securitização é o elemento central que opera o alargamento do conceito de segurança. Grace Tanno enfatiza o fato de que questões políticas podem sofrer processos/movimentos de securitização ou dessecuritização, cujo sucesso irá depender não somente do esforço dos agentes securitizadores (o Estado, por exemplo), mas também do reconhecimento social de que a questão apresentada constitui uma ameaça à segurança.⁵⁰⁰ Como destaca Wæver, “segurança é, portanto, uma prática auto-referenciada, porque é dessa maneira que uma questão torna-se uma questão de segurança

---

⁴⁹⁶ Outros destacados teóricos do COPRI são Pierre Lemaitre e Morten Kelstrup.

⁴⁹⁷ Além do tradicional setor militar, outros quatro setores são considerados: o político, o econômico, o ambiental e o societal.

⁴⁹⁸ Cf. BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998, p. 8.

⁴⁹⁹ Ibid., p. 22-23.

⁵⁰⁰ TANNO, 2003, p. 57.

– não necessariamente porque uma ameaça existencial exista, mas porque a questão é apresentada como uma ameaça.”⁵⁰¹

Assim, em suma, segurança para os teóricos do COPRI é um “ato de discurso”⁵⁰² por meio do qual um “agente securitizante designa uma ameaça a um objeto referente especificado e declara uma ameaça existencial, com a implicação de ter direito de usar meios extraordinários para repeti-la”⁵⁰³ e securitização se refere a uma “construção discursiva da ameaça”⁵⁰⁴. Essa construção se dá através dos chamados movimentos de securitização, que são uma tentativa do ator securitizante de apresentar e fazer de uma questão ou de outro ator uma ameaça existencial a um grupo particular (o objeto referente).

Tendo como fundamento esse quadro teórico, podemos afirmar que a imigração foi securitizada nos Estados Unidos. No entanto, o fenômeno não é própria e exclusivamente produto do pós-11 de setembro. Primeiramente, porque o próprio conceito de securitização traz consigo a ideia de uma trajetória que vai desde um cenário de não-politização de determinado elemento podendo chegar à sua institucionalização como questão de segurança:

Teoricamente, qualquer questão pública pode ser deslocada da arena não-politizada (significa que o Estado não lida com ela e a mesma não é de modo algum um tema da decisão e do debate público), passar pelo espectro da politização (significa que a questão faz parte de alguma política pública e demanda decisão governamental e alocações de recursos, ou mais raramente, alguma outra forma de governança) e ser securitizada (significa que a questão é apresentada como uma ameaça existencial, demanda medidas emergenciais e justifica ações fora do estado normal dos procedimentos políticos).⁵⁰⁵

Assim, a securitização “pode ser considerada como uma versão mais extrema da politização” e também “pode ser tanto ad hoc quanto institucionalizada.”⁵⁰⁶ A aplicação desse modelo é bastante consistente para o caso da imigração nos Estados Unidos, principalmente nas últimas três décadas. Entendemos que a securitização da imigração nesse país, além de seus antecedentes envolvendo o ativismo restricionista de finais do século XIX e início do século XX, tem raízes na ascensão da agenda

---

⁵⁰¹ BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998, p. 24.

⁵⁰² Cf. Ibid., p. 26.

⁵⁰³ WÆVER, 2000, p. 251.

⁵⁰⁴ WILLIAMS, 2008, p. 69.

⁵⁰⁵ BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998, p. 23-24.

⁵⁰⁶ Ibid., p. 23, 27.

neorresticionista a partir dos anos 1980, quando o tema da imigração atinge uma alta politização impulsionada pela retórica da crise dos refugiados, da perda do controle sobre as fronteiras e por todo o conjunto de argumentos neorresticionistas analisados no terceiro capítulo. Na citação acima, Buzan et al sustentam que a identificação da politização de um tema requer que o mesmo tenha suscitado a alocação de recursos (*resource allocations*) e uma efetiva decisão política (*government decision*), o que já se evidencia na utilização, durante a campanha presidencial de Reagan (1980), da ideia da “perda de controle sobre as fronteiras” e que se estende para o plano da política de combate ao tráfico de drogas e para as primeiras investidas em termos de *border enforcement* a partir do aprovação do IRCA. Nesse momento, o ativismo de grupos de *advocacy* pró-imigração, como o *North American Congress on latin America* (NACLA), a LULAC, a ACLU, a *National Association of Latino Elected and Appointed Officials* (Naleo) e empregadores de mão-de-obra imigrante (como os fazendeiros do cinturão sul-sudoeste), funcionaram como contrapesos em relação ao aprofundamento da trajetória de politização da imigração, o que se refletiu nas conquistas alcançadas no IRCA.

A pouca efetividade das reformas migratórias empreendidas em 1986 e 1990 contribuiria para que a imigração fosse tratada cada vez mais como um problema de segurança nacional. Os oito anos de governo Clinton representaram a maior onda restritiva da segunda metade do século XX em relação à imigração no país e, nesse sentido, abriram espaço para a ampliação do vínculo entre imigração e segurança. Assim, na esteira do fenômeno da virada contra a imigração, da aprovação de legislações restritivas e da política de *enforcement*, a imigração passa a ser securitizada. A securitização da imigração, em boa medida, parte do reconhecimento de Clinton sobre a existência de novos fenômenos de risco – quando reafirma⁵⁰⁷, no *National Security Strategy* de 1996, que “os imperativos de segurança dos Estados Unidos têm mudado profundamente”, que “o desafio central de segurança dos últimos cinquenta anos (a ameaça da expansão comunista) se foi” e que “os perigos que nós enfrentamos atualmente são mais diversos”⁵⁰⁸ – e fica patente quando no documento *A National Security Strategy for a New Century* de 1998, ele busca reforçar a necessidade de se combater a ameaça proveniente do narcotráfico⁵⁰⁹ e reitera a

---

⁵⁰⁷ Os fenômenos transnacionais – com as migrações, o narcotráfico e o terrorismo – já vinham sendo inseridos nos discursos e na alocação de recursos no governo Clinton.

⁵⁰⁸ USA. THE WHITE HOUSE, 1996.

⁵⁰⁹ Os presidentes Nixon e Reagan já haviam apontado para a necessidade de se combater o narcotráfico. Em 1973, Nixon cria a *Drug Enforcement Administration* que passa a cuidar de todas as questões referentes ao combate ao tráfico de drogas. Na administração Reagan, o tema é tratado como um problema de segurança nacional, levando os

imigração ilegal como um dos elementos da segurança nacional: “as principais questões de segurança [...] são de natureza transnacional, tais quais o tráfico de droga, o crime organizado, a lavagem de dinheiro, a imigração ilegal, e o terrorismo.”⁵¹⁰

A securitização da imigração passa a ser vislumbrada, portanto, durante o governo Clinton. Na prática, isso se evidenciou em sua política de *enforcement* (que partiu de uma abordagem que demandou medidas emergenciais e excepcionais como a inédita estratégia empregada nas megaoperações), na aplicação de várias recomendações da Jordan Commission, em todas as operações táticas conjuntas e programas pilotos que inauguraram a lógica de *enforcement* migratório empregado no pós-11 de setembro (como a militarização da fronteira e a participação de agências e divisões de diferentes departamentos na execução do *enforcement* migratório na fronteira) e na aprovação de instrumentos legais otimizando, por exemplo, os processos de deportação (como a cláusula *expedited removal* do IIRIRA) e propiciando o modelo de *enforcement* do pós-11 de setembro (como a aprovação dos MOAs no IIRIRA). Esse cenário de mobilização governamental respondia a clamores altamente consistentes no seio do movimento da virada contra a imigração, no qual a imigração “ilegal” foi retratada como um problema de segurança em diferentes aspectos, tendo sido tomada como tema crucial para a agenda de combate ao narcotráfico e ao próprio terrorismo e, em especial, elevada como uma questão de segurança societal.

Para os teóricos da Escola de Copenhague, a migração é uma das grandes questões consideradas uma ameaça dentro da agenda de segurança societal⁵¹¹, sendo que a segurança societal “diz respeito à sustentabilidade, dentro de condições aceitáveis de evolução, de padrões tradicionais de língua, cultura e identidade e costumes religiosos e nacionais.”⁵¹² Rudolph enfatiza que “a identidade nacional geralmente é baseada em algum mito fundador que demonstrou ser duradouro ao longo do tempo. Qualquer mudança é, portanto, inerentemente ameaçadora.”⁵¹³ Isso se aplica para a história do ativismo nativista em relação ao desenvolvimento da política migratória norte-americana, uma vez que em vários períodos de grande politização da imigração os nativistas acionaram seu argumento fundado na defesa de um modelo exclusivo de identidade norte-americana supostamente ameaçado por

---

Estados Unidos à assinatura de convênios bilaterais (com a Bolívia, Peru e Colômbia) visando o treinamento das forças de segurança desses países, como um meio de tentar combater o problema pelo lado da oferta.

⁵¹⁰ USA. THE WHITE HOUSE, 1998.

⁵¹¹ Cf. BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998, p. 121.

⁵¹² Ibid., p. 8.

⁵¹³ RUDOLPH, 2006, p. 27.

determinados grupos de imigrantes ou por alguma alteração no padrão dos fluxos migratórios. Nesse sentido, o debate em torno da segurança societal nos anos 1990 é mais um dos capítulos da longa história permeando a constelação de argumentos em defesa de um *core* identitário e ressaltando a baixa propensão de alguns imigrantes à assimilação a tal modelo de nação.

Assim sendo, uma vez que a securitização da imigração está essencialmente inserida na lógica da segurança societal, a hipótese de que a inserção do imigrante como uma questão de segurança no pós-11 de setembro faz parte de uma longa trajetória com antecedentes importantes e sólidos desde o século XIX prova ser consistente. Em especial, a continuidade desse tipo de política tem como base o fato de que as estratégias restricionistas, principalmente, do nativismo, tradicionalmente operaram no sentido de pressionar os congressistas e o Executivo norte-americano por políticas congruentes com uma suposta ameaça proveniente de fluxos migratórios carregando valores culturais, identitários, políticos e ideológicos com altos riscos à identidade norte-americana de matriz waspiana. Como vimos, mesmo que a agenda nativista tenha transitado dos argumentos religiosos e raciais para a lógica mais contemporânea do debate culturalista, a fundamentação e os objetivos continuam os mesmos: os imigrantes são uma ameaça à identidade waspiana, aos valores puritanos e liberal-democráticos, ao republicanismo estadunidense, ao padrão social e cultural da sociedade norte-americana, etc.

Ole Wæver também destaca que a apresentação de uma questão como uma ameaça existencial geralmente se processa mediante a argumentação de que a mesma ultrapassou os níveis de normalidade (estabilidade) política e, assim sendo, necessita ser combatida. O autor sugere, hipoteticamente, o discurso de um agente securitizante: “se nós não atacarmos esse problema, tudo mais será irrelevante (porque nós não estaremos aqui ou não seremos livres para lidar com ele do nosso próprio modo).”⁵¹⁴ Esse exemplo geralmente nos remete aos discursos do imediato pós-11 de setembro, mas, como analisamos nos terceiro e quarto capítulos, alguns documentos oficiais e as próprias missões e justificativas para a aplicação da nova estratégia de prevenção pela deterência têm grande semelhança com a lógica da apresentação de uma ameaça existencial, os quais procuraram enfatizar a necessidade daquele tipo de política tendo em vista os novos desafios impostos pelo narcotráfico, a imigração ilegal e outros fenômenos.

Além disso, Buzan et al sustentam que a securitização de determinadas questões que tenham atingido altos níveis de politização sempre dependerá do contexto em que as mesmas se

---

⁵¹⁴ BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998, p. 24.

inserir, incluindo os atores envolvidos, suas percepções acerca dos riscos apresentados e a legitimidade e aceitação dos clamores. Como apontam, o essencial no processo de securitização é “a indicação de uma ameaça existencial demandando uma ação emergencial ou medidas especiais e a aceitação dessa designação por *um público significativo*”⁵¹⁵, sendo que “é sempre uma opção política securitizar ou aceitar a securitização”⁵¹⁶. De fato, o 11 de setembro foi essencial para consolidar a escalada que promoveu a securitização da imigração, uma vez que o contexto altamente crítico permitiu a ascensão da lógica (ligando terrorismo/imigração) que propiciou todas as mudanças institucionais responsáveis por reforçar a aplicação de políticas congruentes com a abordagem da imigração como questão de segurança. No entanto, há problemas importantes referentes a essa construção teórica, especialmente no que diz respeito à imprecisão do que propriamente significa “público significativo”. Embora isso não impeça a identificação de que, por exemplo, a securitização da imigração avançou para o campo da institucionalização no pós-11 de setembro – pelo fato de que é possível analisar esse processo pela via dos discursos proferidos, das mudanças institucionais e paradigmáticas e das políticas executadas –, tal inconsistência conceitual faz da securitização algo bastante subjetivo e abre o leque para que praticamente qualquer questão possa ser securitizada. Reis e Brancante salientam esse problema, pontuando que:

A garantia da segurança societal pode ser entendida como uma atitude essencialmente defensiva. Se um número significativo dos membros desta comunidade, deste *nós*, encarar a entrada de imigrante ou a crescente influência de outra cultura (estrangeira ou nacional) como uma ameaça existencial, houve securitização. Quão significativa deve ser está opinião? Buzan e seus colegas não se aventuram na difícil, mas essencial, investigação sobre o que de fato constitui uma opinião relevante.⁵¹⁷

Dessa maneira, a natureza do conceito de securitização permite a identificação de outros tantos períodos e episódios na arena política norte-americana em que, de alguma forma, houve securitização da imigração. Além da escalada que partiu da politização nos anos 1980 até a institucionalização da imigração como questão de segurança no pós-11 de setembro, o conceito pode ser aplicado em contextos como o da utilização da política de imigração para deter a suposta ameaça asiática ou amarela ainda no século XIX e que se estendeu até a II Guerra Mundial, da operação

⁵¹⁵ BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998, p. 27. (Grifo nosso).

⁵¹⁶ Ibid., p. 29.

⁵¹⁷ REIS; BRANCANTE, 2009, p. 81-82. (Grifo dos autores).

emergencial (Palmer Raids) de expulsão de comunistas após a eclosão da Revolução Russa de 1917, das deportações em massa de mexicanos no período posterior ao *crash* de 1929 ou mesmo nos anos 1950 (operação Wetback), da política de internação em massa de imigrantes japoneses (mais de cem mil) durante a II Guerra Mundial, ou mesmo no entendimento da política de refugiados como instrumento de política externa durante os anos de Guerra Fria e na forma como o governo lidou com a “crise dos refugiados” nos anos 1980. Alden também defende que o cenário assistido no pós-11 de setembro está inserido num padrão mais amplo com importantes elementos de continuidade. Para ele:

A reação [no pós-11 de setembro] tem sido mais refinada e sutil do que durante algumas das mais notórias reações anti-imigração na história dos Estados Unidos, que foram similarmente provocadas por novas ameaças à segurança norte-americana. [...] Apesar do temível tratamento a muitos imigrantes legais e ilegais após o 11 de setembro, nenhum desses abusos se compara ao internamento com anos de duração de imigrantes japoneses legalizados e de cidadãos norte-americanos de descendência japonesa durante a II Guerra Mundial.⁵¹⁸

A reincidência de cenários nos quais a imigração é tratada como uma questão de segurança e intimamente influenciados pelo ativismo restricionista demonstra que, na evolução da política migratória norte-americana, os atores importam, de modo que mais valem suas estratégias de lobby do que propriamente a amplitude do público em questão. Johnson ressalta esse aspecto argumentando que “uma minoria de cidadãos apoiando uma agenda restricionista, amiúde, é capaz de influenciar demasiadamente a política e lei de imigração.”⁵¹⁹ Mesmo que os teóricos do COPRI pontuem a necessidade de aceitação social da construção de determinada ameaça existencial, o simples fato de a segurança ser considerada um ato de discurso favorece a manipulação de determinado fenômeno, atestando “a contingência de uma ameaça: o que é entendido como ameaça se torna uma; então não há diferenças entre ameaças ‘reais’ e ‘percebidas’”.⁵²⁰ A securitização da imigração e a aplicação de outros tantos modelos de tratamento migratório seletivo e exclusionista têm grande influência, portanto, da forma como determinados atores definem uma questão como sendo uma ameaça, independentemente se realmente ela existe.

---

⁵¹⁸ ALDEN, 2008, p. 20.

⁵¹⁹ JOHNSON, 2007, p. 11.

⁵²⁰ REIS; BRANCANTE, 2009, p. 80.

Além dessa continuidade em termos de tratamento da imigração como uma questão de segurança, marcada pela tendência histórica de demonização do imigrante por parte de grupos restricionistas e do próprio governo norte-americano, ressaltamos no quarto capítulo que o período pós-11 de setembro também reflete uma continuidade no que diz respeito à principal ferramenta que norteia as políticas fundadas na securitização da imigração, qual seja, o paradigma de *enforcement* migratório.

Embora algumas medidas adotadas no pós-11 de setembro tenham sido fundamentais para a aplicação do que denominamos de paradigma de *enforcement* migratório, no fundo, elas foram a expressão maior da escalada de *enforcement* a partir de finais dos anos 1980 e também não escapam à lógica mais antiga e crescente da ascensão do *enforcement* como peça central do controle migratório. Vimos que facetas importantes do modelo de *enforcement* aplicado a partir de 2001 partiram de tecnologias e sistemas pensados nos anos 1980, de subsídios legais das legislações de 1996 e dos modelos experimentados nos anos 1990.

Nesse quadro, a grande particularidade do paradigma contemporâneo é que ele consegue reunir e aplicar vários projetos e ideias anteriores relacionados aos diferentes aspectos do *enforcement* da imigração. Assim, o paradigma traz, por exemplo, a ideia de aprimoramento dos canais de reforço da lei do IRCA, os modelos de programas específicos de *border enforcement* do governo Clinton, as provisões sobre tecnologias e medidas para aprimorar o *enforcement* na fronteira e em aeroportos e as brechas legais para operações de *enforcement* local do IIRIRA. Ademais, num plano mais amplo, o paradigma é o produto de tendências antigas que lidam com um *enforcement* seletivo e mais flexível, como as inspeções médicas inauguradas com o Foran Act (cuja subjetividade acabou transformando-as numa importante ferramenta de *enforcement* seletivo que ultrapassou as próprias restrições exclusionistas do texto da lei) e a política de controle migratório do início do século XX (direcionada para o “empoderamento” dos oficiais de imigração e pautada por decisões das cortes federais, que passaram cada vez mais a autorizá-los a tomar decisões arbitrárias sobre quem poderia entrar nos Estados Unidos).

Entendemos que a ascensão do modelo de *enforcement* no desenho das políticas de imigração, no fundo, é a pedra de toque das políticas restritivas a partir da lei de exclusão de chineses, em 1882. O debate que se seguiu em todas as grandes reformas (1917, 1921, 1924, 1952, 1965, 1986, 1990 e 1996) enfrentou o problema da aplicação das leis aprovadas e, mais recentemente, a questão da extensão do *enforcement* para além de provisões legais. E nesse

sentido, o ativismo restricionista, se não o principal, é um dos grandes fios condutores do desenvolvimento da política de imigração norte-americana em direção ao modelo atual de *enforcement*, pois sua agenda esteve intimamente ligada às políticas restritivas, desde a produção da ideia do “perigo amarelo” (que culminou nas leis de exclusões de chineses e na política exclusionista) ao argumento da perda do controle das fronteiras e da falência do sistema imigratório.

A trajetória de entendimentos sobre uma política de *enforcement* para a imigração reforça, portanto, a hipótese da continuidade do tratamento da imigração como uma questão de segurança no pós-11 de setembro, pois o paradigma de *enforcement* imigratório é a principal engrenagem que move a securitização da imigração nesse período. Ademais, a influência dos restricionistas na ascensão do modelo de *enforcement* imigratório e na manutenção da lógica (terrorismo/imigração) que fundamenta a securitização da imigração também corrobora a ideia de continuidade, vislumbrada no histórico panorama de sucesso do ativismo restricionista na produção de políticas restritivas e de um controle imigratório seletivo. Assim, a trajetória de aprofundamento da securitização da imigração demonstra que a única ruptura no pós-11 de setembro (a institucional⁵²¹), além de servir exatamente para unir todas as ideias e projetos anteriores num só modelo de controle imigratório, representa a materialização da agenda restricionista dos anos 1990 da falência do sistema imigratório. Isso é evidenciado, por exemplo, nas missões atribuídas às novas agências (ICE, CBP, USCIS) e nos objetivos estabelecidos para importantes programas, como o US-VISIT, criado para “assegurar a integridade do sistema imigratório”⁵²² repensado no pós-11 de setembro. Ao exemplificar as raízes de muitos programas aplicados a partir de 2001, Farnam enfatiza que, “ao contrário da crença popular, o NSEERS não é o primeiro exemplo de exigência de registro para estrangeiros”, referindo-se a momentos em que o registro foi utilizado temporariamente (como para iranianos no contexto da crise dos reféns norte-americanos de 1979⁵²³) e em

---

⁵²¹ O novo arcabouço institucional inclui a principal mudança - a criação do DHS com a transferência dos serviços imigratórios do Departamento de Justiça para esse novo departamento de segurança -, a criação de uma agência (ICE) exclusiva de *enforcement* imigratório (além de um *bureau* responsável pelo *enforcement* na fronteira e inspeção alfandegária, o CBP) alocada dentro do DHS, além de outras novas agências: o *Office of the Director of National Intelligence*, o *Homeland Security Council*, o *National Counterterrorism Center*, o *U.S Northern Command*, a *National Security Division* (do Departamento de Defesa) e o *National Security Branch* (do FBI).

⁵²² FARNAM, 2005, p. 92.

⁵²³ Em quatro de novembro de 1979, estudantes invadiram a embaixada dos EUA em Teerã, fazendo 66 reféns. Sob orientação de atacarem alvos israelenses e norte-americanos, vinda do aiatolá Ruhollah Khomeini, eles exigiam a expulsão do xá Reza Pahlev, após ter sido derrubado do poder no Irã. Depois de uma frustrada tentativa de resgate,

programas permanentes ainda mais antigos, como o criado através do Alien Registration Act de 1940 e bastante aplicado no contexto do macartismo, não apenas para comunistas, mas para todos estrangeiros não-naturalizados. Por fim, outro bom exemplo é o programa SEVIS. Uma das principais exigências do congresso à administração Clinton após os ataques terroristas de 1993 e 1995, o programa só não se tornou efetivo, em boa medida, devido à resistência de universidades e de alguns congressistas. Assim, como argumenta Alden, a criação de uma ampla lista para assegurar que terroristas procurados jamais conseguissem um visto para entrar nos Estados Unidos era “uma ferramenta óbvia e crucial”, antes mesmo dos ataques terroristas de 2001.⁵²⁴

Os próprios pensadores da Escola de Copenhague sugerem algo semelhante a essa questão da institucionalização e das continuidades quando defendem que “se uma dada ameaça é persistente ou recorrente, não é de se surpreender que as respostas ou a percepção de emergência se tornem institucionalizadas.”⁵²⁵ Assim sendo, a institucionalização é o apogeu da escalada da política de *enforcement* migratório dos anos 1990 e das tendências restritivas de demonização do imigrante moldadas pelo ativismo restricionista.

Em suma, há, portanto, duas continuidades: uma que resgata a histórica tendência de demonização do imigrante por parte de grupos restricionistas (onde a conexão entre imigração e segurança está inserida) e outra que diz respeito ao processo mais recente de ascensão do paradigma de *enforcement* migratório, fruto de uma escalada que começa no final dos anos 1980, embora também tenha antecedentes importantes, como o modelo de controle migratório seletivo. Assim sendo, validamos a hipótese levantada inicialmente: embora o 11 de Setembro tenha um enorme impacto sobre a política de imigração, atuando como um ponto de inflexão importante para a securitização da imigração, mais do que uma ruptura no paradigma de formulação da política de imigração, o que ocorre é a consolidação de um processo em curso desde finais dos anos 1980 (virada contra a imigração e política de *enforcement* de Clinton) que resgata uma tendência política que pode ser identificada na formulação da política migratória norte-americana desde seu início: o ativismo restricionista. Desse modo, identificamos o 11 de Setembro como um catalisador das crescentes tensões promovidas pelos grupos restricionistas, atuando como o gatilho que consolidou a securitização da imigração ao unir as

---

em abril de 1980, a libertação dos reféns veio no dia da posse de Ronald Reagan como presidente dos EUA, em 20 de janeiro de 1981.

⁵²⁴ ALDEN, 2008, p. 16.

⁵²⁵ BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998, p. 27.

tradicionais representações sobre o imigrante à abordagem que passou a vincular estritamente terrorismo e imigração. Para todos os efeitos, o *turning point* na política de segurança consolida a escalada do controle imigratório (da política de *enforcement* de Clinton) através da ruptura burocrático-institucional dos serviços de imigração e da expansão dos modelos de *enforcement*.

Assim sendo, a resposta à pergunta central deste trabalho é que a imigração foi securitizada a partir da política de *enforcement* de Clinton e concretiza-se no pós-11 de setembro (havendo até mesmo uma institucionalização da imigração como uma ameaça), sendo que, após o imediatismo dos primeiros meses que se seguiram ao 11 de setembro, o ativismo restricionista desempenha o papel importante de manter a imigração como uma ameaça com base na lógica que une terrorismo e fluxos migratórios e que está engendrada no paradigma de *enforcement* imigratório. Em suma, a imigração foi securitizada para atender os imperativos da guerra ao terrorismo, a partir da percepção de supostas conexões diretas entre terrorismo e imigração. Nesse quadro, a imigração torna-se um dos imperativos de segurança e a política de imigração é vista como uma peça fundamental para a guerra contra o terrorismo.

A constatação da securitização revela pelo menos dois problemas de ordens distintas e bastante importantes. Em primeiro lugar, o arcabouço teórico desenvolvido pela Escola de Copenhague tem se mostrado, no mínimo, acrítico em relação às posturas adotadas por governos dos principais países receptores de imigrantes. Grace Tanno retoma alguns críticos do instituto dinamarquês, pontuando, por exemplo, que Bill McSweeney e Steve Smith argumentam que “qualquer alegação de que uma identidade está sendo ameaçada deriva projeto político, de uma instrumentalização.”⁵²⁶ Assim, a Escola de Copenhague “estaria correndo o risco de legitimar ameaças a identidades que estão, na verdade, sendo forjadas por discursos políticos.”⁵²⁷ Reis e Brancante também ressaltam essas implicações normativas envolvendo a Escola de Copenhague:

Ao sugerir que as ameaças existenciais à segurança societal sejam tratadas de maneira excepcional, Buzan e seus colegas negligenciam a complexidade real dos assuntos envolvidos. A diversidade cultural de um país não pode ser “solucionada” com políticas públicas orientadas para a resolução de crise; antes, merece ser objeto de iniciativas de longo prazo que não usem a lógica maniqueísta da segurança (aliado vs. inimigo), mas procurem resolver conflitos entre grupos diferentes sem entendê-los como ameaça identitária ao resto da sociedade. Assumir a proteção de uma

---

⁵²⁶ TANNO, 2003, p. 72.

⁵²⁷ Ibid., p. 72.

identidade societal qualquer - considerando a realidade multicultural da maioria dos Estados – provavelmente vai alimentar um espiral de percepções negativas entre comunidades.⁵²⁸

No plano no desenvolvimento da política imigratória norte-americana, o cenário pós-atentado revelou-se um momento ímpar no qual os esforços em atar a política de imigração aos interesses de segurança convergiram às expectativas majoritárias de uma série de grupos partidários da restrição da imigração. Nesse sentido, a proclamação da guerra ao terrorismo colocou em destaque o clamor restricionista dos “aspectos de segurança da imigração” e elevou a questão imigratória ao topo da agenda de segurança nacional, chegando a deixar algumas reivindicações dos anos anteriores como uma extensão à nova representação negativa do imigrante. Nesse cenário, não só a imigração é securitizada, mas a própria política de imigração, uma vez que toda a sua formulação passa a ser guiada no intuito de responder aos objetivos de segurança nacional. Esse entendimento tem impedido o desenvolvimento de uma política imigratória fundada em princípios menos seletivos e discriminatórios e remonta aos escândalos envolvendo o serviço de imigração norte-americano desde o seu surgimento, o que alimenta e fortalece ainda mais as práticas implacáveis do restricionismo no país – o crescimento das patrulhas civis na fronteira e dos protestos contra a imigração é um exemplo desse cenário perturbador.

Com consequências danosas para imigrantes, viajantes e turistas de todo o mundo, vimos que a abordagem dos aspectos de segurança da imigração foi consolidada a partir de um contexto emergencial que demandava respostas rápidas. Sem levantarmos, aqui, a tradicional posição da imigração como o alvo primordial em contextos de crise, o fato é que a manutenção de um estado de alerta com a ingerência da política de segurança sobre as agências de imigração apenas tem colaborado para o aprofundamento dos estranhamentos culturais e da exclusão do imigrante, especialmente de determinados grupos. A política de imigração não tem sido conduzida, portanto, a partir de um entendimento vinculado aos aspectos essencialmente relacionados à imigração. Como consequência disso, os principais projetos de lei que procuraram reformar as leis de imigração nos últimos dez anos esbarraram nos imperativos de segurança do contexto da guerra ao terror. Daniels assevera que “o único desenvolvimento mais notável do pós-11 de setembro, sob o ponto de vista da imigração, é que nós [Estados Unidos] não tivemos nenhum

---

⁵²⁸ REIS; BRANCANTE, 2009, p. 82.

debate ou esforço sério para reduzir a imigração.” Na verdade, houve importantes desenvolvimentos, mas basicamente influenciados pelo discurso reducionista da ameaça. David Brotherton e Philip Kretsedemas discorrem sobre o problema que envolve a demonização do imigrante, argumentando que:

É importante considerar como a alteridade do não-cidadão ofusca o significado mais amplo dos desenvolvimentos recentes na política de imigração e *enforcement*. Uma das grandes ilusões da alteridade é a ideia de uma divisão ontológica, impermeável, que separa o “nós” do “outro”. É essa ilusão que torna possível tolerar cortes drásticos nos direitos oferecidos a não-cidadãos [...].⁵²⁹

Todo esse quadro denuncia a necessidade de uma reorientação não apenas na formulação da estratégia de controle migratório, mas na condução de toda a política migratória. Nesse sentido, Alden conclui que “*enforcement* migratório e contraterrorismo são duas coisas diferentes, e para que cada um seja efetivo, precisam ser separados.”⁵³⁰ A aprovação da mais recente lei restritiva – a Lei de Imigração do Arizona, considerada “a mais severa do país” pelo *New York Times*⁵³¹ – e as últimas operações efetuadas pelo ICE – como a Operação Partida Marcada, incentivando a deportação voluntária⁵³² – oferecem o diagnóstico final de que enquanto a imigração continuar sendo observada a partir de uma ótica fundada na demonização do imigrante, na designação da imigração como uma ameaça – desde a abordagem baseada em princípios culturalistas de uma comunidade pretensamente superior àquela que considera a imigração como um problema de segurança nacional –, nenhuma reforma migratória poderá contemplar de forma prudente as reais necessidades da imigração no país ou fornecer o instrumental legal apropriado para sanar a questão, ainda em voga, da inaptidão do sistema migratório federal para lidar com os problemas concernentes à imigração. A despeito da crítica contundente do presidente Barack Obama à investida legal considerada profundamente direcionada aos hispânicos, o

---

⁵²⁹ BROTHERTON; KRETSEDEMAS, 2008, p. 372.

⁵³⁰ ALDEN, 2008, p. 291.

⁵³¹ ARCHIBOLD, 2010. A nova lei foi sancionada pela governadora do Arizona, Jan Brewer, em abril de 2010. Os pontos mais polêmicos incluem o empoderamento total dos policiais locais para prender e deportar imigrantes e a proibição de que um indocumentado procure emprego. Além disso, a nova lei considera crime, dentre muitos pontos, dar carona ou abrigo a um imigrante indocumentado e andar sem portar os documentos de imigração. Recentemente, a lei tem sido amplamente contestada na Justiça do país.

⁵³² A operação, iniciada em agosto de 2008, incentivou imigrantes com status irregulares a deixarem o país sem ter que passar por centros de detenção. Após apresentarem-se ao governo, esses imigrantes teriam noventa dias para organizar sua partida, mas deveriam utilizar um equipamento de rastreamento eletrônico como garantia de seu paradeiro.

espírito restricionista de muitos congressistas e a força do ativismo tradicional contrário à imigração provavelmente continuarão sendo a pedra de toque das próximas e inevitáveis reformas imigratórias no país, impedindo que os antigos versos de Emma Lazarus (do poema *The New Colossus*) gravados ao pé da Estátua da Liberdade – “*give me your tired, your poor, your huddled masses yearning to breathe free*”⁵³³ – façam algum sentido no tocante à política de imigração dos Estados Unidos.

---

⁵³³ LAZARUS, 2006.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACLU. **Immigrants' Rights**: about the ACLU'S Immigrants' Rights Project, 2008. Disponível em: < <http://www.aclu.org/immigrants-rights/about-aclus-immigrants-rights-project>>. Acesso em: 08 set. 2010.

ADL. **Immigrants Targeted**: extremist rhetoric moves into the mainstream. Anti-Defamation League, 2008. Disponível em: <http://www.adl.org/civil_rights/anti_immigrant/Immigrants%20Targeted%20UPDATE_2008.pdf>.

ALDEN, Edward. **The Closing of the American Border**: terrorism, immigration, and security since 9/11. Nova York: HarperCollins Publishers, 2008.

ANBINDER, Tyler. **Nativism and Slavery**: the Northern Know Nothings and the politics of the 1850s. Nova York: Oxford University Press, 1991.

ANDERSON, Benedict. **Imagined communities**: reflections on the origin and spread of nationalism. Londres: Verso, 1983.

ANDREAS, Peter. **Border Games**: policing the U.S.-Mexico Divide. Ithaca & London: Cornell University Press, 2000.

_____. Redrawing the Line: Borders and Security in the Twenty-First Century. **International Security**, vol. 28, n. 2, The MIT Press: Autumn, 2003, p. 78-111. Disponível em: < <http://www.jstor.org/stable/4137469>>. Acesso em: 21 set. 2009.

_____. The Rise of the American Crimefare State. **World Policy Journal**, out. 1997, p. 37-45.

ARCHIBOLD, Randal. Arizona Enacts Stringent Law on Immigration. **New York Times**, 23 abr. 2010. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2010/04/24/us/politics/24immig.html>>. Acesso em: 07 dez. 2010.

ARCHULETA, Elizabeth. Securing Our Nation's Roads and Borders or Re-Circling the Wagons? **Wicazo Sa Review**, vol. 20, n. 1, Colonization/Decolonization, II, Spring 2005, p. 113-137. Disponível em: <<http://www.unm.edu/~unmvclib/silkoborderswiczosareview.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2010.

ARGIBAY, Oscar Crespo; KRISTENSEN, Bárbara; EVANS PIM, Joám. **Paz e segurança para o século XXI**. Rianxo: Instituto Galego de Estudos de Segurança Internacional e da Paz, 2006.

AUSTER, Lawrence. **The Path to National Suicide**: an essay on immigration and multiculturalism. Monterey, Virginia: The American Immigration Control Foundation, 1990.

AYERBE, Luis Fernando. **Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia**. São Paulo: Ed. Unesp, 2002.

BAKER, Bryan; HOEFER, Michael; RYTINA, Nancy. Estimates of Unauthorized Immigration Population Residing in the United States: January 2008. **U. S. Department of Homeland Security**, fev. 2009. Disponível em: <http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/ois_ill_pe_2008.pdf>. Acesso em: 27 set. 2010.

BAKER, Sean. **American Nativism: 1830-1845. The American Religious Experience**. Disponível em: <<http://are.as.wvu.edu/baker.htm>>. Acesso em 07 jan. 2010.

BALTZELL, Edward Digby. **The Protestant Establishment: Aristocracy and Caste in America**. Nova York: Random House, 1964.

BARBER, Benjamin. **O império do medo: guerra, terrorismo e democracia**. Rio de Janeiro: Record, 2005.

BARKAN, Elliott Robert. Return of the Nativists? California Public Opinion and Immigration in the 1980s and 1990s. **Social Science History**, vol. 27, n. 2, 2003, p. 229-283.

_____; LeMAY, Michael. (eds.). **U.S. Immigration and Naturalization Laws and Issues: a documentary history**. Greenwood Press: Westport e Londres, 1999.

BARONE, Michael. **The New Americans: how the melting pot can work again**. Washington, DC: Regnery Publishing, 2001.

BECK, Roy. **The Case Against Immigration: the moral, economic, social, and environment reasons for reducing U.S. immigration back to traditional levels**. Nova York: N. N. Norton & Company, 1996.

BEIRICH, Heidi. The FAIR Files: Marielitos are “criminals, homosexuals, and mentally defective persons”. **Southern Poverty Law Center**, 23 jul. 2010. Disponível em: <<http://www.splcenter.org/blog/2010/07/23/fair-marielitos-criminals-homosexuals-and-mentally-defective/>>. Acesso em: 30 set. 2010.

_____. The Teflon Nativists. **Intelligence Report**, Southern Poverty Law Center, 2007. Disponível em: <<http://www.splcenter.org/get-informed/intelligence-report/browse-all-issues/2007/winter/the-teflon-nativists>>. Acesso em 21 set. 2010.

BIGO, Didier. Security and immigration: toward a critique of the governmentality of unease. **Alternatives: Global, Local, Political**, v. 27, 2002.

BILLINGTON, Ray A. **The Protestant Crusade, 1800-1860**. Nova York: Macmillan, 1938.

BLOQUEANDO um novo eixo do mal. **The Washington Times**, Washington - DC, 07 ago. 2002. Disponível em: <<http://www.abknet.de/wtimes.htm>>. Acesso em: 15 out. 2010.

BRIGGS Jr., Vernon. **Mass Immigration and the Public Interest**. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1992.

_____. Report of the Select Commission on Immigration and Refugee Policy: a critique. **Faculty Publications – Human Resource Studies**, Cornell University, jan.-fev. 1982. Disponível em: <<http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1035&context=hrpubs>>. Acesso em: 02 out. 2010.

BRIMELOW, Peter. **Alien Nation**: common sense about America's immigration disaster. Nova York: Random House, 1995.

BROTHERTON, David; KRETSEDEMAS, Philip (eds). **Keeping Out the Other**: a critical introduction to immigration enforcement today. Nova York: Columbia University Press, 2008.

BULL, Hedley. **A sociedade anárquica**. Brasília, DF: Ed. UnB, IPRI : São Paulo: Imesp, 2002.

BULMER, Martin. **The Chicago School of Sociology**: institutionalization, diversity, and the rise of sociological research. Chicago: The University of Chicago Press, 1984.

BUSH, George Walker. **Adress to a Join Session of Congress Following 9/11 Attacks**. Washington – DC, 20 set. 2001. Disponível em: <<http://www.americanrhetoric.com/speeches/gwbush911jointsessionspeech.htm>>. Acesso em: 10 nov. 2010.

BUZAN, Barry. **People, states and fear**: an Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1991.

_____.; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security**: a new framework for analysis. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CALAVITA, Kitty. **Inside the State**: the Bracero Program, Immigration, and the INS. Nova York: Routledge, 1992.

CAMAROTA, Steve; EDWARDS Jr., James; KEPHART, Janice; KRIKORIAN, Mark. Release of Two Papers - Immigration and Terrorism: moving beyond 9/11 Staff Report on Terrorist Travel and Keeping Extremists Out: the history of ideological exclusion and the need for its revival. **Panel Discussion Transcript**, Washington – DC, National Press Club, 30 ago. 2005. Disponível em: <<http://www.cis.org/articles/2005/edwards-kephart-transcript.html>>. Acesso em: 15 nov. 2010.

CASHMORE, Ellis. **Dictionary of Race and Ethnic Relations**. 4ª edição. Nova York: Routledge, 1996.

CERVANTES, Esther. Immigrants and the Labor Market: what are “the jobs that Americans won’t do?”. **Dollars and Sense**, mai.-jun. 2006. Disponível em: <<http://www.dollarsandsense.org/archives/2006/0506numbers.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2010.

CHOMSKY, Aviva. **“They Take Our Jobs”** and 20 other myths about immigration. Boston: Beacon Press, 2007.

CLINTON, William Jefferson. **State of the Union 1995** – delivered version. Washington - DC, 24 jan. 1995. Disponível em: <<http://www.let.rug.nl/usa/P/bc42/speeches/sud95wjc.htm>>. Acesso em: 01 nov. 2010.

CNN. Fox “regrets” remark about blacks. **CNN World**, 17 mai. 2005. Disponível em: <http://articles.cnn.com/2005-05-16/world/mexico.fox_1_african-american-mexican-immigrants-fox-news?_s=PM:WORLD>. Acesso em: 30 set. 2010.

_____. **Text of Bush’s address**, 2001. Disponível em: <<http://archives.cnn.com/2001/US/09/11/bush.speech.text/>>. Acesso em: 13 nov. 2009.

COMMISSION ON IMMIGRATION AND NATURALIZATION. **Whom We Shall Welcome**: report of the President’s Commission on Immigration and Naturalization, 1953. Disponível em: <<http://www.archive.org/stream/whomweshallwelco00unit#page/n5/mode/2up>>. Acesso em: 20 ago. 2010.

COOPER, Betsy; O’NEIL, Kevin. Lessons from The Immigration Reform and Control Act of 1986. **Migration Policy Institute**, Washington-DC, No. 3, ago. 2005. Disponível em: <http://www.migrationpolicy.org/pubs/PolicyBrief_No3_Aug05.pdf>. Acesso em 29 out. 2010.

CORNELIUS, Wayne. Death at the Border: efficacy and unintended consequences of US immigration control policy. **Population and Development Review**, vol. 27, n. 4, dez. 2001, p. 661-685.

DANIELS, Roger. **Guarding the Golden Door**: American immigration policy and immigrants since 1882. Nova York: Hill and Wang, 2005.

DAVIS, David Brion. (ed). **The Fear of Conspiracy**: images of un-American Subversion from the Revolution to the present. Ithaca, N.Y.: Cornell, 1971.

DE MILLE, Anna George. Henry George: the dedication period. **American Journal of Economics and Sociology**. vol. 2, n. 2, jan. 1943, p. 231-244. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/pdfplus/3483473.pdf?acceptTC=true>>. Acesso em: 20 out. 2010.

DINNERSTEIN, Leonard. **America and the Survivors of the Holocaust**. Nova York: Columbia University Press, 1982.

DIVINE, Robert. **American Immigration Policy**, 1924-1952. New Haven: Yale University Press, 1972.

DOCUMENTS OF AMERICA HISTORY II. **1950s: McCarran-Walter Act – 1952**, 1952. Disponível em: <http://tucnak.fsv.cuni.cz/~calda/Documents/1950s/McCarran_52.html>. Acesso em: 15 set. 2010.

DUNN, Timothy. **Blockading the Border and Human Rights**: the El Paso Operation that remade immigration enforcement. Austin: University of Texas Press, 2009.

EHRlich, Paul. **The Population Bomb**. Cutchogue, NY: Buccaneer Books, 1968.

FAIST, Thomas. Extension du domaine de la lutte: international migration and security before and after September 11, 2001. **International Migration Review**, Nova York, vol. 36, n. 01, 2002, p. 7-14.

FARNAM, Julie. **U.S. Immigration Laws Under the Threat of Terrorism**. Nova York: Algora Publishing, 2005.

FEDERATION FOR AMERICAN IMMIGRATION. **Seven Principles of True Comprehensive Immigration Reform**. Disponível em:

<http://www.fairus.org/site/PageServer?pagename=about_aboutlist49f3>. Acesso em: 05 dez. 2008.

FONSECA, Carlos. “Deus está do nosso lado”: excepcionalismo e religião nos EUA. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol. 29, n. 1, janeiro/junho de 2007, p. 149-185.

FONSECA Jr, Gelson. Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XXI: a distribuição dos pólos de poder e a inserção internacional do Brasil. In: DUPAS, Gilberto; VIGEVANI, Tullo. (Org.). **O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional**. São Paulo: Alfa-Omega, 1999.

FRANKLIN, John Hope. History of Racial Segregation in the United States. **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, Vol. 304, Racial Desegregation and Integration, mar. 1956, p. 1-9.

FUKUYAMA, Francis. Identity, Immigration and Democracy. **Journal of Democracy**, vol. 17, n. 2, abr. 2006, p. 4-20.

_____. **O Dilema Americano**: democracia, poder e o legado do neoconservadorismo. Rio de Janeiro: Rocco, 2006.

GARCÍA, Juan Ramon. **Operation Wetback**: the mass deportation of Mexican undocumented workers in 1954. Westport, CT: Greenwood Press, 1980.

GEORGE, Henry. The Chinese on the Pacific Coast. **New York Tribune**. 01 mai., 1869.

Disponível em:

<http://cpr.org/Museum/Through_to_the_Pacific/Through_to_the_Pacific.html>. Acesso em 07 dez. 2009.

GILL, Hannah; NGUYEN, Mai Thi. The 287 (g) Program: the costs and consequences of local immigration enforcement in North Carolina communities. **The Latino Migration Project**, Chapel Hill – NC, 2010. Disponível em: <http://isa.unc.edu/migration/287g_report_final.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2010.

GILLIAM, Harold. Bursting at the Seams. **San Francisco Chronicle**, 21 fev. 1993.

GIVENS, Terri; FREEMAN, Gary; LEAL, David. (eds.). **Immigration Policy and Security: U.S., European and Commonwealth perspectives**. Nova York: Routledge, 2009.

GORDON, Linda. **The Great Arizona Orphan Abduction**. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1999.

GRAHAM, Jr., Otis. **Immigration Reform and America's Unchosen Future**. Bloomington: AuthorHouse, 2008.

GREBLER, Leo. **Mexican Immigration to the United States: the record and its implications**. Los Angeles: Mexican-American Study Project, Advance Report 2, University of California, 1966.

GUTIÉRREZ, David G. (ed.). **Between Two Worlds: mexican immigrants in the United States**. Wilmington, DE: Scholarly Resources Inc., 1996.

HABERMAS, Jürgen. **The inclusion of the other: studies in political theory**. Cambridge, MA: The MIT Press, 1998. Editado por Ciaran Cronin e Pablo De Greiff.

HANDLIN, Oscar. **The Uprooted: the epic story of the great migrations that made the American people**. Philadelphia: University of Pennsylvania, 2002.

HARO, Carlos Manuel; HARO-CHIANELLO, Marisol; BERMUDEZ, Nadine. Mendez v. Westminster School District: paving the past for school desegregation and Brown v. Board of Education. **UCLA Chicano Studies Research Studies Center**, University of California, Los Angeles, 2004. Disponível em: <http://www.chicano.ucla.edu/center/events/mendez_052104/052104_mendez.pdf>. Acesso em: 08 set. 2010.

HERZ, Monica. Política de segurança dos EUA para a América Latina após o final da Guerra Fria. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 16, n. 46, p. 85-104, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142002000300007&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 12 mai. 2008.

HERZOG, Lawrence. **Where North Meets South:** cities, space, and politics at the U.S.-Mexico Border. Austin: Center for Mexican-American Studies, University of Texas Press, 1990.

HIGHAM, John. **Strangers in the Land:** patterns of American Nativism, 1860-1925. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 1955.

HILL, Howard. The Americanization Movement. **The American Journal of Sociology**, vol. 24, n. 6, 1919, p. 609-642.

HIRSHMAN, Charles. America's Melting Pot Reconsidered. **Annual Review of Sociology**, Vol. 9, 1983, pp. 397-423.

HUMAN RIGHTS FIRST. Fact Sheet. **A History of Refugee Protection**. Disponível em: <<http://www.humanrightsfirst.org/pdf/irp-us-refugee-history.pdf>>. Acesso em: 04 ago. 2010.

HUNTINGTON, Samuel. **O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial**. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

_____. O desafio hispânico. **Política Externa**, São Paulo, vol. 13, n. 1, jun./ago. 2004, p. 39-58.

_____. **Who Are We?** The challenges to America's national identity. Nova York: Simon & Schuster Paperbacks, 2005.

IMMIGRATION AND NATURALIZATION SERVICE. **Annual Report**, 1943-1964. Washington, DC: Government Printing Office, 1944-65.

_____. **2000 Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service**. Washington: GPO, set. 2002.

IMMIGRATION-USA. **Immigration and Nationality Act Amendments of 1965**, 1965. Disponível em: <http://www.immigration-usa.com/ina_96.html>. Acesso em: 06 set. 2009.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. **Sending Money Home:** leveraging the development impact of remittances. Washington, mai. 2006. Disponível em: <http://www.iadb.org/news/docs/remittances_en.pdf>. Acesso em: 30 set. 2010.

ISAACSON, Walter. **Benjamin Franklin:** an American life. Nova York: Simon & Schuster, 2003.

JOHNSON, Kevin. **Opening the Floodgates:** why America needs to rethink its borders and immigration laws. Nova York: New York University Press, 2007.

JONES, Jeffrey. Fewer Americans Favor Cutting Back Immigration: public as likely to favor status quo as to favor decreased immigration. **Gallup Poll**, 10 jul. 2008. Disponível em: <<http://www.gallup.com/poll/108748/Fewer-Americans-Favor-Cutting-Back-Immigration.aspx>>. Acesso em 19 out. 2010.

JORDAN, Barbara. **U.S Commission on Immigration Reform**, U.S House of Representatives, 1990-1997. Disponível em: <<http://www.utexas.edu/lbj/uscir/>>. Acesso em 21 dez. 2009.

KAUFMANN, Eric. Ethnic or Civic Nation? Theorizing the American case. **European Institute**, The London School of Economics and Political Science, Londres, 2000.

KOCHHAR, Rakesh. Growth in the Foreign-Born Workforce and Employment of the Native Born. **Pew Hispanic Center**, ago. 2006. Disponível em: <<http://pewhispanic.org/files/reports/69.pdf>>. Acesso em 29 set. 2010.

KOSLOWSKI, Ray. **Real Challenges for Virtual Borders**: the implementation of US-VISIT. Newark: MPI & Rutgers University, 2005.

KRIKORIAN, Mark. Keeping Terrorists Out and Immigration and Terrorism. **Center for Immigration Studies Panel**, 30 ago. 2005. Disponível em: <<http://www.cis.org/articles/2005/edwards-kephart-transcript.html>>. Acesso em 19 dez. 2009.

LABAREE, Leonard; BOATFIELD, Helen; HUTSON, James H. (eds.). **The Papers of Benjamin Franklin**. New Haven: Yale University Press, 1961. Disponível também em: <<http://www.yale.edu/franklinpapers/volumes.html>>. Acesso em: 12 dez. 2009.

LAQUEUR, Walter. **The Terrible Secret**: suppression of the truth about Hitler's "Final Solution". Boston: Little, Brown, 1980.

LAZARUS, Emma. **The New Colossus**, 21 out. 2006. Disponível em: <<http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=6359435>>. Acesso em: 07 dez. 2010.

LIEBERMAN, Leonard; JACKSON, Fatima L. C. Three Models of Human Origin. **American Anthropologist**, New Series, Vol. 97, No. 02, jun. 1995, p. 231-242. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/pdfplus/681958.pdf>>. Acesso em 12 out. 2010.

LIU, John; ONG, Paul; ROSENSTEIN, Carolyn. Dual Chain Migration: post-1965 Filipino Immigration to the United States. **International Migration Review**, Autumn, vol. 25, n. 3, 1991, p. 487-513.

LÓPEZ, Ernesto. La seguridad internacional en los albores del siglo XXI. **Programa de Investigación Fuerzas Armadas y Sociedad**, Quilmes, n. 9, mai. 2002, p. 1-20.

LUTHER KING JR., Martin. **I have a Dream**. 28 ago. 1963. Disponível em: <<http://www.americanrhetoric.com/speeches/mlkihaveadream.htm>>. Acesso em: 02 set. 2010.

LYMAN, Stanford. The Assimilation-Pluralism Debate: toward a postmodern resolution of the American ethnoracial dilemma. **International Journal of Politics, Culture and Society**, vol. 6, n. 2, 1992, p. 181-210.

MADDENS, Bart; BILLIET, Jaak; BEERTEN, Roeland. National identity and the attitude towards foreigners in multi-national states: the case of Belgium. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, vol. 26, n. 1, 2000, p. 45-60.

MAILMAN, Stanley. California's Proposition 187 and its lessons. **New York Law Journal**, 1995. Disponível em: <<http://www.ssbb.com/article1.html>>. Acesso em: 09 mai. 2009.

MASSEY, Douglas. (ed.). **New Faces in New Places: the changing geography of American immigration**. Nova York: Russell Sage Foundation, 2008.

McCONNELL, Scott. The New Battle Over Immigration. **Fortune**, 09 mai. 1988. Disponível em: <http://money.cnn.com/magazines/fortune/fortune_archive/1988/05/09/70514/index.htm>. Acesso em: 21 dez. 2009.

McSWEENEY, Bill. Identity and security: Buzan and the Copenhagen School. **Review of International Studies**, vol. 22, n. 01, jan. 1996, p. 81-93.

MEIHY, José Carlos Sebe Bom. **Brasil Fora de Si: experiências de brasileiros em Nova York**. São Paulo: Parábola Editorial, 2004.

MESSARI, Nizar; NOGUEIRA, João Pontes. (Org.). **Teoria das relações internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

MEYERS, Deborah W. U.S Border Enforcement: From horseback to High-Tech. **Migration Policy Institute**, Washington D.C., No. 07, nov. 2005. Disponível em: <<http://www.migrationpolicy.org/ITFIAF/Insight-7-Meyers.pdf>>. Acesso em 29 out. 2010.

MICHAELIS Dicionário Multimídia. DICMAXI. São Paulo: Amigo do Mouse Software Ltda., 2007.

MITCHELL, Chris. Our Broken Immigration System. **Working Immigrants**, 21 ago. 2008. Disponível em: <http://www.workingimmigrants.com/2008/09/our_broken_immigration_system.html>. Acesso em 19 out. 2010.

MITCHELL, William. The Cuban Refugee Program. **Social Security Bulletin**. vol. 25, n. 3, 1962, p. 3-8.

MORGENTHAU, Hans J. **A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz**. Brasília, DF: Ed. UnB, 2003.

MORRIS, Aldon. A Retrospective on the Civil Rights Movement: political and intellectual landmarks. **Annual Review of Sociology**, 1999. Disponível em: <<https://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev.soc.25.1.517>>. Acesso em: 06 set. 2010.

MOTAVALLI, Jim. Give Us Your Tired, Your Poor. **The Environmental Magazine**, Nov-Dec, 1996. Disponível em: <http://findarticles.com/p/articles/mi_m1594/is_n6_v7/ai_19022368/>. Acesso em 22 de set. 2010.

NAYLOR, Peter apud LYNN-JONES, Sean; NYE JR, Joseph. International Security Studies: a report of a conference on the state of the field. **International Security**, vol. 12, n. 4, 1988, p. 5-27.

NELSEN, Craig. Vilifying E-Verify: the ACLU's campaign to break the only unbroken part of our "broken immigration system". **VDARE**, 23 set. 2008. Disponível em: <http://www.vdare.com/misc/080923_nelsen.htm>. Acesso em 19 out. 2010.

NEVINS, Joseph. **Operation Gatekeeper**: the rise of the "illegal alien" and the making of the U.S.-Mexico boundary. Nova York: Routledge, 2002.

NEWBOLD, K. Bruce. Spatial Distribution and Redistribution of Immigrants in the Metropolitan United States – 1980 and 1990. **Economic Geography**, vol. 75, n. 3, jul. 1999, p. 254-271.

NOVICK, Peter. **The Holocaust in American Life**. Nova York: Houghton-Mifflin, 2000.

NUMBERS USA. **Ethics of population and immigration**. Disponível em: <<http://www.numbersusa.com/about/ethics.html>>. Acesso em: 09 mai. 2009.

ONU. ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados**, 1951. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos%20Internacionais/Convencao_de_1951_Relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2010.

ONU. DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. 10 dez. 1948. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 03 set. 2010.

OBAMA, Barack. **Democratic National Convention Keynote Address**. Boston, 27 jul. 2004. Disponível em: <<http://americanrhetoric.com/speeches/convention2004/barackobama2004dnc.htm>>. Acesso em: 02 set. 2010.

OROZCO RESTREPO, Gabriel Antonio. El aporte de la escuela de Copenhague a los estudios de seguridad. **Revista Fuerzas Armadas y Sociedad**, Santiago do Chile, ano 20, n. 1, 2006, p. 141-162.

PASSEL, Jeffrey. **The Size and Characteristics of the Unauthorized Migrant Population in the U.S.:** estimates based on the March 2005 Current Population Survey. Pew Hispanic Center, Research Report, 07 mar., 2006.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A política externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?** Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2005.

_____. **Os Estados Unidos: hegemonia e liderança na transição.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

PERRY, Richard. **“Race” and Racism: the development of modern racism in America.** Nova York: Palgrave MacMillan, 2007.

PORTES, Alejandro; RUMBAUT, Rubén G. **Immigrant America: a portrait.** Berkeley: University of California Press, 1996.

_____. **Legacies: the story of the immigrant second generation.** Berkeley: University of California Press, 2001.

REAGAN, Ronald. The Public Papers of President Ronald W. Reagan. **Ronald Reagan Presidential Library**, 06 nov. 1986. Disponível em:
<<http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1986/110686a.htm>>. Acesso em: 05 out. 2010.

REIMERS, David. **Still the Golden Door: the third world comes to America.** Nova York: Columbia University Press, 1985.

_____. Review: the immigration debate. **Journal of American Ethnic History**, vol. 17, n. 3, 1998a, p. 87-93.

_____. **Unwelcome Strangers: American identity and the turn against immigration.** Nova York: Columbia University Press, 1998b.

REIS, Rossana Rocha. Migrações: casos norte-americano e francês. **Estudos Avançados**, São Paulo, vol. 20, n. 57, maio/ago. 2006, p. 59-74.

_____. **Políticas de Imigração na França e nos Estados Unidos (1980-1998).** São Paulo: Aderaldo & Rothschild, 2007.

_____. Soberania, direitos humanos e migrações internacionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 19, n. 55, 2004, p.149-164. Disponível em:
<<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v19n55/a09v1955.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2006.

_____; BRANCANTE, Pedro Henrique. A “Securitização da Imigração”: mapa do debate. **Lua Nova**, São Paulo, vol. 77, 2009, p. 73-104.

ROSENBLUM, Marc. Immigration and U.S. National Interests: historical cases and the contemporary debate. In: GIVENS, Terri; FREEMAN, Gary; LEAL, David. (eds.). **Immigration Policy and Security: U.S., European and Commonwealth perspectives.** Nova York: Routledge, 2009, p. 13-38.

ROSENMAN, Samuel. (ed.). **The Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt**. Nova York: Harper, 1944.

ROSS, Edward. **The Old World in the New**: the significance of past and present immigration on the American people. New York: Nabu Press, 2010.

ROSS, Robert. **So It was True**: the American protestant press and the persecution of the Jews. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1980.

ROY, Oliver. **Globalized Islam**: the search for a new Ummah. Nova York: Columbia University Press, 2004.

RUDOLPH, Christopher. **National Security and Immigration**: policy development in the United States and Western Europe since 1945. Stanford: Stanford University Press, 2006.

RUMBAUT, Rubén. Assimilation and Its Discontents: between rhetoric and reality. **International Migration Review**, vol. 31, n. 4, 1997a, p. 923-960.

_____. Paradoxes (and Orthodoxies) of Assimilation. **Sociological Perspectives**, vol. 40, n. 3, 1997b, p. 483-511.

_____. Ties that Bind: immigration and immigrant families in the United States. In: Alan BOOTH; Ann C. CROUTER & Nancy LANDALE. **Immigration and the Family, Research and Policy on US Immigrants**. Malwah: Lawrencw Erlbaum Associates Publishers, 1997c.

SALEHYAN, Idean. U.S. Asylum and Refugee Policy towards Muslim Nations since 9/11. In: GIVENS, Terri; FREEMAN, Gary; LEAL, David (eds.). **Immigration Policy and Security: U.S., European and Commonwealth perspectives**. Nova York: Routledge, 2009, p. 52-65.

SALES, Teresa. **Brasileiros longe de casa**. São Paulo: Cortez, 1999.

SALYER, Lucy. **Laws Harsh as Tigers**: Chinese immigrants and the shaping of modern immigration law. Chapel Hill, NC: The University of North Carolina Press, 1995.

SÁNCHEZ, George. **Becoming Mexican American**: ethnicity, culture, and identity in Chicano Los Angeles, 1900-1945. Nova York: Oxford University Press, 1993.

_____. Face the Nation: race, immigration and the rise of nativism in late twentieth century America. **International Migration Review**, vol. 31, n. 4, 1997, p. 1009-1030.

SASSEN, Saskia. **Guests and Aliens**. Nova York: The New Press, 2000.

_____. **The Mobility of Labor and Capital**: a study in international investment and labor flow. Nova York: Cambridge University Press, 1988.

SCHNEIDER, William. Americans Turn Against Immigration. **National Journal**, 24 jul. 1993.

SCHOULTZ, Lars. **Estados Unidos: poder e submissão**: uma história da política norte-americana em relação à América Latina. Bauru: EDUSC, 2000.

SCHRAM, Laura. **When Patriots are Bigots**: nativism, xenophobia and radical right support. (PhD Dissertation). Ann Arbor, Michigan: University of Michigan, 2009.

SCHWENK, Albert; VANGIEZEN, Robert. Compensation from Before World War I through the Great Depression. **Bureau of Labor Statistics**, jan. 2003. Disponível em: <<http://www.bls.gov/opub/cwc/cm20030124ar03p1.htm>>. Acesso em: 29 set. 2010.

SENGHAAS, Dieter. **The Clash Within Civilizations**: coming to terms with cultural conflicts. Nova York: Routledge, 2002.

SIMON, Rita. **Public Opinion and the Immigrant**. Lexington, MA: Lexington Books, 1985.

SOLLORS, Werner. A critique of pure pluralism. In: BERCOVITCH, S. (ed.). **Reconstructing American Literary History**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1986, p. 250-279.

_____. A defense of the melting pot. In: KROES, Rob. (ed.). **The American Identity**: fusion and fragmentation. Amsterdam: Amerika Instituut, 1980, p. 181-214.

_____. **Beyond Ethnicity**: consent and descent in American culture. Nova York: Oxford University Press, 1986.

SOUTHERN POVERTY LAW CENTER. Anti-Immigrant Groups. **Intelligence Report**, Issue No. 101, 2001. Disponível em: <<http://www.splcenter.org/get-informed/intelligence-report/browse-all-issues/2001/spring/blood-on-the-border/anti-immigration->>. Acesso em: 14 out. 2010.

_____. VDARE. **Intelligence Files**, 2009. Disponível em: <<http://www.splcenter.org/vdare-foundation>>. Acesso em: 14 out. 2010.

SWAIN, Carol. (ed.). **Debating Immigration**. Nova York: Cambridge University Press, 2007.

TANNO, Grace. **A Escola de Copenhague**: uma contribuição aos estudos de segurança internacional. 2002. 162 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

_____. A contribuição da Escola de Copenhague aos estudos de segurança internacional. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 25, n. 1, jan./jun. 2003, p. 47-80.

TAYLOR, Francis. **Agenda de política externa dos Estados Unidos**: terrorismo, Vol. 6, No. 3, 2001. Disponível em: <<http://usinfo.state.gov/journals/itps/1101/ijpp/toc.htm>>. Acesso em: 29 out. 2010.

THE ROCKEFELLER COMMISSION REPORT. The Report of the Commission on Population Growth and the American Future. **The Center for Research on Population and Security**, 1969. Disponível em: < http://www.population-security.org/rockefeller/001_population_growth_and_the_american_future.htm>. Acesso em 20 set. 2010.

THOMAS, John. Cuban Refugees in the United States. **International Migration Review**, vol. 1, n. 2, 1967, p. 46-57.

TICHENOR, Daniel. **Dividing Lines**: the politics of immigration control in America. Princeton & Oxford: Princeton University Press, 2002.

TORPEY, John. **The Invention of the Passport**. Nova York: Cambridge University Press, 2000.

TROMBLEY, William. Measure to Make English Official Language of State Sprang From Concern Over Immigration, Population. **Los Angeles Times**, October 20, 1986. Disponível em: < http://www.johntanton.org/articles/art_trombley_1986oct20.html>. Acesso em: 21 set. 2010.

TRUMAN, Harry. **Veto of Bill to Revise the Laws Relating to Immigration, Naturalization, and Nationality**, 1952. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=14175>>. Acesso em: 07 set. 2010.

UNITED NATIONS. International Migration and Development. **UN Statistics Show Migration as a Dinamic and Diversifying Force in Global Development**. Press Release, 2005. Disponível em: <<http://www.un.org/migration/presskit/pressrelease12sept.pdf>>. Acesso em: 04 jan. 2010.

UNIVERSITY OF VIRGINIA LIBRARY. **Historical Census Browser**. Disponível em: <<http://mapserver.lib.virginia.edu/php/start.php?year=V1850>>. Acesso em: 02 dez. 2009.

U.S.A. CONGRESS. **Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996**. 1996. Disponível em: <<http://www.nacua.org/documents/iirira.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2010.

_____. **Immigration Act of 1990**. Disponível em: < <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c101:S.358.ENR>>. Acesso em: 25 ago. 2010.

_____. **Immigration Reform and Control Act of 1986**. Disponível em: <<http://www.oig.lsc.gov/legis/irca86.htm>>. Acesso em: 19 ago. 2010.

_____. **Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act**. Disponível em: < <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c104:H.R.3734.ENR>>. Acesso em: 18 out. 2010.

U.S.A. THE PRESIDENT'S COMMITTEE ON CIVIL RIGHTS. **The Report of the President's Committee on Civil Rights**, 1947. Disponível em: <<http://www.trumanlibrary.org/civilrights/srights1.htm>>. Acesso em: 07 set. 2010.

U.S.A. THE WHITE HOUSE. **A national security strategy for a new century**, 1998. Disponível em: <<http://clinton2.nara.gov/WH/EOP/NSC/html/documents/nssr.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2010.

_____. **A national security strategy of engagement and enlargement**, 1996. Disponível em: <<http://www.fas.org/spp/military/docops/national/1996stra.htm>>. Acesso em: 18 out. 2010.

_____. **The national security strategy of the United States of America**, 2002. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2002/nss.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2010.

U.S. CENSUS BUREAU. **Race and Hispanic Origin of the Foreign-Born Population in the United States**: 2007, 2007. Disponível em: <<http://www.census.gov/prod/2010pubs/acs-11.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2009.

_____. **United States Foreign-Born Population**. Disponível em: <<http://www.census.gov/population/www/socdemo/foreign/STP-159-2000tl.html>>. Acesso em: 29 nov. 2009.

U. S. CITIZENSHIP AND IMMIGRATION SERVICES. Border Crosser. **Glossary**. Disponível em:

<<http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.5af9bb95919f35e66f614176543f6d1a/?vgnnextoid=0ca3136d2035f010VgnVCM1000000ecd190aRCRD&vgnnextchannel=b328194d3e88d010VgnVCM10000048f3d6a1RCRD>>. Acesso em: 03 nov. 2010.

U.S. COMMISSION ON CIVIL RIGHTS. **Tragedy along the Arizona-Mexico Border:**

undocumented immigrants face the desert. Tucson, abr. 2003. Disponível em:

<<http://www.law.umaryland.edu/marshall/usccr/documents/cr182t67b.pdf>>. Acesso em: 09 nov. 2010.

US COMISSION ON IMMIGRATION REFORM. **Executive Summary**, 1994a. Disponível em: <<http://www.utexas.edu/lbj/uscir/exesum94.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2010.

U. S. CONGRESS. **Homeland Security Act**. Washington – DC, 25 nov. 2002. Disponível em: <http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/hr_5005_enr.pdf>. Acesso em 12 nov. 2010.

U. S. CONGRESS. **USA Patriot Act**: uniting and strengthening America by providing appropriate tools required to intercept and obstruct terrorism. Washington – DC, 24 out. 2001. Disponível em: <<http://www.epic.org/privacy/terrorism/hr3162.html>>. Acesso em: 11 nov. 2010.

U. S. CONGRESS, Committee on Homeland Security. **The U.S. Border Patrol**: failure of the administration to deliver a comprehensive land border strategy leaves our nation's border vulnerable. Washington - DC, mai. 2005. Disponível em: <<http://www.globalsecurity.org/security/library/report/2005/050524-border-final-version.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2010.

U. S. CONGRESS, Senate. **Statements and Recommendations Submitted by Societies and Organization Interested in the Subject of Immigration**, Reports of the U.S. Commission on Immigration, S. Doc. 764, 61st Cong. , 3d sess. Washington D.C.: GPO, 1911.

U. S. CUSTOMS AND BORDER ENFORCEMENT, Office of Border Patrol. **National Border Patrol Strategy**. Washington-DC, set. 2004. Disponível em:
<http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/border_security/border_patrol/border_patrol_ohs/national_bp_strategy.ctt/national_bp_strategy.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2010.

U. S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, Citizenship and Immigration Services. **E-Verify: what is E-Verify?** Disponível em:
<<http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.eb1d4c2a3e5b9ac89243c6a7543f6d1a/?vgnextoid=e94888e60a405110VgnVCM1000004718190aRCRD&vgnnextchannel=e94888e60a405110VgnVCM1000004718190aRCRD>>. Acesso em 21 nov. 2010.

U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, Customs and Border Protection. **SBInet: securing U.S. Borders**. Washington-DC, 2006. Disponível em:
<<http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/sbinetfactsheet.pdf>>. Acesso em 21 nov. 2010.

_____. **Secure Border Initiative**. Washington-DC, 2005. Disponível em:
<http://www.dhs.gov/files/programs/editorial_0868.shtm>. Acesso em: 20 nov. 2010.

U. S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, Immigration and Customs Enforcement. **Investigations: IMAGE**. 2006. Disponível em: <<http://www.ice.gov/image/>>. Acesso em 21 nov. 2010.

_____. **Investigations: workisite enforcement**. Disponível em: <<http://www.ice.gov/worksite/#>>. Acesso em: 21 nov. 2010.

U. S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY. Office of Immigration Statistics. **Yearbook of Immigration Statistics**, 2008. Disponível em:
<http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/yearbook/2008/ois_yb_2008.pdf> 2008.> Acesso em: 16 jul. 2010.

_____. **U.S. Customs and Border Protection: securing america's borders**. Disponível em:
<<http://www.cbp.gov>>. Acesso em: 5 mar. 2010.

U. S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, Office of the Press Secretary. ICE Apprehends More than 2100 Criminal Aliens, Gang Members, Fugitives and Other Immigration Violators in Nationwide Interior Enforcement Operation. 14 Jun. 2006. Disponível em:
<http://www.dhs.gov/xnews/releases/press_release_0926.shtm>. Acesso em 22 nov. 2010.

U. S. GENERAL ACCOUNTING OFFICE. Illegal Immigration: Southwest Border Strategy results inconclusive; more evaluation needed. **Report to the Committee on the Judiciary**, Washinton-DC, dez. 1997.

U. S. TREASURY DEPARTMENT. **Report to the Secretary on the Acquiescence of this Government in the Murder of the Jews.** 1944. Disponível em:
<<http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/Holocaust/treasrep.html>>. Acesso em: 05 jul. 2010.

VILLA, Rafael Antonio Duarte. **Da crise do realismo à segurança global multidimensional.** São Paulo: Annablume, 1999.

VINSON, John. **Immigration Out of Control:** the interests against America. Monterey, VA: AICF, 1992.

WÆVER, Ole. The EU as a security actor. In: KELSTRUP, Morten; WILLIAMS, Michael. (eds.). **International Relations Theory and the Politics of European integration:** power, security and community. Londres: Routledge, 2000.

WATERS, Mary; UEDA, Reed; MARROW, Helen. (eds.). **The New Americans:** a guide to immigration since 1965. Cambridge: Harvard University Press, 2007.

WASLIN, Michele. Immigration Policy and the Latino Community since 9/11. In: GIVENS, Terri; FREEMAN, Gary; LEAL, David (eds.). **Immigration Policy and Security:** U.S., European and Commonwealth perspectives. Nova York: Routledge, 2009, p. 39-51.

WEISSBRODT, David. **Immigration Law and Procedure.** St. Paul, Minnessotta: West Group: 1998.

WILLIAMS, Paul. **Security Studies:** an introduction. Abingdon & New York: Routledge, 2008.

ZOLBERG, Aristide. Guarding the Gates in a World on the Move. **Social Science Research Council**, Nova York, mai. 2009, p. 1-10. Disponível em:
<http://www.ssrc.org/sept11/essays/zolberg_text_only.htm>. Acesso em: 23 nov. 2010.

APÊNDICES

APÊNDICE A - LISTA DAS PRINCIPAIS LEIS DE IMIGRAÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS

- 1700** - Province Laws – Massachusetts
- 1722** - Province Laws - Massachusetts
- 1731** - Province Laws - Massachusetts
- 1740** - The Plantation Act (The British Naturalization Act)
- 1790** - Act of March 26 to Establish a Uniform Rule of Naturalization
- 1795** - Act of January 29 to Establish a Uniform Rule of Naturalization
- 1798** - Act of June 18 (Emenda a Lei de 1795)
- 1798** - Alien Friends Act e Alien Enemies Act
- 1813** - Act of March 3 (Naturalization)
- 1837** - Alien Passengers Act (Massachusetts)
- 1848** - Tratado de Guadalupe-Hidalgo
- 1868** - Fourteenth Amendment to the U.S. Constitution
- 1868** - Burlingame Treaty (Estados Unidos – China)
- 1875** - The Page Act
- 1868** - Burlingame Treaty (Estados Unidos – China)
- 1882** - The Chinese Exclusion Act
- 1885** - Prohibition of Contract Labor (“Foran Act”)
- 1888** - Emenda: Immigration of Chinese Laborers Prohibited (“Scott Act”)
- 1888** - Exclusion of Chinese Laborers (Rescinding Reentry)
- 1891** - Immigration and the Superintendent of Immigration
- 1892** - “Geary Act” (Chinese Exclusion Extended 10 Years)

- 1894** - Chinese Exclusion and Establishing a Bureau of Immigration
- 1902** - Chinese Immigration Prohibited (a exclusão permaneceria até 1943)
- 1903** - Department of Commerce and Labor Act to Control Immigration
- 1903** - Codification of Immigration Laws
- 1903** - Act of March 3 (proibição da naturalização de anarquistas)
- 1906** - Act of June 29 (estabelece o Bureau of Immigration and Naturalization)
- 1917** - The Immigration Act (“Literacy Test”)
- 1918** - Act of Exclusion and Expulsion of Anarchists and Similar Cases
- 1921** - The Quota Act of 1921 (“Emergency Quota Act”)
- 1924** - The Immigration Act (“Johnson-Reed Act” – Quota Immigration Act)
- 1925** - Act of February Relating to the Border Patrol
- 1940** - Transferência do INS para o Departamento de Justiça
- 1940** - Alien Registration Act
- 1940** - Act of October 14 (Codifying All Previous Naturalization Laws)
- 1940** - Executive Order No. 8430 (transfere o INS para o Dpto. de Justiça)
- 1943** - Act of December 17 To Repeal the Chinese Exclusion Acts
- 1948** - Displaced Persons Act
- 1949** - Agricultural Act (“Bracero Program”)
- 1952** - The Immigration and Nationality Act (“McCarran-Walter Act”)
- 1953** - Refugee Relief Act
- 1958** - Act of July 25 (Refugiados Húngaros)
- 1959** - Act of September 22 (Reunificação Familiar)
- 1960** - Act of July 14 to Enable the United States to Participate in the Resettlement of Certain Refugees and Other Purposes

- 1965** - Immigration and Nationality Act
- 1966** - Act of November 2 (“Lei de Ajuste Cubano”)
- 1976** - Act of October 20 to Amend the Immigration and Nationality Act of 1965
- 1980** - The Refugee Act
- 1986** - The Immigration Reform and Control Act
- 1990** - The Immigration Act
- 1994** - California’s Proposition: The “Save Our State” Initiative
- 1996** - Antiterrorism and Effective Death Penalty
- 1996** - The Personal Responsibility and Work Opportunity Act
- 1996** - Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act
- 2002** - Homeland Security Act

APÊNDICE B – LISTA DOS PRINCIPAIS GRUPOS ANTI-IMIGRAÇÃO NA HISTÓRIA DOS ESTADOS UNIDOS

Século XIX

American and Foreign Christian Union

Asiatic Exclusion League

Grand Army of the Republic

Know-Nothings

Protestant Reformation Society

The Sons of the American Revolution

The Daughters of the American Revolution

Início do Século XX

Federação Americana do Trabalho

Sociedades Patrióticas

Legião Americana

Liga para Restrição da Imigração

National Grange

Junior Order

Ku Klux Klan

The Immigration Restriction League (“A Liga”)

Contemporâneos

American Immigration Control Foundation (AICF)

Americans for Immigration Control (AIC)

Americans for Legal Immigration (AFLI)

American Nationalist Union (ANU)

Border Solutions Task Force

California Coalition for Immigration Reform (CCIR)

Carrying Capacity Network (CCN)

Center for Immigration Studies (CIS)

Citizens Lobby

Coalition for the Future American Worker

Diversity Alliance for a Sustainable America

Evangelicals for Immigration Reform

Federation for American Immigration Reform (FAIR)

Grassfire

Minuteman ("Minuteman Project Incorporated" e "Minuteman Civil Defense Corps")

Middle American News (MANews)

National Association for the Advancement of White People

National Grassroots Alliance

National Organization for European American Rights

Negative Population Growth (NPG)

NumbersUSA

Pioneer Fund

Pop.Stop

Population Environment Balance

Pro English

Project USA

Ranch Rescue

Save Our State

The Independence Institute

The Social Contract Press

U.S. Border Control

United States Immigration Political Action Committee (USImpact-Coalition)

United to Secure America

Virginia Dare (V-DARE)

Voices of Citizens Together (American Patrol)

Washington State Citizens for Immigration Control

Zero Population Growth (ZPG)

APÊNDICE C – LISTA DOS PRINCIPAIS GRUPOS PRÓ-IMIGRAÇÃO NA HISTÓRIA DOS ESTADOS UNIDOS

Início do século XX

American Jewish Committee

Associação Nacional de Fabricantes Industriais

Câmara Americana de Comércio

Fórum Nacional de Imigração

German-American Alliance

Liga Protetora de Imigrantes de Chicago

Contemporâneos

American-Arab Anti-Discrimination Committee

American Civil Liberties Union (ACLU)

American Friends Service Committee

American Immigration Law Foundation (AILF)

American Immigration Lawyers Association

America's Union Movement (AFL-CIO)⁵³⁴

Anti-Defamation League

Asian American Legal and Defense Education Fund

Border Angels

Center for Human Rights & Constitutional Law

---

⁵³⁴ Vale lembrar que o sindicato tem posições controversas a respeito da imigração ao longo da história.

Equal Rights Advocates

Hebrew Immigrant Aid Society

Institute for Policy Studies

International Center for Migration, Ethnicity, and Citizenship

Lesbian and Gay Immigration Rights Taskforce

Lutheran Immigration and Refugee Service

Mexican American Legal Defense and Educational Fund

National Asian Pacific American Legal Consortium

National Center for Farmworker Health

National Center for Human Rights Education

National Coalition for Dignity and Amnesty of Undocumented Immigrants

National Council of La Raza (La Raza)

National Immigration Forum

National Network for Immigrant and Refugee Rights

New American Opportunity Campaign

Office of Migration and Refugee Services

The National Association for Bilingual Education

Unite Union

United Farm Workers

The Urban Institute

We Are America Alliance