

# PANORAMA EUA

VOL. 3, Nº 3, MAIO DE 2013



OPEU

OBSERVATÓRIO POLÍTICO  
DOS ESTADOS UNIDOS



INCT  
INEU  
INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA  
E TECNOLOGIA PARA ESTUDOS  
SOBRE OS ESTADOS UNIDOS  
NATIONAL INSTITUTE OF SCIENCE  
AND TECHNOLOGY FOR STUDIES  
ON THE UNITED STATES

## **PANORAMA EUA**

OBSERVATÓRIO POLÍTICO DOS ESTADOS UNIDOS  
INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA  
PARA ESTUDOS SOBRE OS ESTADOS UNIDOS – INCT-INEU

VOL. 3, Nº 3, MAIO DE 2013

## **CORPO EDITORIAL**

**EDITOR: Sebastião Velasco e Cruz**

**SUPERVISÃO: Solange Reis e Geraldo Zahran**

A equipe do Observatório Político dos Estados Unidos também é composta por: Carolina Loução Preto, Tatiana Teixeira, Rafael Iwasaki de Araujo, Sophia Neitzert Torres e Thiago Augusto Esteves Kunis.

<http://www.opeu.org.br/>

## SUMÁRIO

### POLÍTICA

PERSPECTIVAS DA REFORMA DE IMIGRAÇÃO EM 2013

4

## PERSPECTIVAS DA REFORMA DE IMIGRAÇÃO EM 2013

Por Geraldo Zahran e Tatiana Teixeira

Os Estados Unidos estão cada vez mais perto de adotar a mais ampla reforma migratória desde que Ronald Reagan sancionou o *Immigration Reform and Control Act*, em 1986. Embora não haja total acordo sobre os detalhes da *Border Security, Economic Opportunity, and Immigration Modernization Act* (S. 744), é a primeira vez que esse delicado e urgente tema da política doméstica coloca do mesmo lado setores com interesses tão distintos.

Formalmente introduzido no Senado em 17 de abril, o projeto de lei conta com o apoio da Casa Branca, grupos empresariais e sindicatos, conservadores e liberais de diferentes orientações religiosas, e movimentos sociais. Como reconheceu o presidente Barack Obama, o projeto é fruto de consenso e ninguém vai conseguir tudo o que quer. Atualmente sob a análise do Comitê Judiciário do Senado, a expectativa é de que as propostas sejam levadas à votação em junho. Na Câmara, representantes dos dois partidos também se debruçam sobre o tema.

O plano do Senado, o mais avançado dentre as duas Casas, é uma iniciativa bipartidária dos senadores Charles Schumer (D-NY), John McCain (R-AR), Dick Durbin (D-IL), Lindsey Graham (R-SC), Bob Menéndez (D-NJ), Marco Rubio (R-FL), Michael Bennet (D-CO) e Jeff Flake (R-AR). Depois de meses de negociações a portas fechadas, o grupo apresentou o anteprojeto em 28 de janeiro, buscando agradar a democratas, com um caminho claro para a obtenção de cidadania, e a republicanos, com duras medidas de segurança na fronteira. Em declaração conjunta, divulgada em 19 de abril, Graham e McCain defenderam o projeto, alegando que ele fortalecerá a segurança nacional ao permitir um melhor rastreamento de quem entrou e saiu do país. Já Schumer argumenta que o projeto de lei protege a fronteira ao mesmo tempo em que trata com igual prioridade a situação dos que vivem nas sombras. Em 2011, havia 40 milhões de imigrantes nos Estados Unidos e, desse total, 11,1 milhões (28%) estão em condição irregular.

Alguns fatores tornaram o momento político atual favorável para a reforma nas leis de imigração. Segundo relatório da *Brookings Institution* e do *Public Religion Research Institute*, a eleição de 2012 foi marcada pelo crescimento do eleitorado hispânico (10% do total) e por sua votação maciça na reeleição do presidente Barack Obama.<sup>1</sup> Nesse ano, quase metade dos 23,7 milhões de latinos que estavam aptos a votar compareceram às urnas. Em 2008, o eleitorado hispânico somava 19,5 milhões. Ao mesmo tempo em que sua participação aumenta, a tendência de voto nos democratas se mantém. Números do *Pew Hispanic Center* mostram que Obama levou 71% dos votos hispânicos em 2012, enquanto o candidato republicano Mitt Romney ficou com 27%.<sup>2</sup> A frustrante derrota nas eleições levou o Partido Republicano a reconsiderar algumas de suas prioridades e posições em relação às leis de imigração. Segundo pesquisa da *Brookings Institution*, 45% dos entrevistados acreditam que a posição dos republicanos sobre imigração afetou seu desempenho na última eleição.

Outro fator que contribui para angariar maior simpatia republicana à reforma é a presença de Rubio na chamada “Gangue dos Oito” e sua disposição para defender as mais severas medidas de controle da fronteira na história dos Estados Unidos. Filho de imigrantes cubanos, ele é um conservador em ascensão e possível candidato às primárias do partido na corrida presidencial em 2016.

Destaca-se ainda a pressão de Obama, que, no início deste ano, também divulgou uma proposta mais flexível de reforma migratória. Nela, diferentemente do texto em debate, o reforço da segurança na fronteira não é pré-requisito para regularizar a situação dos imigrantes, e casais do mesmo sexo poderiam solicitar *green card* para parceiros estrangeiros. No discurso do Estado da União de 2013, o presidente deixou claro que a refor-

<sup>1</sup> The 2013 Religion, Values, and Immigration Reform Survey, disponível em: [http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2013/03/21%20immigration%20survey%20jones%20dionne%20galston/view\\_event\\_presentation.pdf](http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2013/03/21%20immigration%20survey%20jones%20dionne%20galston/view_event_presentation.pdf).

<sup>2</sup> Latino Voters in the 2012 Election, disponível em: [http://www.pewhispanic.org/files/2012/11/2012\\_Latino\\_vote\\_exit\\_poll\\_analysis\\_final\\_11-07-12.pdf](http://www.pewhispanic.org/files/2012/11/2012_Latino_vote_exit_poll_analysis_final_11-07-12.pdf).

### Voto hispânico nas eleições presidenciais 1980-2012

Ano	Candidato Democrata	Candidato Republicano	% Democrata
1980	Jimmy Carter, 56%	<b>Ronald Reagan, 35%</b>	+21
1984	Walter Mondale, 61%	<b>Ronald Reagan, 37%</b>	+24
1988	Michael Dukakis, 69%	<b>George H.W. Bush, 30%</b>	+39
1992	<b>Bill Clinton, 61%</b>	George H.W. Bush, 25%	+36
1996	<b>Bill Clinton, 72%</b>	Bob Dole, 21%	+51
2000	Al Gore, 62%	<b>George W. Bush, 35%</b>	+27
2004	John Kerry, 58%	<b>George W. Bush, 40%</b>	+18
2008	<b>Barack Obama, 67%</b>	John McCain, 31%	+36
2012	<b>Barack Obama, 71%</b>	Mitt Romney, 27%	+44

Nota: Em 1992, o candidato independente Ross Perot teve 14% dos votos hispânicos. Os presidentes eleitos estão destacados em negrito.

Fonte: Relatório *Latino Voters in the 2012 Election*, Pew Hispanic Center, Nov 7, 2012, p. 4.

ma é prioridade de seu segundo mandato.

O humor nacional também está mudando. Hoje, a opinião pública nos Estados Unidos se sente menos ameaçada pelos imigrantes do que há duas décadas. Pela primeira vez na história do *Chicago Council Survey*, uma minoria de americanos (40%) considera a imigração uma ameaça crítica aos EUA.<sup>3</sup> Além disso, registra-se o menor índice (53%), desde 1994 (72%), que considera controlar e reduzir a imigração clandestina um objetivo muito importante para o país.

O consenso sobre a necessidade de reforma das leis de imigração é tão grande que chega a unir empresários e sindicatos. Em 22 de fevereiro, a Câmara de Comércio dos Estados Unidos, principal lobby empresarial, e o AFL-CIO, o mais poderoso grupo sindical, uniram forças e se pronunciaram a favor de um sistema de visto que permitirá atender à demanda por trabalhadores imigrantes menos qualificados. Ao mesmo tempo, a proposta protege trabalhadores locais e pede pela criação de um escritório que agilize o programa de “trabalhador convidado” (*guest worker*). Conforme Ana Avendano, diretora de Ação Imigratória do AFL-CIO, desta vez, a estratégia foi mostrar aos congressistas um movimento trabalhista coeso.

<sup>3</sup> Chicago Council Midwest Immigration Survey, disponível em: [http://www.thechicagocouncil.org/UserFiles/File/Task%20Force%20Reports/2012\\_CCS\\_MidwestImmigrationBrief.pdf](http://www.thechicagocouncil.org/UserFiles/File/Task%20Force%20Reports/2012_CCS_MidwestImmigrationBrief.pdf).

### Antecedentes e fracassos

A última revisão abrangente das leis sobre imigração aconteceu em 1986. Patrocinada pela administração Reagan, permitiu a legalização de cerca de três milhões de imigrantes. Em estudo feito para o *Cato Institute*, um *think tank* libertário, o professor da Universidade da Califórnia Raúl Hinojosa-Ojeda sustenta que, mesmo durante a recessão da década de 1980, empregos foram criados, e salários, consumo e arrecadação de impostos aumentaram. Segundo o documento, a proposta de reforma atual acrescentaria pelo menos US\$ 1,5 trilhão ao PIB em uma década.<sup>4</sup>

Em 2006, o presidente George W. Bush tentou avançar uma agenda de reforma e melhorar a imagem do partido republicano. Depois de ganhar mais de 40% do voto hispânico na eleição de 2004, Bush apoiou uma iniciativa dos senadores McCain e Ted Kennedy (D-MA). Apesar de aprovada no Senado com forte apoio bipartidário, o *Comprehensive Immigration Reform Act* encontrou resistência na Câmara. Em 2007, uma nova versão da mesma lei também não conseguiu ir adiante, assim como a *Real Enforcement with Practical Answers for Immigration Reform (REPAIR) Proposal* de 2010. Os projetos fracassaram, sobretudo, em função

<sup>4</sup> The Economic Benefits of Comprehensive Immigration Reform, disponível em: <http://www.cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/cato-journal/2012/1/cj32n1-12.pdf>

das dissensões internas nos grupos pró-reforma, contexto que parece ter se alterado no debate atual.

## Principais propostas

A legislação em vigor estabelece categorias prioritárias de concessão de permanência nos EUA para estrangeiros com família de cidadania americana ou com *green card* (visto de residência legal permanente), trabalhadores qualificados, refugiados ou asilados, e pessoas de países com baixos níveis migratórios para os EUA. Com o *green card*, é possível viver e trabalhar legalmente no país, frequentar escolas e universidades públicas e requerer cidadania. O *Immigration Act* de 1990 (PL 101-649) estipula um limite anual na concessão de *green cards* para cada categoria, que pode variar de 461 mil a 675 mil. O sistema atual também permite que empregadores contratem “trabalhadores convidados” estrangeiros para ocupações temporárias, ou trabalhadores altamente qualificados. O número de vistos nesses casos é estipulado pelo Congresso, mas empregadores reclamam que as cotas não atendem à demanda.

O projeto em debate no Senado cria novas categorias, trata da segurança nas fronteiras e passa a priorizar a qualificação profissional em detrimento do perfil familiar como critério. A nova ênfase atende a grupos empresariais, mas já é criticada por organizações da sociedade civil. O diretor de Política Migratória da *United States Conference of Catholic Bishops*, Kevin Appleby, alerta que as categorias familiares são prioridade máxima para comunidades importantes. A imigração asiática, por exemplo, é o grupo que mais cresce hoje. Na última eleição, correspondeu a 3% do eleitorado, e 73% votaram em Obama.

O projeto de reforma do Senado tem como eixos: (1) criar um programa de legalização visando a cidadania, mas condicionado à segurança na fronteira; (2) reestruturar as leis de imigração em vigor; (3) criar um sistema de verificação de empregos que seja eficiente e previna a contratação de mão de obra imigrante não legalizada; (4) estabelecer um processo de admissão para futuros trabalhadores e, ao mesmo tempo, proteger os trabalhadores locais.

Dois dos grandes dilemas das mudanças nas leis de imigração são sobre não conceder perdão àqueles que entraram no país ilegalmente, como foram caracterizadas as reformas no governo Reagan, e não estimular um maior número de transgressões às fronteiras. A *Federation for American Immigration Reform*, organização que mobilizou o eleitorado conservador contra as reformas de 2007, afirma que as mudanças serão uma nova anistia. Por conta de tais críticas, as propostas estão atreladas a mecanismos que dificultam a obtenção de cidadania e reforçam a segurança doméstica.

Um dos planos em discussão apenas permitiria que imigrantes solicitassem a regularização de sua situação depois que o Departamento de Segurança Doméstica (DHS, na sigla em inglês) certificar a implementação de novas medidas de segurança. As propostas incluem um aumento do contingente policial nas fronteiras (*Border Patrol*), e mais recursos financeiros e tecnológicos, incluindo o uso de veículos aéreos não tripulados. Os montantes estipulados giram em torno de US\$ 3 bilhões em recursos adicionais para a segurança na fronteira, e US\$ 1,5 bilhão para erguer muros e cercas, e contratar mais 3,5 mil agentes. Tais medidas poderão demorar até 10 anos para entrar plenamente em vigor.

Uma vez que o processo fosse autorizado, os imigrantes que chegaram aos EUA antes de 31 de dezembro de 2011 poderiam solicitar o *status* de Imigrante Registrado Provisório. Seria preciso passar por uma verificação de antecedentes e pagar uma multa de US\$ 500, impostos retroativos e taxas referentes ao processo. Depois disso, poderiam se candidatar ao *green card*, pagando nova multa de US\$ 1 mil, e se submetendo a testes de Inglês e de História dos Estados Unidos. Após três anos com visto de residência permanente, seria possível solicitar a cidadania. Para muitos críticos, incluindo Patrick Leahy (D-VT), presidente do Comitê Judiciário do Senado, o tempo que os imigrantes terão de esperar é muito longo e não condiz com os valores dos Estados Unidos.

O DHS deverá comprovar que as medidas de segurança estão funcionando, fornecendo



dados de capturas e deportações, e prazos para aplicação de qualquer mudança na segurança fronteiriça. De acordo com o DHS, o número de deportados aumentou consideravelmente nos últimos anos, passando de cerca de 291 mil, em 2007, para quase 410 mil, em 2012.<sup>5</sup> Ao mesmo tempo, o número de mortes na fronteira também cresceu. Segundo a Comissão Nacional Mexicana de Direitos Humanos, mais de 5.000 pessoas morreram nos últimos 15 anos.<sup>6</sup>

Outras medidas de controle recairiam sobre os empregadores. Quem contratasse mão de obra imigrante sem documentação seria punido com pesadas multas e processos judiciais. Mecanismos na lei permitiriam que trabalhadores com baixa qualificação entrassem no país quando a economia estivesse crescendo, mas controlariam a entrada em situações de desaceleração econômica. Imigrantes poderiam trabalhar se o empregador comprovasse que tentou contratar mão de obra local sem sucesso. A utilização do sistema eletrônico *E-Verify*, que hoje é opcional, seria obrigatória, e o governo implementaria um "sistema obrigatório de verificação de emprego", com a criação de um cartão de trabalhador estrangeiro com dados biométricos.

Trabalhadores rurais terão tratamento diferenciado, o que também tem gerado controvérsias. A *United Farm Workers of America* alega, por exemplo, que o *American Farm Bureau* está elaborando um projeto de lei para reduzir os salários dos trabalhadores rurais.

A situação de jovens e trabalhadores altamente qualificados é um pouco mais favorável nas propostas. Imigrantes que tiverem concluído mestrado ou doutorado em ciência, tecnologia, engenharia ou matemática em universidades nos Estados Unidos poderão ganhar *green card*. Determinados grupos estarão isentos de quotas, como pessoas ex-

tremamente talentosas, professores, e pesquisadores de comprovada excelência e alto nível, gerentes de multinacionais e familiares dos empregados. Empresas do Vale do Silício têm feito um forte *lobby* pela reestruturação do sistema de vistos de trabalho para favorecer a entrada de estrangeiros, principalmente de indianos, parte vital do setor de tecnologia.

O texto também inclui uma versão ampliada do *Development, Relief and Education for Alien Minors Act* (DREAM Act). Essa proposta permitiria a jovens que tenham chegado aos Estados Unidos com menos de 16 anos, e se graduado em universidades no país ou servido às Forças Armadas, obtenção de vistos de permanência e autorização para trabalho. Projetos legislativos do DREAM Act já foram bloqueados por oposição republicana em 2007 e 2010. Em junho de 2012, Obama anunciou medidas executivas que, na prática, determinavam que o DHS seguisse as normas sugeridas pelo Ato. Apesar da suspensão da deportação de imigrantes que chegaram aos Estados Unidos ainda jovens, o Executivo pode emitir apenas autorizações de trabalho, sem possibilidade de concessão de cidadania. Segundo a Casa Branca, as mudanças beneficiaram cerca de 1,7 milhão de jovens.

Outra discussão importante é sobre o impacto econômico das reformas propostas. Presidida pelo ex-senador Jim DeMint (R-SC), ligado ao *Tea Party*, a *Heritage Foundation* afirma que a reforma migratória aumentará os gastos dos programas sociais em um orçamento federal já deficitário. O senador Jeff Sessions (R-AL) afirma que o aumento de gastos no sistema de saúde seria de cerca de US\$ 2 trilhões, e os gastos com *Medicare* e Seguridade Social cresceriam em mais US\$ 2,5 trilhões. Por outro lado, um relatório divulgado pelo economista republicano e presidente do *American Action Forum*, Douglas Holtz-Eaking, aponta que a legalização significaria um ganho para a economia, ajudando a baixar o déficit federal em cerca de US\$ 2,5 trilhões. Segundo ele, os imigrantes têm sido mais empreendedores, iniciando mais negócios do que os nativos.

<sup>5</sup> ICE Total Removals, disponível em:

<https://www.ice.gov/doclib/about/offices/ero/pdf/ero-removals1.pdf>.

<sup>6</sup> Crisis humanitaria: muertes de migrantes en la frontera México-Estados Unidos, disponível em:

[http://www.aclu.org/human-rights-immigrants-rights/las-muertes-al-cruzar-la-frontera-entre-eeuu-y-mexico-son-una-crisis-](http://www.aclu.org/human-rights-immigrants-rights/las-muertes-al-cruzar-la-frontera-entre-eeuu-y-mexico-son-una-crisis)

## Recepção da opinião pública

A opinião pública nos Estados Unidos é amplamente favorável a reformas nas leis de imigração. Pesquisas da *Brookings Institutions* e do *Public Religion Research Institute* mostram amplo apoio para as propostas do DREAM Act; a permanência de imigrantes com diplomas de matemática, ciência ou tecnologia; a ampliação de programas de vistos de trabalho temporários; e a criação de uma base de dados que permita aos empregadores verificar o *status* migratório dos funcionários.

Dados do *Chicago Council* apontam que 87% dos republicanos, 75% dos democratas e 76% dos independentes são favoráveis a uma ampla discussão da reforma, que inclua a segurança da fronteira, a punição aos empregadores que contratarem mão de obra imigrante irregular e a exigência de que imigrantes clandestinos deixem o país ou entrem para um programa com possibilidade de ganhar cidadania, desde que paguem multas e impostos retroativos, e aprendam inglês. Pesquisa do *Pew Research Center*<sup>7</sup>, divulgada em março de 2013, aponta que 71% dos entrevistados são favoráveis a que imigrantes em situação ilegal continuem no país se preencherem certos requisitos. No relatório da *Brookings Institutions*, 63% dos pesquisados acreditam que o sistema de imigração deveria lidar com os imigrantes que estão vivendo nos Estados Unidos sem documentos, permitindo que possam se tornar cidadãos desde que cumpram determinadas exigências.

Curiosamente, a pesquisa da *Brookings Institution* revela que os congressistas republicanos superestimam o grau de oposição às reformas entre seus eleitores. Os dados apontam que 71% dos democratas, 64% dos independentes e 53% dos republicanos são a favor da concessão de cidadania em determinados casos. Entre os republicanos evangélicos que não se consideram parte do *Tea Party*, 57% são favoráveis a um caminho para a cidadania. Entre os que são ligados ao

*Tea Party*, mas não são evangélicos, 46% são a favor da cidadania. O apoio é menor entre brancos, evangélicos e partidários do *Tea Party*, mas mesmo assim, chega a 44%.

## Próximos passos

Os dados sobre o apoio do eleitorado republicano ganham importância destacada no andamento da reforma no Congresso. A proposta discutida no Senado deve ir à votação nas próximas semanas, com apoio bipartidário. Na Câmara, controlada pelos republicanos, a situação é diferente. Apesar da existência de um comitê bipartidário trabalhando no tema, os representantes ainda não foram capazes de chegar a acordos. A maioria republicana não está disposta a aceitar a proposta do Senado sem mudanças, mas ao mesmo tempo não consegue construir uma posição consensual com os democratas da Casa. As principais disputas giram em torno da implementação do sistema de verificação de empregos *E-Verify* e suas implicações sobre o processo de legalização de imigrantes; a necessidade dos imigrantes providenciarem coberturas de seguro saúde sem onerar o governo; e as cotas de emissão de vistos para trabalhadores de baixa qualificação.

As chances de uma ampla reforma ser aprovada nos próximos meses são as mais positivas em décadas. Mesmo assim, o resultado do processo ainda é incerto. Com ou sem reforma, o sistema político nos Estados Unidos, e o Partido Republicano em particular, terá que se adaptar à nova realidade demográfica no país.

Considerando apenas o grupo latino, vivem hoje nos Estados Unidos cerca de 53 milhões de hispânicos, ou 17% da população. Trata-se do mais jovem grupo étnico no país, com idade média de 27 anos. A expectativa é que, até 2030, haja um aumento de 40% no eleitorado hispânico, atingindo 40 milhões de votantes. Estatísticas mostram que o perfil populacional nos Estados Unidos está em transformação, o que aumenta a necessidade de se reformular a atual política migratória. O maior debate na sociedade pode ajudar a reduzir o nível de desinformação, integrando diferentes grupos étnicos e, ao mesmo tempo, combatendo ondas de xenofobia.

<sup>7</sup> Most Say Illegal Immigrants Should Be Allowed to Stay, But Citizenship Is More Divisive, disponível em: <http://www.people-press.org/files/legacy-pdf/3-28-13%20Immigration%20Release.pdf>.





OBSERVATÓRIO POLÍTICO  
DOS ESTADOS UNIDOS



INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA  
E TECNOLOGIA PARA ESTUDOS  
SOBRE OS ESTADOS UNIDOS  
NATIONAL INSTITUTE OF SCIENCE  
AND TECHNOLOGY FOR STUDIES  
ON THE UNITED STATES