

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

ROBERTA MARIA BOTELHO BEVILACQUA

**AS TENSÕES ENTRE A ATUAÇÃO SUBNACIONAL E O GOVERNO TRUMP NA
QUESTÃO IMIGRATÓRIA:
O CASO DAS CIDADES-SANTUÁRIO.**

UBERLÂNDIA

2017

ROBERTA MARIA BOTELHO BEVILACQUA

**AS TENSÕES ENTRE A ATUAÇÃO SUBNACIONAL E O GOVERNO TRUMP NA
QUESTÃO IMIGRATÓRIA:
O CASO DAS CIDADES-SANTUÁRIO.**

Monografia apresentada no Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia como requisito para a obtenção do grau de bacharel em Relações Internacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Débora Figueiredo Mendonça do Prado

UBERLÂNDIA
2017

ROBERTA MARIA BOTELHO BEVILACQUA

AS TENSÕES ENTRE A ATUAÇÃO SUBNACIONAL E O GOVERNO TRUMP NA
QUESTÃO IMIGRATÓRIA:
O CASO DAS CIDADES-SANTUÁRIO

Monografia apresentada à banca examinadora do Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Uberlândia, 12 de dezembro de 2017.

Banca Examinadora:

Prof. Débora Figueiredo Mendonça do Prado
IERI – UFU

Prof. Filipe Almeida do Prado Mendonça
IERI – UFU

Prof. Lara Martim Rodrigues Selis
IERI – UFU

À minha mãe Stella, que sempre foi meu porto seguro e fonte de inspiração.

AGRADECIMENTOS

É incrível como às vezes as coisas simplesmente “não dão certo”. Quando passei no vestibular para Relações Internacionais na UFU acreditava que seria um momento desse tipo. O curso não tinha o foco que eu desejava, não era localizado em um dos grandes centros econômicos e eu não teria grandes oportunidades, pensava eu. Como eu estava errada! Posso dizer que esses quatro anos em Uberlândia me tornaram uma pessoa muito melhor, que superou diversos desafios, aprendeu a estar longe da família e dos amigos, mas nunca desistiu. Hoje, só tenho a agradecer a essa cidade e essa instituição que tão bem me acolheram e que se tornaram minha casa.

Por toda essa jornada, gostaria de agradecer primeiramente a Deus, por ter me mostrado que aqui realmente estava o meu futuro e que seria incrivelmente feliz.

Depois, devo lembrar sempre da importância que minha mãe Stella tem em minha vida, seja me apoiando em meus projetos, comprando minhas batalhas, dando força, ensinando e transmitindo tranquilidade sempre que minha ansiedade apertava. Sei que esses anos longe não foram nada fáceis, mas muito obrigada por ter vivido tudo comigo.

Agradeço também aos meus amigos maravilhosos de Ribeirão, que mesmo em nossos encontros praticamente anuais, nunca deixaram a amizade se esvaír e continuam sempre torcendo por mim.

Também quero agradecer imensamente à família que construí em Uberlândia. Aos Obrigados, quero que saibam a importância que tiveram nesses anos. Acredito que tudo seria diferente (para pior) se vocês não tivessem entrado em minha vida. Seja aos sumidos, Alexandre, Carolinna, Doreto e Rafael; seja aos mais presentes, Gabriela, Geovana e Lana; e também os mais dedicados e parceiros, Ari, Julia e Laís, todo o meu amor e gratidão. À Laís em especial, obrigada por tudo o que passamos e por ser minha quase-irmã de alma. Aos outros amigos, Leonardo e Luiza, obrigada pelos momentos, conselhos e pela amizade.

Gostaria de agradecer também à Profa. Débora Prado, que desde 2015 vem sendo minha mentora na universidade, me ajudando a desenvolver habilidades de pesquisa, apresentando projetos novos – um deles se transformou neste trabalho! – e ainda sendo um enorme exemplo a todos seus alunos e alunas. Além dela, gostaria de agradecer aos demais professores e professoras da UFU que buscam todos os dias novos métodos de ensino e se dedicam a melhorar a educação desse país, mesmo com condições tão adversas.

Um agradecimento especial também aos meus amigos do programa Cargill Global Scholars, por todos os momentos incríveis que passamos. Vocês fizeram parte de uma das melhores oportunidades que tive na vida!

Por fim, à 11ª turma de Relações Internacionais da UFU pelos anos de convivência, pelo pensamento crítico e parceria.

Só tenho a agradecer e celebrar esse momento. Muito obrigada a todos vocês!

“We build too many walls and not enough bridges.”

Isaac Newton.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – A natureza das atividades paradiplomáticas	32
Gráfico 1 – A quantidade de imigrantes nos EUA e projeções para o futuro	35
Figura 2 – As 20 áreas metropolitanas de concentração de imigrantes ilegais	37
Figura 3 – A localização das cidades-santuário nos EUA	41

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO 1: O FEDERALISMO NORTE-AMERICANO E SUAS ESPECIFICIDADES	13
1.1 As origens do federalismo estadunidense	13
1.2 As características da República Federal nos Estados Unidos da América	20
1.3 As divergências históricas entre as unidades federativas.....	22
CAPÍTULO 2: AS CIDADES-SANTUÁRIO E A QUESTÃO MIGRATÓRIA NOS EUA .	27
2.1 O engajamento internacional dos governos subnacionais nos sistemas federalistas.....	27
2.2 Um panorama acerca da imigração nos Estados Unidos	34
2.3 As cidades-santuário: surgimento, identificação e definição.....	37
CAPÍTULO 3: OS EMBATES ENTRE AS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS DO GOVERNO TRUMP E A DAS CIDADES-SANTUÁRIO	42
3.1 As políticas migratórias da Era Trump	42
3.1.1 Ordem Executiva 13767	43
3.1.2 Ordem Executiva 13768	44
3.1.3 Ordem Executiva 13769 – O primeiro “travel ban”.....	44
3.1.4 Ordem Executiva 13780 – O segundo “travel ban”	45
3.1.5 Proclamação – O terceiro “travel ban”	46
3.1.6 O fim da proteção aos “Dreamers”	46
3.2 A reação das cidades-santuário	47
3.3 O posicionamento atual do judiciário	51
3.3.1 A suspensão da Ordem Executiva 13768	51
3.3.2 As disputas em torno dos “travel ban”	52
CONSIDERAÇÕES FINAIS	55
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	58

INTRODUÇÃO

Desde 20 de janeiro de 2017, quando Donald Trump assume a presidência dos Estados Unidos da América, percebe-se uma nova era no país tanto na área econômica, quanto política e social. O presidente passou a realizar ações extremamente conservadoras, no sentido de exacerbar o nacionalismo estadunidense em todas as esferas da sociedade, buscando seguir o bordão de sua campanha “*Make America great again*”. Nesse sentido, em seus seis meses de governo, o Presidente Trump já deixou de realizar projetos sociais internamente e buscou ainda retirar a participação dos EUA em pactos internacionais, como o Acordo Transpacífico de Cooperação Econômica (TPP) e o Acordo de Paris, além de propor a construção de um muro físico separando os Estados Unidos do México, de forma a evitar a imigração ilegal.

No que tange a situação da migração internacional, logo nos primeiros dias de seu governo, o presidente assinou uma ordem executiva proibindo temporariamente a entrada de cidadãos de países de maioria muçulmana – Síria, Líbia, Irã, Iêmen, Somália e Sudão – por 90 dias. Além disso, na mesma ordem executiva, Trump promulgou que estava suspenso, por 120 dias, o programa de recepção de refugiados, instaurado no final de 2016 pelo ex-presidente Barack Obama, que admitia a entrada de até 110.000 refugiados para os Estados Unidos, principalmente os sírios, durante o ano fiscal de 2017 (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2017e).

Todavia, nota-se que o sentimento de nacionalismo exacerbado e xenofobia não se perpetua em algumas localidades dos Estados Unidos, as quais desde a década de 1980 vêm se posicionando de forma contrária às medidas deste cunho dentro do país. Essas localidades se denominaram naquele período de “*sanctuary jurisdictions*”, ou cidades-santuário, e visam, desde então, atuar de forma a proteger a situação do imigrante nos EUA, lutando diretamente contra o governo federal nessa matéria.

Especificamente no caso dos Estados Unidos, a questão das tensões entre localidades e o governo central não é um fenômeno recente. Desde o início do processo de centralização do Estado, por meio da transformação de uma confederação para uma federação, pode-se notar que esse tipo de questão ocorre. Nesse sentido, a Constituição dos EUA, instaurada em 1788, nos mostra que os entes federativos gozam de certo nível de autonomia, mas não mais de soberania como no período confederado. Essa questão, somada ao fato de não haver designação clara no texto constitucional das matérias livres para haver atuação subnacional, principalmente no âmbito externo, acaba sendo responsável por gerar essas divergências, as

quais acabam, em sua maioria, se tornando disputas judiciais. Ainda, com o aumento da participação subnacional visualizada a partir da década de 1980, tende-se a acirrar mais ainda essa problemática.

Em relação ao crescimento da atuação subnacional no mundo, pode-se dizer que esse é um movimento se deu em concomitância à percepção de que o fenômeno da globalização havia se intensificado, marcando assim um período de diversas mudanças para a sociedade internacional, uma vez que as relações em nível global começaram a interligar localidades muito distantes entre si e mostrando que problemas regionais nem sempre assumem apenas essa escala de importância e influência.

Dessa forma, essa interdependência visualizada no sistema internacional mostra que passam a existir diversas maneiras de conectar a sociedade, sendo elas intergovernamentais, transnacionais e interestaduais. É a partir desse ponto que se ressalta a crescente participação dos atores internos aos Estados-nação na área internacional, podendo essa atividade ser denominada como paradiplomacia, atuação internacional e até mesmo política externa subnacional, algo que será tratado mais a frente nesse trabalho.

Atualmente, frente a um governo conservador, esse movimento internacional das entidades subnacionais nos EUA tem levado a um acirramento das divergências entre ambos os atores, visto que nem sempre as políticas desenvolvidas nos níveis subnacionais estão em sintonia com àquelas desenvolvidas em âmbito federal. No caso das cidades-santuário, de acordo com um centro de estudos estadunidense, o Pew Research Center, com base nos dados de 2014, algumas das cidades mais relevantes economicamente mantêm esse status de jurisdições santuárias, principalmente pelo fato dessas contarem com uma enorme população imigrante (PASSEL; COHN, 2017a).

A partir do contexto exposto, o presente trabalho se propõe a analisar como vem ocorrendo as divergências entre a política migratória federal dos Estados Unidos com a das cidades-santuário ao longo da administração Trump, levando em consideração também a maneira com que a estrutura institucional federalista do país intensifica essas tensões. Ainda, será analisado o posicionamento que o judiciário estadunidense tem tido em relação a esses conflitos. É importante ressaltar que essa linha de pesquisa tem sido desenvolvida no âmbito do Grupo de Estudos sobre Estados Unidos da Universidade Federal de Uberlândia (GEA/UFU) e ainda no INCT-INEU, sob coordenação da Profa. Dra. Débora Prado.

Para este trabalho, no capítulo um se realizará um levantamento histórico acerca das origens do federalismo estadunidense, apresentando as características da República Federal. Ademais, serão explanadas também quais as brechas constitucionais que permitem dupla interpretação acerca das atividades internacionais dos Estados e como a Suprema Corte dos EUA lidou com essas divergências no passado. Isto posto, no segundo capítulo, torna-se importante apresentar e analisar a nova configuração do sistema internacional, a qual possibilita uma maior participação dos atores subnacionais em questões externas, principalmente nos sistemas federalistas. A partir dessas informações, far-se-á uma contextualização do tema específico deste trabalho, que são os fluxos migratórios nos EUA, bem como a caracterização do estudo de caso analisado, as cidades-santuário.

Isto posto, no terceiro capítulo será realizada uma análise das políticas migratórias propostas pela administração Trump, bem como a reação das cidades-santuário, as quais visam combater o movimento xenofóbico anti-imigração da atual gestão presidencial de diversas maneiras. Ainda, se buscará mostrar como o judiciário vem lidando atualmente com essas divergências, as quais acabaram se tornando alvo de disputas legais. Ao final, far-se-á uma consideração sobre a importância do contra-movimento das cidades-santuário em relação à política migratória desenvolvida nos EUA, tendo em vista a importância da população imigrante no país. Por fim, cabe ressaltar como esse movimento é possibilitado pela própria Constituição dos EUA e comparar o posicionamento do judiciário nos primeiros momentos pós-desenvolvimento do federalismo e nos dias atuais.

CAPÍTULO 1: O FEDERALISMO NORTE-AMERICANO E SUAS ESPECIFICIDADES

1.1 As origens do federalismo estadunidense

O federalismo como se conhece hoje teve suas bases desenvolvidas no século XVIII durante a busca das antigas Treze Colônias, hoje Estados Unidos da América, de aumentar os poderes do governo central. Dessa forma, torna-se essencial para compreender o relacionamento dos entes federativos hoje estudar como essa nova forma de governo foi constituída, apresentando os principais debates que pautaram o processo de formulação da Constituição de 1788 e mostrando como eles influenciaram no texto constitucional que vigora até os dias atuais. Para isso, cabe também trazer o passado histórico da formação do país, o qual influenciou a inexistência de um sentimento comum de unidade desde o início da colonização do território.

Iniciando por esse último ponto, as primeiras tentativas de colonização inglesa dos territórios ao norte do Novo Mundo ocorreram ao final do século XVI por ordens da Rainha Elisabeth I. No entanto, com o decorrente fracasso dessas incursões, apenas ao início do século XVII, especificamente no ano de 1607, que se estabelece de fato o povoamento inglês no continente, o que suscitou a formação de treze colônias ao longo do litoral atlântico. Assim, *vis-à-vis* os grandes problemas estruturais enfrentados pela Inglaterra, a colônia passou a ser considerada o refúgio daqueles que não encontravam condições adequadas de vida na metrópole ou daqueles que passaram a ser perseguidos por razões religiosas (KARNAL, 2005).

Nesse sentido, mesmo inicialmente considerada como depósito para os problemas ingleses, a Nova Inglaterra iniciou uma fase de consolidação organizacional com base no espírito comercial e religioso, esses derivados tanto do pensamento inglês como das oportunidades que já eram visualizadas nas Américas, a partir das experiências espanhola e portuguesa com a América do Sul. Assim, passa-se a estabelecer em cada colônia os alicerces que ajudariam na estruturação do novo território, tanto econômicos quanto culturais e sociais, dando base, então, para as primeiras divergências entre os colonos.

Primeiramente, em relação às colônias do Norte, observa-se que a questão climática, essencial para o desenvolvimento das atividades econômicas, era extremamente semelhante ao clima temperado europeu, o que propiciou a produção agrícola de produtos setentrionais,

como o milho. Ademais, o trabalho nessas colônias era familiar, pois as propriedades eram pequenas. Também se desenvolveu uma indústria naval, devido à abundância de madeira do território, o que levou ao surgimento do comércio ultramarino na colônia, sendo este essencialmente livre, uma vez que a Inglaterra não estabeleceu um sistema de monopólio sob as atividades da colônia (KARNAL, 2005).

Já tratando das colônias do Sul, as características eram bastante diferentes das irmãs do Norte. A economia aqui se pautava na policultura, no latifúndio e no mercado externo, enfrentando recorrentemente o problema de escassez de mão-de-obra. A solução encontrada foi impor o uso de escravos nas lavouras, o que gerou uma sociedade desigual, tanto em condições econômicas quanto jurídicas. Além disso, as colônias sulistas eram muito mais leais à Inglaterra (KARNAL, 2005).

Com base nessas diferenças, pode-se perceber que não havia um sentimento de solidariedade entre as colônias, muito menos de união e integridade. Todavia, logo ao início do século XVIII, a metrópole inglesa passa a se envolver em diversas disputas no continente europeu, como a Guerra de Sucessão Espanhola (1703-1713) e a Guerra dos Sete Anos (1756-1763), o que gerou necessidades financeiras exorbitantes para o reino, algo que poderia ser suprido se o relacionamento de liberdade em relação à Nova Inglaterra fosse revisto (JARDIM, 1984). Dessa forma, a coroa inglesa decide iniciar uma campanha de aumento de impostos e imposição de leis para a colônia que pudesse suprir essas novas realidades; por não estarem de acordo com o proposto, a violência inglesa contra as colônias também se intensificou. É a partir desse momento então que as colônias transformam a rivalidade que existia entre elas em vontade de superar a situação de subordinação que viviam.

Destarte, inicia-se o processo de independência da Nova Inglaterra pautado principalmente nas ideias iluministas em voga na época, com atenção dada especialmente ao contratualismo de John Locke, mostrando que deveria haver um Estado central que promovesse os direitos universais do homem na sociedade. Então, a partir de assembleias entre as treze colônias, e até mesmo algumas batalhas – visto a lealdade de algumas colônias do Sul à coroa britânica – inicia-se um processo de busca por autonomia da colônia. Enfim, em 4 de julho de 1776, a Independência é proclamada e instaurada sob o lema de unificação “*e pluribus unum*”, uma expressão que significa “de muitos, um” (KARNAL, 2005).

No entanto, esse lema ainda demoraria a ser visto como realidade social. Jardim (1984) explica que os novos estados se tornaram não apenas independentes da Inglaterra, como também uns dos outros, devido ao fato de que esses optaram por adotar um sistema de

governo confederado¹, chamado de Estados Unidos da América, pautado nos Artigos da Confederação, os quais foram escritos cerca de um ano após a proclamação de Independência e ratificados em 1781.

Todavia, essa forma de organização do governo era extremamente frágil e, embora já tivesse sido criada a tripartição de poderes, o Congresso ainda não era considerado um órgão legislativo verdadeiro, pois não conseguia executar as suas funções a ele designadas pelo Artigo IX de declarar guerra, concluir tratados e gerir as finanças comuns, por necessitar de uma ampla maioria (2/3 do total de estados) para a aprovação de quaisquer medidas. Ainda, o Congresso também não dotava de nenhum tipo de mecanismo para regular as ações dos Estados ou controlar a aplicação de leis que aprovava. Isso significava que cada parte da confederação cumpria ou não aquilo demandado pelo Congresso de acordo com seus interesses próprios.

Outro ponto de descontentamento relacionado ao Congresso correspondia à sua estrutura institucional, visto que os Artigos da Confederação designavam que cada estado tinha direito a um voto na Assembleia do Congresso. Os estados maiores e mais populosos eram extremamente contra essa determinação, acreditando que o sistema deveria contar com um voto proporcional. Já os estados menores defendiam o voto igualitário, gerando assim conflitos nos procedimentos congressuais.

Em relação à centralização do governo, na Confederação, o governo nacional não possuía jurisdição² sob os cidadãos e sob os estados, servindo apenas para manutenção de uma política externa comum. Como mostra o Artigo II: “Each state retains its sovereignty, freedom and independence, and every power, jurisdiction, and right, which is not by this Confederation expressly delegated to the United States, in Congress assembled” (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1777).

Somado a essas questões, houve em 1783 o reconhecimento inglês da independência, o que na prática significava que a razão pela qual os estados se uniram não existia mais. Assim, com o seu propósito inicial superado, o sistema confederado passou a gerar cada vez

¹ Nos estudos de ciência política, um governo confederado é aquele que os Estados independentes se unem de forma a estabelecer um pacto de cooperação em certas áreas – principalmente relacionadas a defesa, relações exteriores e comércio internacional – mantendo a soberania de cada uma das partes envolvidas (BOAVENTURA, 2011).

² Por jurisdição entende-se a área sobre a qual uma entidade governamental possui autoridade de controle (UNAH, 2009).

mais descontentamento entre os estados-membro, visto as divergências históricas e recentes entre as suas unidades.

Um dos grupos descontente com o sistema confederado acreditava que a melhor alternativa para as Treze Colônias seria que os estados independentes se estabelecessem em uma forma de governo mais centralizada se comparada à confederação, em que se ampliasse os poderes do Congresso Nacional e do governo central, especialmente nas áreas de relações externas, de regulamentação do comércio e arrecadação de tributos (JARDIM, 1984). Esse grupo ficou conhecido, nos debates acerca da formulação de uma nova Constituição para a região, como Federalistas. Em contrapartida, outro grupo de políticos, os Antifederalistas, argumentavam que centralizar demais o governo faria a soberania dos Estados se perder, podendo até mesmo gerar um retorno à época colonial, além de que isso seria um risco à liberdade (PRADO, 2013).

Reunindo ambos os posicionamentos, se inicia então a elaboração de uma Constituição para os Estados Unidos no ano de 1787. O objetivo dessa seria construir uma esfera política que fosse capaz de proteger a expropriação e ainda garantir a liberdade, seja dos Estados ou dos cidadãos. Isso significava para Padover (1964) a existência de um governo com poder, mas que não o exercesse de forma cruel. Assim, reunindo cinquenta e cinco delegados que representavam doze das treze colônias na Câmara Estadual da Filadélfia, foi estabelecida a Convenção Constitucional dos EUA. O processo de formulação da Constituição foi pautado por um sigilo extremo; só seriam divulgadas informações, fosse à imprensa ou à população, ao final de todos os procedimentos, quando o texto-base estivesse aprovado.

Algumas figuras merecem destaque quando se fala no processo de formulação da Constituição, pois foram aqueles que desenvolveram a maioria dos artigos. Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, três fortes defensores do federalismo, mesmo que não concordassem entre si em diversos pontos, conseguiram conduzir a discussão que definiu esse como forma de Estado ideal para os EUA. O principal objetivo dos federalistas era atacar a fraqueza do governo central da confederação e garantir as condições mínimas para que um governo nacional pudesse, de fato, governar (LIMONGI, 2001).

Iniciadas as discussões em maio de 1787, logo foi apresentado o primeiro projeto para a Constituição. Elaborado por Edmund Randolph e Madison, delegados da Virgínia, o plano conhecido como “Plano Virgínia” era extremamente radical quando comparado aos artigos da Confederação que estavam em vigor. A principal proposta se concentrava no problema das limitações do governo central, passando assim a exigir um governo nacional forte.

Nessa proposta, o governo seria constituído de três *branches* (poderes): o executivo, o legislativo (composto por sistema bicameral em que uma casa seria eleita pelos homens livres e a outra pelos estados) e o judiciário (em que os juízes seriam escolhidos pelo legislativo) (PADOVER, 1964). A questão da divisão em poderes, como apontava Madison, era uma maneira de garantir que o governo nacional conseguisse funcionar, além de assegurar as liberdades, pois os próprios componentes dos *branches* resistiriam se houvesse aumento excessivo de poder em outro (TUSHNET, 2009).

Levando em consideração discussões do período confederado, o Plano Virgínia argumentava que a representação no legislativo seria proporcional à contribuição monetária ou à população. Já em relação ao judiciário, haveria a criação de um sistema federal, que desenvolvesse a capacidade do governo nacional de demandar o cumprimento das decisões tomadas e ainda de punir caso houvesse desacato a essas (PRADO, 2013).

Todavia, as discussões acerca da proporcionalidade representativa ainda foram levantadas pelos estados menores, mas outros pontos de divergência surgiram. O primeiro deles foi na questão de que o legislativo teria mais poder que os outros dois *branches*, podendo gerar assim grande desequilíbrio no sistema. Além disso, houveram debates acerca da participação do povo no governo, ou seja, se o país deveria ser pautado em bases democráticas. Sobre esse ponto, Padover (1964) aponta que Madison foi um dos principais defensores do regime democrático, argumentando que a estrutura que estava sendo definida ali seria mais consolidada se tivesse base de sustentação no povo.

Como contraposição às propostas do Plano Virgínia, William Peterson criou o Plano Nova Jersey, o qual propunha que cada estado tivesse a mesma quantidade de representação no legislativo e que esse também escolhesse o representante do executivo (PADOVER, 1964). Efetivamente, esse plano não desenvolvia em si uma constituição para os EUA, mas sim emendas para os Artigos da Confederação. Mesmo sendo a favor da igualdade representativa, nem todos os estados menores apoiaram o Plano Nova Jersey, o que mostrava a fragilidade desse. Durante as votações, o plano não conseguiu ter o apoio suficiente.

Hamilton, após o fracasso do Plano Nova Jersey, lançou o seu plano, extremamente centralizador e radical quando comparado aos outros já apresentados, reduzindo consideravelmente a autonomia e capacidade de atuação dos estados. Desde o início do processo de formulação da constituição, Hamilton foi um dos proponentes mais ultraconservadores. Por conseguinte, suas propostas acabavam não sendo aceitas pelos delegados. Contudo, como observa Prado (2013), o plano centralizador Hamiltoniano foi

imprescindível para que os delegados da Convenção passassem a considerar o Plano Virgínia como o mais consensual.

A partir desse momento, tomando como base as propostas do Plano Virgínia, os delegados passam então a reconhecer a necessidade de renovação ante aos Artigos da Confederação, discutindo e deliberando ponto a ponto do plano, para assim se estabelecer os novos artigos da Constituição dos EUA. O Grande Compromisso, proposto por dois delegados do estado de Connecticut, se torna a proposta final, a qual levava em considerações todos os debates anteriores acerca da proporcionalidade e da centralização, além de ainda manter a divisão em três *branches*. Suas características eram (HAMILTON; JAY; MADISON, 1964):

1. O Legislativo teria uma estrutura bicameral. A primeira das casas seria a *House of Representatives*, a qual seria eleita diretamente pelo povo, considerando a proporção de cada estado. Já a segunda casa seria o Senado, em que todos os estados teriam dois representantes cada (representação igualitária), eleitos também de forma direta pelo povo;
2. O Judiciário contaria com o estabelecimento de um órgão regulador a nível nacional, composto por juízes que deveriam ser escolhidos pelo poder Executivo. Ele teria poder de controlar as ações estaduais em um certo nível;
3. O Executivo, estabelecido sob o molde presidencialista, teria como representante máximo o Presidente, eleito pelo povo.

O Grande Compromisso foi, ao final dos trabalhos da Convenção Constitucional, a prova de que a nova Constituição dos EUA conseguiria estabelecer um governo nacional forte e unificado, que pudesse exercer sua autoridade diretamente sob os cidadãos. Como propunham os Federalistas, ao se transferir algumas atribuições que antes eram dos Estados independentes da Confederação a um governo central, não deixaria esse último extremamente poderoso, mas sim, haveria maior facilidade na manutenção da paz (VERNEY, 1995).

O texto final de proposta Constitucional foi aprovado em setembro de 1787, instaurando nos EUA uma república federativa constitucional, e deveria passar para a fase de ratificação, como proposto no Artigo VII, havendo necessidade de ser aprovada por nove dos treze estados para entrar em vigor. No entanto, mesmo que a votação final tenha aprovado esse texto, o resultado foi muito equilibrado. Dessa forma percebe-se que, mesmo que a proposta geral Federalista tenha sido a base do texto final, o grupo de Antifederalistas ainda

possuía grande influência entre os estados, se tornando agora críticos da proposta Constitucional e podendo então interferir no processo de ratificação.

Os principais argumentos que os Antifederalistas tinham contra a Constituição se baseavam principalmente na ameaça dessa às liberdades do povo e dos estados, ao se criar um governo extremamente central, pautado na figura de um Congresso dotado de autoridade exacerbada. Além disso, argumentavam que a Constituição falhava em não garantir os direitos da população, que os três poderes não formavam um sistema balanceado o suficiente e que a República não funcionaria em um território tão grande. Porém, as principais críticas se pautavam: 1) na questão de regulamentação do comércio, a qual passaria a ser controlado pelo governo federal e não mais pelos estados; e 2) na não designação explícita de poderes às esferas do governo (PADOVER, 1964).

Para conter os argumentos Antifederalistas, os três principais expoentes do Federalismo já citados, Hamilton, Madison e Jay, decidiram publicar seus contra-argumentos, os quais foram unidos na obra intitulada “Os Federalistas”, na qual buscavam explicar os principais artigos da Constituição e ainda refutar os argumentos que seus adversários expunham para a sociedade. Nessa obra, os autores procuraram atacar a fragilidade do governo central nos Artigos da Confederação, mostrando que seria possível unir o espírito comercial e independente da época à um sistema popular e unificado (LIMONGI, 2001).

Assim, ao longo do final de 1787 e durante 1788, os dois grupos acaloram os seus debates, ao passo que a ratificação da Constituição já acontecia em alguns estados. Portanto, quando o nono estado, New Hampshire, ratifica o texto, em 1788, os Estados Unidos passam a ter uma Constituição vigente. Todavia, mesmo antes da aprovação, os estados passaram a perceber a necessidade de emendas à Constituição, principalmente buscando abarcar algumas das críticas Antifederalistas, como a questão da garantia das liberdades individuais (PRADO, 2013).

Por consequência, já em 1789 passam a ser enviadas diversas propostas de emendas à Constituição, que buscavam justamente sanar alguns dos problemas encontrados, principalmente no que tange a divisão de competências, como será explanado nos tópicos seguintes. Assim, em 1791, é promulgada a *Bill of Rights*, ou Carta dos Direitos, a qual corresponde a promulgação das dez primeiras emendas à Constituição, destinadas a proteger os cidadãos do governo, ao garantir seus direitos contra quaisquer tipos de intromissões governamentais na vida destes. Devido a essa característica, Elazar (1991) aponta que a Constituição dos Estados Unidos é, dentre os tipos de constituição, aquela protetora de

direitos, fornecendo além da estrutura básica do Estado, maneiras para a proteção da sociedade civil.

1.2 As características da República Federal nos Estados Unidos da América

A adoção de uma República Federal nos EUA foi pioneira no mundo, sendo que por essa razão Verney (1995) aponta que o próprio federalismo como sistema político é criado nesse momento. Para Wheare (apud Verney, 1995), o federalismo pode ser definido como um sistema no qual a relação entre os governos nacional e os entes federativos, tanto na lei quanto na prática, não é subordinado, mas sim coordenado; ambos os governos são governados pela Constituição Federal, a qual é suprema. Arretche (2002) também coloca que é a partir dessa forma de distribuição política a ser desenvolvida a seguir, a qual fornece autonomia para os estados federativos, que se obtém o equilíbrio entre as esferas federal e federativa.

No que tange ao aspecto constitucional da determinação da nova república, deve-se ressaltar que os EUA foram o primeiro país do mundo a criar um documento único que tivesse o *status* de lei suprema, mesmo que esse documento contenha termos mais gerais de funcionamento (GRIFFIN, 1996). Por conseguinte, existem alguns aspectos do documento que merecem ser ressaltados, tanto para embasar o modelo de federalismo, a exemplo da divisão de atribuições aos três poderes, União e entes federativos, quanto para levantar alguns questionamentos que irão pautar as discussões do presente trabalho.

Nesse sentido, pode-se dizer que o sistema federalista instituído pela Constituição forneceu aos EUA a centralização de autoridade desejada desde a década de 1780; todavia, essa centralização se deu apenas de forma parcial, visto que apenas alguns poderes foram incorporados à esfera nacional (EDLING, 2003). Assim, ao manter a autonomia dos estados em diversas arenas, como na liberdade de promulgação de uma constituição estadual, o sistema possibilita que as comunidades se unam e ao mesmo tempo mantenham suas identidades, sob a égide de uma União forte e soberana, que lhes represente na ordem internacional.

De forma a melhor estruturar o governo, como já supracitado, a Constituição estadunidense buscou dividir os poderes atribuídos à esfera nacional, seguindo os preceitos

clássicos da tripartição de poderes de Montesquieu³, em três *branches*: legislativo, executivo e judiciário. No texto constitucional, os três primeiros artigos são dedicados a elencar as competências desses, bem como suas regras procedimentais.

Em relação ao Legislativo, todos os poderes a ele conferidos passam a ser tratados no âmbito do Congresso, o qual é composto pela *House of Representatives* e pelo Senado. No que tange às competências das casas, pode-se perceber, a partir da Seção 8 do Artigo I, que elas se voltam principalmente para a manutenção da soberania nacional e para a centralização da política externa e finanças, havendo então modificações claras quando comparadas aos Artigos da Confederação. As principais delas seriam:

1. Lançar e arrecadar taxas, direitos, impostos e tributos, pagar dívidas e prover a defesa comum e o bem-estar geral dos Estados Unidos;
2. Cunhar moeda;
3. Regular o comércio com as nações estrangeiras e entre os diversos estados;
4. Declarar guerra, expedir cartas de corso, e estabelecer regras para apresamentos em terra e no mar;
5. Organizar e manter exércitos;
6. Elaborar todas as leis necessárias e apropriadas ao exercício dos poderes.

Analisando agora o poder Executivo, nota-se que o sistema federalista dos EUA é concentrado na figura de um Presidente, o qual passa a ser eleito a cada quatro anos de forma indireta pelo povo. Entre suas atribuições está a de chefe supremo do Exército e da Marinha dos Estados Unidos, além de poder, mediante aprovação do Senado, concluir tratados e acordos internacionais. Cabe também ao Presidente zelar pelo cumprimento das leis e convocar ou dissolver reuniões do Congresso.

Por fim, o poder Judiciário passa a ser investido em uma Suprema Corte e em alguns tribunais inferiores, os quais passam a ter jurisdição sob todos os casos de aplicação de Lei e Equidade, servindo também como último recurso no sistema judiciário. Cabe a Suprema Corte analisar quaisquer controvérsias que o país faça parte e também aquelas controvérsias entre Estados ou seus cidadãos. Tais competências mostram que a necessidade de existência

³ Montesquieu afirma em sua obra “O Espírito das leis” que os regimes políticos deveriam conter mecanismos de moderação entre suas partes constituintes. Para isso, uma das maneiras seria através da divisão de funções entre três poderes: legislativo, executivo e judiciário. Esses, deveriam ser equipotentes, mas havendo interdependência entre eles, de forma que um poder pudesse contrabalancear o outro, impedindo que um dele prevalecesse sobre os demais (ALBUQUERQUE, 2001).

de um mecanismo de regulação dos Estados no período confederado passa a ser instituída, tendo como instância máxima a aplicação das leis.

Além de tais características, de forma a contrabalancear o argumento Antifederalista de que a centralização poderia trazer poder exacerbado ao governo central, a Constituição dos EUA se aproveitou de um mecanismo existente na Constituição de Massachusetts de 1780, na qual instaurava um sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*) aos três *branches* (BOAVENTURA, 2011). Esse sistema coloca que, embora independentes, os três poderes têm espaço de ação uns nos outros, de modo a buscar garantir que as outras duas esferas não abusem de seus poderes predeterminados (KELLY, 2017).

Esse sistema se tornou essencial para que os três *branches* não fossem corrompidos, especialmente no início da vigência da Constituição, no qual os Estados ainda se acostumavam com o novo sistema e sua forma de representação. Para exemplificar como essa atuação de um poder no outro se dá, temos: no Executivo, o Senado deve aprovar tratados celebrados pelo Presidente e pode também removê-lo do posto através de *impeachment*; no Legislativo, o Presidente tem poder de veto e o Judiciário pode declarar leis inconstitucionais; já no Judiciário, é o Legislativo que cria instâncias menores e é o Presidente quem aponta juízes para exercer os cargos (KELLY, 2017).

1.3 As divergências históricas entre as unidades federativas

Postas as características do federalismo estadunidense, cabe agora ressaltar como a própria Constituição abre espaço para duplas interpretações em certos pontos, principalmente no que tange às esferas de atuação do governo nacional e dos entes federativos, seja em âmbito doméstico ou internacional. Tratando deste ponto, como já mencionado, desde a elaboração do texto final da Constituição a crítica Antifederalista apontava para a insuficiência dessa na designação clara dos poderes estatais e nacionais, algo extremamente importante para o contexto da época. Nesse sentido, dois anos após a ratificação da Constituição, em 1791, é promulgada a Carta de Direitos contendo as primeiras dez emendas.

Muito mais do que garantir os direitos dos cidadãos estadunidenses a terem sua própria religião, ao porte de armas ou ao tratamento justo em caso de crime, a *Bill of Rights* buscou definir um arcabouço institucional para a ação dos Estados, os quais visavam a manutenção de sua autonomia desde o início dos trabalhos de centralização do país. Esse

arcabouço viria com a Décima Emenda à Constituição (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1787), que diz: “Os poderes não delegados aos Estados Unidos pela Constituição, nem por ela negados aos Estados, são reservados aos Estados ou ao povo”.

No entanto, Van Alstyne (1987) argumenta que essa definição só serviu para expressar abertamente o modelo federalista, não definindo ainda de forma concreta em quais matérias os entes federativos poderiam atuar, perpetuando-se assim um grande espaço para diferentes interpretações. Isso ocorre justamente pelo fato de não serem enumeradas as possíveis áreas de atuação dos estados, havendo apenas uma tentativa de denominá-las por sua oposição. No texto constitucional, especialmente nos Artigos I, II e III, são expressas as atribuições do Congresso, Presidente e Suprema Corte dos EUA. Apenas a Seção 8 do Artigo I (e outras poucas seções) que se refere diretamente à atuação estadual:

Nenhum Estado poderá participar de tratado, aliança ou confederação; conceder cartas de corso; cunhar moeda; emitir títulos de crédito (...)

Nenhum Estado poderá, sem o consentimento do Congresso, lançar impostos ou direitos sobre a importação ou a exportação salvo os absolutamente necessários à execução de suas leis de inspeção; (...)

Nenhum Estado poderá, sem o consentimento do Congresso, lançar qualquer direito de tonelagem, manter em tempo de paz exércitos ou navios de guerra, concluir tratados ou alianças, quer com outro Estado, quer com potências estrangeiras, ou entrar em guerra, a menos que seja invadido ou esteja em perigo tão iminente que não admita demora (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1787).

Além disso, em nenhum ponto da Constituição é expressamente declarado que os estados não podem se envolver em atividades internacionais; a única proibição abarca o envolvimento em tratados ou alianças. Por isso, Schuman (apud Blase, 2003) aponta que se os Fundadores quisessem realmente limitar inteiramente os estados do contato com nações estrangeiras, a Constituição os teria restringido explicitamente.

São justamente nesses pontos que a Suprema Corte nos EUA passa a ter que lidar com as diversas disputas entre os entes federativos e o governo federal, especialmente considerando-se questões comerciais, o impulso de centralização e também da atuação internacional dos Estados. Para Kinkaid (1990), todavia, os conflitos nos países federativos são comuns; porém deve-se atentar para que esses não ameacem a democracia da federação.

Em relação ao funcionamento da Suprema Corte, cabem alguns adendos. É importante ressaltar que após o primeiro ano da ratificação da Constituição, em 1789, é desenvolvido o *Judiciary Act*, o qual buscou desenvolver melhor as características do sistema judiciário federal dos EUA e ainda criar algumas regras procedimentais para a realização do trabalho.

Assim, o principal ponto desenvolvido nesse ato foi o de expansão do poder das cortes federais e da Suprema Corte em particular. Sob a estrutura de treze cortes distritais e três tribunais de circuito (“*circuit courts*”) inicialmente, o sistema judiciário estadunidense passou a exercer também o poder de uma esfera de apelação das supremas cortes estaduais no caso de matérias envolvendo questões federais. Essas novas atribuições serviram como vitória para os Federalistas que buscavam um sistema judiciário federal forte e consolidado (WALKER; EPSTEIN, 1993).

Todavia, devido às transformações ocorridas a partir da promulgação da Constituição, os primeiros cem anos pós-1789 são marcados por diversas disputas entre os entes federativos e o governo nacional, especialmente em relação às questões comerciais, anteriormente mencionadas, e ainda em relação à amplitude que a Décima Emenda trouxe. Ao promulgar que as atribuições não dadas ao Congresso ou negadas aos Estados poderiam ser executadas pelos últimos, a emenda acabou trazendo mais disputas para o contexto do novo sistema político federalista, uma vez que esse já havia reduzido, de certa maneira, o poder estatal.

No sentido de proteger o novo federalismo estadunidense, Unah (2009) aponta que o caso *Chisolm vs. Georgia*, em 1793, mostrou como a Suprema Corte passaria a servir como instrumento de união do país e de favoritismo da esfera federal. Nesse caso, houve uma disputa acerca da jurisdição de um caso em que um cidadão da Carolina do Sul reivindicava a cobrança de uma dívida em nome do estado da Geórgia. Como seu Estado de origem não defendeu seu cidadão alegando que a Geórgia contava com imunidade soberana, não podendo assim ser processada por um cidadão de outro estado sem o seu consentimento, o caso foi levado à última esfera do judiciário. A Suprema Corte acabou por rejeitar o ponto de vista da Carolina do Sul, pronunciando-se contra a Geórgia. Ao fazê-lo, a Corte formalizou um desafio frontal à soberania dos Estados, mostrando o poder federal como última e final instância decisória.

Já o primeiro grande caso envolvendo o comércio foi enfrentado pelo juiz Marshall na Suprema Corte, na qual sua tarefa era justamente definir o termo comércio, pois na Seção 8 do Artigo I define-se apenas que o Congresso tem a função de “regular o comércio com as nações estrangeiras, entre os diversos estados (...)”. Assim, Marshall decidiu que comércio poderia ser definido como “trocas” no sentido amplo da palavra. Essas trocas estaduais estariam então sob a regulação do Congresso em qualquer momento, exceto quando fossem exclusivamente internas e não afetassem outros Estados (TUSHNET, 2009).

Ainda sobre questões comerciais, o caso *Gibbons vs. Ogden* de 1824 também ganhou destaque no início da história da Corte, pois foi o primeiro a ser solucionado após a definição de Marshall sobre o comércio. Nessa ação, se discutia o monopólio que um estado detinha dos direitos de navegação. Como resultado, a Suprema Corte decidiu que embora fosse legal dentro da jurisdição estatal a garantia exclusiva de navegação comercial, a lei federal aponta que o papel de regular o comércio cabe à esfera nacional; portanto, haveria supremacia da lei federal sob a estadual.

Ao tratar da atuação internacional dos entes federativos, os objetivos da Suprema Corte também continuam no mesmo sentido das áreas anteriores: de centralização e consolidação do poder nacional. Um dos primeiros casos em que ficou constatado que a União passaria a acreditar em uma periculosidade na ação externa dos Estados foi em 1840, no caso *Holmes vs. Jennison*. Nesta situação, Blase (2003, p.62) mostra que o juiz Roger Taney apontou que “any intercourse between a state and a foreign nation was dangerous to the Union’ because such contact might ‘open a door of which foreign powers would avail themselves to obtain influence in several states’”.

Um século depois, no caso *EUA vs. Belmont*, em 1937, e *EUA vs. Pink*, em 1942, ainda se percebe a Suprema Corte buscando excluir os atores subnacionais de qualquer tipo de ação internacional, alegando que quaisquer legislações e constituições estaduais seriam irrelevantes nos assuntos internacionais. O embasamento utilizado em ambos os casos foi de que o poder sobre relações externas não é compartilhado entre os Estados, mas sim exclusivamente à União (BLASE, 2003).

Em face à situação exposta, Field (1934) conclui que o judiciário tem sido parcial ao governo nacional nos séculos da existência do sistema federalista dos EUA. O autor aponta que o papel criado pela Suprema Corte, o de aplicação das regras legais e constitucionais que regem a mecânica do federalismo, coloca em xeque a dinâmica de coordenação entre as esferas estadual e federal propostas pelos elaboradores da Constituição. Assim, essa tendência decisória desenvolvida pelo Tribunal de que os Estados seriam subordinados ao governo federal em assuntos estrangeiros levaria a uma perda de posição desses.

Os governos nacionais geralmente veem as relações internacionais como centrais para o poder, e, como tal, a nação deve falar com uma única voz nesses temas. Até algumas décadas atrás, os estados encontravam certas dificuldades em manter-se agindo localmente, mas em grande parte, eram capazes de cumprir suas responsabilidades para o seu desenvolvimento econômico e manter a segurança pública. Mas, à medida que os rápidos

desenvolvimentos internacionais mudaram as economias domésticas e as condições sociais, os estados encontraram-se desenvolvendo interesses em outras nações e em questões internacionais que afetam diretamente sua maneira de governar (KINKAID, 1990).

Tais características mostram que o sistema federalista nos Estados Unidos pode ser classificado como dual desde sua formação. Isso significa que as competências e atribuições dos governos que operam no mesmo território são distintas e pré-definidas, havendo divisão das responsabilidades de cada um deles dentro de sua esfera de autoridade (BLASE, 2003). Por mais que existam autores, como Kinkaid (1990) apontam a existência de outro tipo de federalismo nos dias atuais nos EUA, o federalismo cooperativo⁴, este trabalho procurará ao longo dos próximos capítulos mostrar que as tensões existentes entre os entes federativos não permitem esse tipo de classificação.

Para fazê-lo, o próximo capítulo tratará da atuação de atores subnacionais especialmente nos sistemas federativos e em matérias internacionais. Dessa forma, será possível explicar o caso dos EUA ainda permanecer em uma situação de federalismo dual, somado também às características constitucionais já apresentadas nesse capítulo. Trazendo o debate para a questão principal deste trabalho, faz-se importante recuperar a história e o momento atual da situação imigratória no país, além de contextualizar o estudo de caso proposto, o das cidades-santuário.

⁴ O federalismo cooperativo é descrito por Blase (2003) como aquele em que o governo federal encoraja os atores subnacionais a ajudarem a atingir os objetivos nacionais e a financiar esses objetivos, privilegiando a colaboração entre os entes.

CAPÍTULO 2: AS CIDADES-SANTUÁRIO E A QUESTÃO MIGRATÓRIA NOS EUA

2.1 O engajamento internacional dos governos subnacionais nos sistemas federalistas

O processo de transformação estrutural que vem sendo percebido, principalmente a partir da década de 1980, é, para muitos autores, conhecido como uma intensificação do fenômeno da globalização⁵, em que se registram diversas mudanças para a sociedade internacional. Cardoso e Castells (2005), por exemplo, denominam esse período por sociedade em rede, uma vez que a intensificação das relações em nível global começou a interligar localidades muito distantes entre si, as quais passaram a ser influenciadas não só por fatos que acontecem geograficamente próximos, mas também por aqueles que se dão fora da região. Dessa forma, essa sociedade em rede seria baseada no desenvolvimento de tecnologias e na comunicação, sendo assim, um fenômeno global (IANNI, 1994).

Em relação ao aspecto social, o fenômeno da globalização define um novo tipo de processo, marcado por contradições, heterogeneidade e desarmonia características, que ao mesmo tempo em que integra as diferentes partes do globo, essa integração se dá de forma seletiva, não incluindo todas as pessoas e localidades (CARDOSO; CASTELLS, 2005). Devido principalmente a essa falta de homogeneidade, observa-se cada vez mais o aumento das desigualdades e conflitos entre as regiões e também dentro de um mesmo país (ORTIZ, 2009).

Nesse sentido, Cardoso e Castells (2005) apontam que uma das principais características de uma sociedade em rede são as tecnologias de comunicação e informação, as quais possibilitam uma hipersocialização da sociedade, na qual todos os pontos do globo conseguem ser conectados e descobertos como nunca se viu antes, em uma velocidade quase instantânea. É justamente esse conhecimento extenso e velocidade das interações que aprofundam os impactos dos eventos ocorridos em diferentes partes do mundo, podendo esses vir a ter consequências globais (HELD ET AL, 2000).

Para John Kline (apud Blase, 2003), a globalização corroeu a diferenciação que se fazia das esferas domésticas e externas, o que levou a uma alteração dos interesses dos governos estaduais e locais. Por esses agora serem afetados diretamente por acontecimentos estrangeiros, de forma a conseguir manter seus níveis de crescimento e desenvolvimento

⁵ Held et al (2000) apontam que a globalização pode ser definida como um processo - ou conjunto de processos - que incorpora uma transformação e uma organização espacial das relações sociais e das transações, gerando fluxos e redes de atividades transcontinentais ou inter-regionais e de interação e poder.

local, todas as variáveis envolvendo esse novo âmbito também passam a ser consideradas na formulação de suas políticas e projetos, além de serem consideradas também para a execução destes.

Então, é a partir desse cenário pode-se dizer que os atores subnacionais passaram a adquirir um papel estratégico para o desenvolvimento da economia nacional e local, visto o surgimento de novos níveis de governança que vão além do Estado-nação. Em face à necessidade das últimas décadas de operar em uma escala muito maior do que os problemas locais, o plano internacional passa a ser uma possibilidade de atuação desses novos níveis. Os objetivos dessa ação além das fronteiras se dão principalmente no sentido de assegurar os padrões de vida da população e também para alavancar politicamente os governos internos (DUCHACEK, 1990).

Assim, pode se dizer que a percepção de que os estados têm a oportunidade de influenciar o curso da globalização é cada vez mais crescente. Paralelamente, a quantidade de problemas político-sociais enfrentados pelos governos centrais em todo o mundo também vem se ampliando, de forma que a especialização e a garantia do gerenciamento de funções e políticas básicas nem sempre são garantidas. Ao agir de forma a aumentar a participação cidadã e sendo pioneiros em novas formas de governança, os estados ou entes federativos ganham notoriedade nos diversos âmbitos políticos.

Esse tipo de relação local-nacional nos sistemas federalistas não é desconhecida. Desde seu desenvolvimento procurou-se assegurar certo nível de autonomia aos entes federativos, e desde o século XIX nota-se que as atividades subnacionais no plano global de certa maneira passam a ser incentivadas, principalmente pela existência de um componente descentralizador que está contido na própria estrutura do federalismo. Todavia, é a partir da segunda metade do século XX, com a completa formação das sociedades industriais, que suas atividades passam por uma fase de expansão, a qual segue rumo ao movimento de globalização e busca pela arena internacional (SOLDATOS, 1990).

Geralmente essas atividades internacionais não são alarmantes e nem disputam atenção do público, pois o impacto dessas medidas não costuma influenciar a formulação da política externa nacional ou na condução dessa. Nesse sentido, Blase (2003) aponta alguns caminhos pelos quais os governos subnacionais – sendo esses aqui compreendidos por governos de Estados federativos ou cidades – podem atuar em questões internacionais: a primeira maneira seria através do desenvolvimento de contatos internacionais de forma regular e institucionalizada, os quais ajudem a promover o desenvolvimento local; já a

segunda seria através de uma forma direta de protesto, na qual esses governos passam a se opor expressamente contra a política externa desenvolvida pelo Estado-nação, o que pode ser chamado de política externa subnacional.

Tratando primeiramente da primeira maneira com que os governos subnacionais podem se engajar, por existir um campo amplo de atuação, Soldatos (1990) mostra que existem vários termos para se denominar as atividades de política externa das unidades federativas, como por exemplo, paradiplomacia, diplomacia constituinte e segmentação de atores e atividades. É importante ressaltar que a atividade internacional desses governos tem os mesmos elementos constitutivos de uma política externa, pois envolve a definição de objetivos, estratégias, táticas e um processo de tomada de decisão.

Por paradiplomacia, termo que é amplamente utilizado na academia de Relações Internacionais, utiliza-se da definição de Noe Cornago (2000). O autor compreende que a paradiplomacia é um fenômeno que abarca o envolvimento dos atores subnacionais nas questões internacionais, através da criação de contratos *ad hoc* entre entidades públicas e privadas, com o objetivo de conseguir promover políticas socioeconômicas. No entanto, esse termo sofre de diversas críticas pela própria nomenclatura utilizada: o prefixo “para” indicaria algo paralelo e inferior à diplomacia praticada pelo Estado nacional.

Já em relação à utilização do termo diplomacia constituinte, Kinkaid (1990) mostra uma face diferente da atividade internacional constituinte – sendo essa aqui utilizada como sinônimo de subnacional – pois, para o autor, especialmente nas democracias federativas, como no caso dos EUA, os governos constituintes são mais engajados na arena internacional, o que poderia colocar em risco a unidade do Estado-nação. Essa unidade estaria atrelada a ideia de integridade dos domínios e, por isto, as relações internacionais deveriam estar sob o comando do governo nacional.

Todavia, Kinkaid também acredita que em algumas arenas temáticas, principalmente as de “*low politics*”, como economia, cultura e comércio, a diplomacia constituinte causaria menos impacto na política externa nacional, não devendo então haver impedimento dessas atividades por parte do governo central. Ao fazer um estudo específico do caso dos Estados Unidos, o autor mostra que o governo federal visa sempre tentar excluir os entes federativos desse âmbito, porém, mesmo assim esses ainda se engajam internacionalmente. Isto posto, a solução seria abrir a arena internacional a certos tipos de atividades, controlando-as e evitando os extremos, como por exemplo, questões relacionadas à segurança nacional.

Dessa forma, ainda dentro do escopo da primeira maneira de atuação externa dos entes federativos, deve-se colocar as maneiras que esses podem participar do contexto internacional. De acordo com Duchacek (1990), nos EUA, mesmo com proibição de realizar acordos ou tratados com outras nações, busca-se estabelecer o contato internacional através de diversas formas, como: viagens, estabelecimento de escritórios permanentes, missões de curto prazo, incentivos ao comércio e participação em conferências internacionais. Um exemplo tácito seria o fato de que, em 1985, 29 Estados dos EUA contavam com mais de 50 escritórios permanentes em mais de 70 países.

Através de tais meios, seria possível concluir que esse tipo de atividade internacional pode trazer benefícios, como incentivos econômicos, criação de um canal de comunicação multicultural, aumento da cooperação, difusão do entendimento do público sobre assuntos internacionais através da proximidade que se cria entre essas esferas, além de poder ajudar a reduzir os encargos do governo central (KINKAID, 1990).

Em relação à segunda forma de interação internacional apresentada por Blase (2003), em que os contatos internacionais teriam o objetivo de oposição direta aos direcionamentos nacionais, concentra-se a maior preocupação do governo central – principalmente das federações. Isso ocorre porque essa “política externa subnacional”, que geralmente converge suas atividades em temas de cunho econômico, social e ambiental, ocasionalmente encontra atuação em questões puramente políticas, sendo essa uma área que é assegurada e protegida pelo governo nacional (DUCHACEK, 1990).

Para Soldatos (1990), ao tratar especificamente dessa questão nos sistemas federativos, nota-se que o desenvolvimento de um perfil internacional nesse sentido pelas unidades subnacionais conta com duas explicações pragmáticas. A primeira seria de que esses atores tomam consciência de que o governo central não está promovendo habilmente seus interesses e por isso decidem contrariá-lo; ou a segunda razão que envolve o desencanto com a condução da política externa desse.

Assim, em seus estudos, o autor utiliza o termo paradiplomacia dos estados federados, chamando também de segmentação, no sentido de que existiriam várias instâncias de pensamento no processo de pensamento da formulação das relações externas. Essa segmentação pode se dar de maneira territorial, em que diferentes níveis de governo participam dessas atividades internacionais, ou funcional, em que as atividades ocorrem dentro de um mesmo nível de governo, envolvendo diferentes agências.

O foco deste trabalho, então, concentra-se justamente na segmentação vertical em sistemas federativos, pois as unidades passaram a buscar se inserir no contexto internacional por diversas formas e razões. Esse tipo de segmentação, de acordo com Soldatos (1990) conta com algumas categorias de acordo com o nível de intersecção com o meio externo que tomam:

1. Segmentação objetiva: há uma variedade de características que diferenciam as unidades territoriais e influenciam nas atividades de política externa, como a cultura, a língua e a religião;
2. Segmentação perceptiva: refere-se à segmentação de atitudes, percepções, e lealdades das populações que levam à existência das muitas vozes da política externa;
3. Segmentação política: está relacionada ao resultado da segmentação dos outros dois níveis e leva a existência de uma variedade de posições na política externa;
4. Segmentação de atores: essa segmentação demonstra a existência de um efeito cascata, no qual os outros níveis de segmentação podem induzir os estados federais a se tornarem atores de política externa e desenvolverem suas próprias ações.

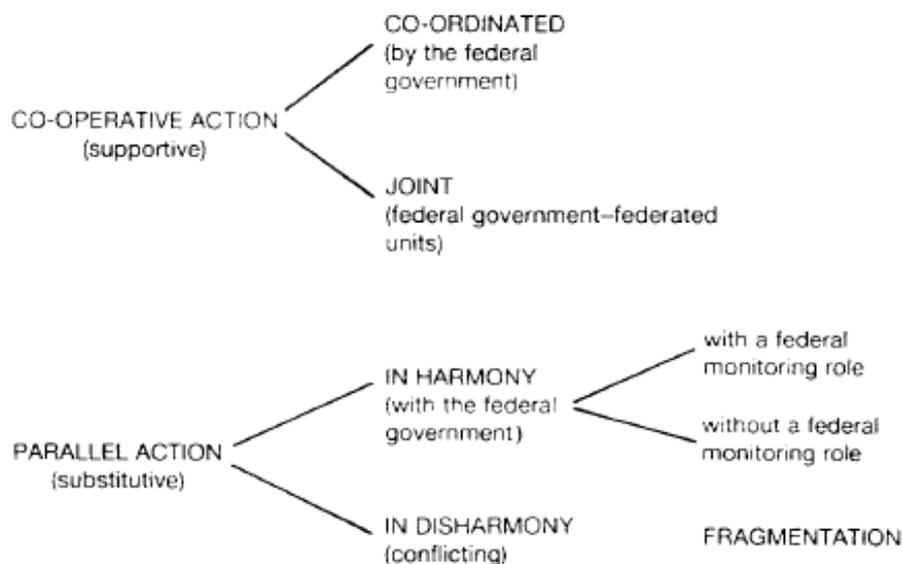
É importante considerar que não necessariamente o avanço em uma das segmentações leva a outra, principalmente entre as duas últimas vertentes. Todavia, a segmentação de atores e a segmentação política são, para Soldatos (1990), os principais elementos constituintes da paradiplomacia dos atores federativos. Essa paradiplomacia pode ser global, na qual se lida com questões que dizem respeito a todo o sistema internacional, ou regional, em que as questões que tratadas são de relevância regional para as comunidades subnacionais.

Inserido na paradiplomacia regional podem ser encontradas dois tipos de ações: as macrorregionais e as microrregionais. As atividades macrorregionais são aquelas em que os atores envolvidos lidam com questões relacionadas a comunidades distantes, a exemplo do relacionamento Quebec-França. Por envolver diferentes ambientes políticos, essas práticas acabam sendo politizadas, gerando maiores divergências entre os atores subnacionais e a União. Já as atividades paradiplomáticas microrregionais costumam ser menos controversas, pois envolvem comunidades geograficamente próximas (SOLDATOS, 1990).

Destarte, cabe analisar como o engajamento internacional dos atores subnacionais é considerado dentro dos sistemas federativos. Para tal, utiliza-se do esquema de Soldatos (1990), no qual se analisa que as ações paradiplomáticas têm dois tipos de natureza: ações

cooperativas, em que há suporte do governo federal, e ações paralelas, que geralmente visam substituir o governo federal em certas questões.

Figura 1 – A natureza das atividades paradiplomáticas



Fonte: SOLDATOS, 1990.

Analisando o primeiro tipo de natureza das ações paradiplomáticas, as ações cooperativas, nota-se que elas podem ser coordenadas ou articuladas. Quando são coordenadas, os entes federativos gozam de maior autonomia na condução das atividades subnacionais, havendo supervisão e coordenação dessas pela União, sendo que os assuntos tratados são de interesse comum. Já quando as atividades são articuladas há o desenvolvimento dessas de forma conjunta entre governos subnacionais e o governo federal, seja por forma de missões ou mesmo pela formulação de acordos com outros países. São esses cenários que propiciam o desenvolvimento de um federalismo cooperativo entre o governo federal e os entes federativos.

Tratando agora das ações paradiplomáticas paralelas, Soldatos (1990) aponta que essas também são passíveis de ocorrência em sistemas federativos, podendo ser desenvolvidas em um ambiente harmonioso ou conflituoso. Em ambientes harmônicos, o governo federal aceita certo nível de independência das unidades federativas em relação à suas atividades e relações externas. Isso pode ser feito com ou sem monitoramento do Estado; no entanto, de forma a tentar uniformizar os papéis e manter a harmonia, o governo federal procura supervisionar as estratégias utilizadas pelos governos subnacionais.

Já os casos em que as atividades paradiplomáticas paralelas dos governos subnacionais criam ambientes desarmônicos com o governo federal são extremamente relacionados com o surgimento de divergências entre as duas esferas, seja no conteúdo da ação ou mesmo na forma que ela adquire em âmbito internacional. Como já mencionado, essa forma de ativismo subnacional tem raízes principalmente em uma forma de protesto político, onde os estados e os governos das cidades expressam oposição à condução da política federal (BLASE, 2003).

Assim, através da segmentação objetiva e perceptiva há o surgimento da existência de um sentimento regional coletivo, pois as entidades federativas passam a não se sentir bem representadas pelo governo central (SOLDATOS, 1990). Nos casos em que há conflito nas ações de ambas as esferas, torna-se provável nos sistemas federativos de que a atividade subnacional seja desafiada pelo Congresso ou pelo sistema judiciário. Todavia, a maior parte dessas ações acontece para pressionar o Congresso, buscando gerar mudanças nas políticas nacionais. Blase (2003) aponta esse mecanismo como um meio extra-constitucional das unidades federativas se envolverem no processo de formulação de política externa.

Esse é justamente o caso que é observado no sistema federalista dos Estados Unidos. Com o fenômeno da globalização e da interdependência cada vez mais presentes na realidade local, os governos subnacionais são levados a buscar o meio internacional como alternativa de relacionamento, principalmente nas situações em que as ações do governo federal não condizem com a condução das políticas desenvolvidas localmente.

Todavia, devido à manutenção de um federalismo dual no país, a área internacional acaba sendo restrita a esses governos, tendo em vista que a Constituição dos EUA veta a elaboração direta de alianças, acordos e comércio com nações estrangeiras por parte dos estados e cidades com o exterior. Mesmo com essa proibição, as outras áreas que não são expressamente negadas às outras unidades da federação são àquelas que costumam gerar mais controvérsias, se encaixando na situação de ação paradiplomática paralela explanada acima, a qual gera um ambiente de discórdia entre os entes federativos no país. Nos EUA, devido a sua grande extensão e diversidade, torna-se impossível dizer que o governo central consegue coordenar todas as suas políticas com as desenvolvidas nos governos subnacionais. Ao que tange às ações internacionais, essa dificuldade é ainda maior.

No caso da questão imigratória, um dos temas centrais deste trabalho, o governo federal é responsável pelo desenvolvimento de uma política de imigração para o país, ou seja, pode estabelecer o número de imigrantes legais permitidos, coordena a patrulha das fronteiras e define formas de condução da mesma no território. Mas, como se observará nos próximos

tópicos são os governos estaduais e municipais que lidam com diretamente com os efeitos da política imigratória, sendo estes responsáveis pela saúde, bem-estar e educação de sua população, incluindo a migrante, o que gera, em certos casos, uma condução diferente dessa questão nas esferas federal e local.

2.2 Um panorama acerca da imigração nos Estados Unidos

Os Estados Unidos como nação se desenvolveram a partir de fluxos migratórios. Como exemplificado no primeiro capítulo deste trabalho, a partir do século XVII, a imigração para o Novo Mundo era estimulada pela Coroa britânica de forma a buscar uma solução para problemas estruturais que aconteciam no país naquele período, além de ser uma maneira da população perseguida por suas crenças religiosas escapar da realidade que viviam. Além disso, é importante ressaltar também que com a imigração britânica surge a imigração africana para o país, cujo objetivo principal era o de escravização e exploração dos negros (CUNHA, 2012).

Mesmo com o advento da Independência em 1776 e até a década 1830, os números de imigrantes que chegavam aos EUA se mantiveram baixos e constantes. No entanto, de 1830 até o ano de 1882, os EUA passaram a receber uma quantidade alta de imigrantes irlandeses, mexicanos e de várias outras partes do mundo devido à descoberta de ouro na Califórnia. A partir dessa situação, em 1875 é criada a primeira legislação que restringia fluxos imigratórios considerados “indesejáveis”, o chamado *Page Act*, e alguns anos após é aprovado o *Chinese Exclusion Act*⁶, sendo essa uma das leis mais radicais na história imigratória do país (CUNHA, 2012).

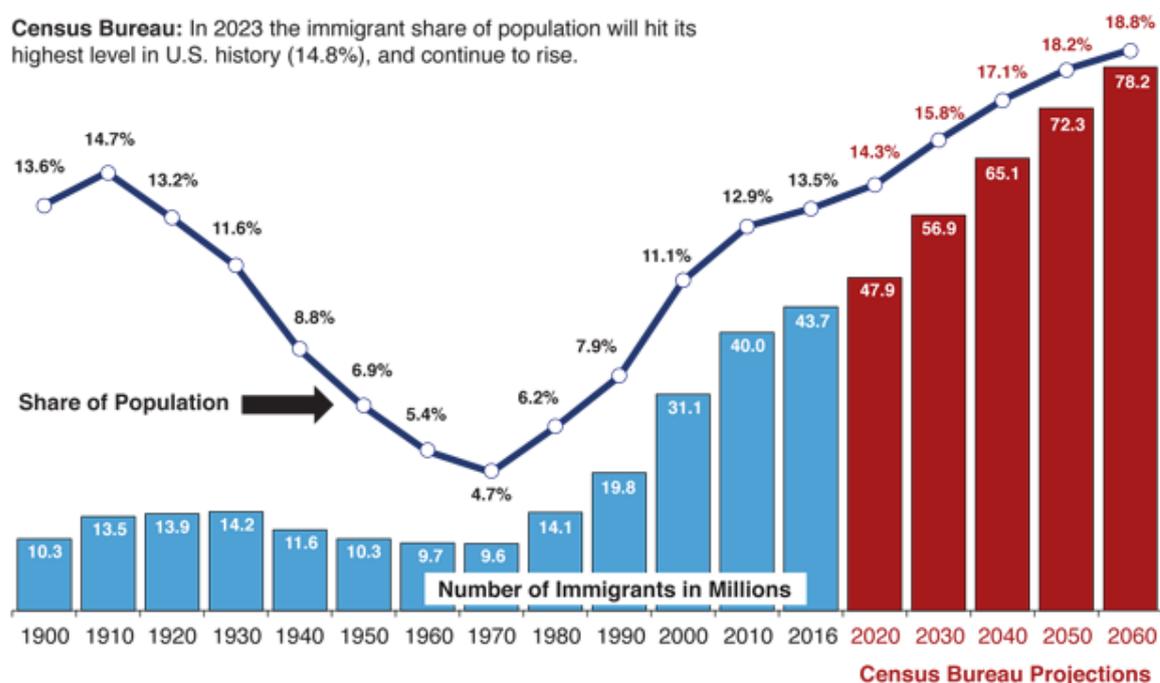
A partir de então, os EUA iniciam uma nova fase no que tange à situação migratória: surge a imigração legal e a ilegal. Isso ocorreu, pois, a partir do momento em que se existe uma lei que proíbe um tipo de imigração, àqueles que mesmo assim o fazem estão violando essa legislação, sendo, portanto, considerados ilegais.

Mesmo com o surgimento de leis migratórias restritivas, com a chegada do século XX, de 1900 a 1930 os Estados Unidos receberam mais de 30 milhões de imigrantes em seu território. Essa situação pode ser observada através do gráfico abaixo, em que as barras

⁶ O texto da legislação foi aprovado em 1882 e determinava a proibição da imigração de operários e mineiros chineses, por um período de dez anos, além de restringir também o acesso ao país daqueles que não se enquadravam nessas categorias (CUNHA, 2012).

indicam a quantidade de imigrantes legais e ilegais que chegaram ao país no período indicado. No ano de 1910, observa-se os imigrantes representavam cerca de 14,8% de toda a população estadunidense. De acordo com Cunha (2012), a maior parte desses imigrantes era de origem europeia, decidindo migrar para o país por razões diversas, passando desde problemas locais até pelo início da Primeira Guerra Mundial.

Gráfico 1 – A quantidade de imigrantes nos EUA e projeções para o futuro



Fonte: CAMAROTA; ZEIGLER, 2017.

Ainda observando o Gráfico 1, nota-se que esse movimento de crescimento dos números migratórios é interrompido a partir da década de 1930, em que o país passa a sofrer extremamente com os impactos da quebra da bolsa de Nova York de 1929, situação essa que é mantida até a década de 1970, em que se vivia um contexto de Guerra Fria e crises, como a crise do Petróleo em 1973 e 1979. Todavia, durante esse período, Cunha (2012) aponta que a imigração ilegal para o país continuou alta, mantendo o fluxo migratório apresentado no gráfico, principalmente devido à criação de novas leis restritivas.

Ao início da década de 1980, contudo, percebe-se uma nova movimentação em favor dos fluxos migratórios para os EUA, tanto de legais quanto ilegais. Como já destacado ao longo deste trabalho, esse período é extremamente importante para a assimilação de que a realidade mundial havia se transformado, desenvolvendo então a percepção da existência de

um contexto de interdependência da sociedade, no qual o Estado-nação e as fronteiras se enfraqueciam. Nesse momento, percebe-se que não apenas europeus passaram a decidir migrar para os EUA, mas também nacionais de países do Sul, especialmente os da América Latina que vivenciavam a “década perdida”. Esses indivíduos buscavam melhores condições de vida e também os incentivos econômicos encontrados no país.

Em face a esse novo cenário de novo aumento nos fluxos migratórios, o governo federal dos Estados Unidos decide revisar sua política migratória, desenvolvendo novas legislações que pudessem tentar controlar esses fluxos. Nesse sentido, torna-se importante destacar o *Immigration Act* de 1990, no qual se determinava uma quantidade específica de vistos cedidos a imigrantes, além de criar o *Green Card Lottery* – existente até os dias atuais – em que se sorteava vistos, buscando diversificar a imigração no país (CUNHA, 2012).

O revés gerado por esse tipo de política em que há uma quantidade pré-determinada de vistos cedidos é o estímulo à imigração ilegal que surge. Principalmente após os atentados de 11 de setembro de 2001, em que a política migratória se tornou cada vez mais associada à segurança nacional, há uma restrição ainda maior da quantidade de vistos, reduzindo a imigração legal e, conseqüentemente incentivando a ilegal.

O resultado direto desse tipo de política pode ser observado desde então até os dias atuais. De acordo com Krogstad, Passel e Cohn (2017) em 2016 existiam 11,3 milhões de imigrantes ilegais nos EUA, representando cerca de 25% da quantidade total de imigrantes que vivem no país, se compararmos aos dados apresentados pelo Gráfico 1, e 3,4% da população total.

Além disso, outra análise recente do Pew Research Center acerca dos imigrantes ilegais no país se mostra extremamente valiosa para o estudo pretendido aqui. Esse estudo, explanado através da Figura 3, mostra que a população imigrante ilegal vive altamente concentrada, mais do que a população americana em geral. Em 2014, as 20 áreas metropolitanas em que a maioria desses indivíduos habitava concentravam cerca de 6,8 milhões desses, ou seja, 61% do total. Em contrapartida, apenas 36% da população total dos EUA vive concentrada nessas mesmas áreas.

Figura 2 – As 20 áreas metropolitanas de concentração de imigrantes ilegais



Fonte: PASSEL; COHN, 2017a.

Ainda, como pode ser observado, as maiores populações imigrantes ilegais habitavam as áreas metropolitanas de Nova York e Los Angeles (1,2 milhões e 1 milhão, respectivamente). Deve-se destacar também a quantidade de áreas de concentração de imigrantes também no estado da Califórnia, contando com cinco áreas metropolitanas e mais de 1,7 milhões de imigrantes ilegais.

Por fim, é necessário ainda destacar que as principais localidades habitadas por imigrantes ilegais, como o estado da Califórnia, a cidade de Nova York e Chicago, se denominam cidades-santuário e efetivamente procuram restringir a autoridade da ICE dentro de suas jurisdições. Além disso, como se verá no capítulo seguinte, esses domínios tomam frente dos movimentos contrários às recentes políticas migratórias desenvolvidas pela administração Trump, sendo extremamente importantes no contexto atual estadunidense.

2.3 As cidades-santuário: surgimento, identificação e definição

Como mostrado anteriormente, os anos 1980 foram de extrema importância para o ganho de importância no posicionamento internacional dos governos subnacionais, principalmente nos governos federativos. O caso dos Estados Unidos, nesse sentido, não é diferente. Os entes federativos passaram a buscar mais o meio internacional a partir das

brechas constitucionais que encontravam, mas, além disso, passaram a buscar inserção em questões políticas também, as quais teoricamente seriam de domínio federal.

No entanto, a história das cidades-santuário vem de séculos atrás. Muito antes de ganharem a importância e até mesmo a definição que adquiriram nos dias atuais, essas localidades passaram a representar um abrigo aos primeiros refugiados dos EUA, os escravos fugitivos. Desde a década de 1790, com a promulgação do primeiro *Fugitive Slave Act*, o qual garantia o direito de um proprietário de escravo recuperá-lo em caso de fuga, os escravos que fugiam não detinham mecanismos para sustentar essa fuga, sendo assim levados de volta às condições degradantes que viviam (BAKER, 2017).

Com a intervenção das “*sanctuary cities*”, ou cidades-santuário, no sentido de proteger esses escravos fugitivos, se iniciam as primeiras divergências entre o governo federal, o qual visava atender às pressões dos proprietários de escravos, e os governos subnacionais. Cada vez mais, os estados do Norte, como a Pensilvânia, Nova Jersey e Nova York, começaram a fornecer instruções diretamente contrárias àquelas do governo central sobre como lidar com os refugiados. Passaram então a aprovar leis que tentavam equilibrar as proteções legais para os escravos fugitivos, buscando garantir os direitos desses indivíduos, o que levou os proprietários de escravos a protestarem judicialmente (BAKER, 2017).

A partir desse contexto surge, em 1942, o primeiro caso na Suprema Corte dos EUA contra essa iniciativa das cidades-santuário. Em *Prigg vs. Pensilvânia*, a Corte definiu que os escravos fugitivos eram considerados uma questão de interesse federal, e não estatal ou municipal. Isso significava que os Estados não poderiam aprovar leis nessa matéria, sejam elas no sentido de proteger os direitos legais dos escravos fugitivos ou de ajudar na sua remoção. Tal decisão deu aos proprietários de escravos uma enorme vitória em face aos governos subnacionais (BAKER, 2017).

Todavia, na mesma decisão, o Tribunal reafirmou também que o Congresso não poderia obrigar os oficiais dos Estados a aplicar as leis federais. Assim, esses passaram a retirar a cooperação estatal no *enforcement* da legislação federal, o que, naquele período, era importantíssimo para consolidação do federalismo como novo sistema de governo. De acordo com Baker (2017), isso significava que os administradores e a polícia locais foram instruídos a não deter suspeitos de serem escravos fugitivos e nem obedecer aos mandados, sendo que as prisões dos estados passaram a ser fechadas para interferência federal. Ao tomar tais iniciativas, as cidades-santuário tornaram-se fortalezas no sentido de proteção a esses indivíduos, mostrando cada vez mais sua forte oposição à aplicação da lei federal.

Pouco mais de um século depois, no mesmo sentido de oferecer proteção a indivíduos vulneráveis, surge o chamado “Movimento Santuário” na década de 1980. Esse movimento torna-se expressão da procura por inserção e autonomia na condução de políticas, principalmente quando a forma com que o governo nacional as administra não expressa os interesses e valores dos governos subnacionais.

Assim, o Movimento Santuário se originou com o objetivo de oferecer proteção aos refugiados indocumentados que fugiam das guerras que vinham ocorrendo na América Central. A situação em diversos países, como em El Salvador e na Guatemala, era caótica. No primeiro, o governo salvadorenho foi tomado pelo controle militar, o que, de fato, marcou o início dos assassinatos em massa da população; estima-se que de 18 mil a 20 mil pessoas foram mortas ou desapareceram apenas em 1980 no país. Por essas razões milhares de salvadorenhos passaram a buscar refúgio contra a violência, fugindo em direção aos EUA. Já na Guatemala, em 1981, o mesmo tipo de campanha foi iniciada por parte do governo, o que levou a um êxodo semelhante rumo aos Estados Unidos (MCDANIEL, 2017).

Quando os sobreviventes dessas fugas foram trazidos para as cidades de Tucson e Phoenix, as igrejas locais que queriam ajudá-los descobriram que o Serviço de Imigração e Naturalização (INS) planejava devolvê-los a El Salvador sem permitir que nenhum deles solicitasse o pedido de asilo. No entanto, como nessa época os EUA já faziam a diferenciação jurídica entre refugiados e imigrantes, principalmente após a aprovação do *Refugee Act*⁷ de 1980, as igrejas e congregações acreditavam que esses indivíduos deveriam ser protegidos por essas legislações. Assim, passaram a oferecer asilo aos indivíduos que comprovassem que sofriam de alguma forma perseguição em seus países de origem (MCDANIEL, 2017).

Dentro de um ano, a necessidade de abrigar os refugiados nos Estados Unidos tornou-se óbvia; todavia, ao contrário do esperado, o governo federal passou a apoiar os governos brutais da América Central em detrimento dos refugiados. A partir desse contexto, em 24 de março de 1982, seis congregações no Arizona e na Califórnia se declararam "santuários" e começaram a construir comunidades de apoio para o crescente número de refugiados que procuravam asilo (MCDANIEL, 2017).

A partir do exposto, é importante ressaltar que, durante a década de 1980, o termo “santuário” denotava outro significado daquele que se utiliza nos dias atuais, sendo ele

⁷ O *Refugee Act* de 1980 foi a primeira grande alteração nas leis imigratórias dos EUA. Essa lei definiu os refugiados como aqueles indivíduos que se encontravam fora de seus países de origem, que eram incapazes ou indispostos a retornarem a esses, devido a motivos de perseguição por raça, religião, grupo social ou opinião política (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1980).

extremamente específico. À época, o conceito utilizado se referia a um entendimento ampliado do direito de asilo que era praticado nas culturas antigas, como a grega e egípcia. Além disso, trazia também o elemento religioso associado à perseguição que cristãos e judeus sofreram, visando assim oferecer proteção a esses indivíduos.

Em 1987, mais de 400 localidades nos EUA passaram a se identificar como “cidades-santuário”, sendo que as igrejas, sinagogas e mosteiros adquiriram um novo significado de “espaços sagrados”, nos quais as autoridades de imigração não eram autorizadas a cumprir mandados de prisão (MCDANIEL, 2017).

Com o final do século XX e início do século XXI nota-se que o significado adquirido pelo termo cidades-santuário sofreu uma transformação significativa em relação ao seu significado original. A ampliação do conceito, que era anteriormente associado apenas a cidades e locais sagrados que buscavam proteger refugiados, passou a ser relacionado às “*sanctuary jurisdictions*”, ou seja, jurisdições santuárias. Essas jurisdições dentro dos EUA incluem as cidades, os condados – divisões administrativas dos estados – e os estados⁸.

Além de terem a sua significância ampliada, as cidades-santuário começaram a ganhar grande projeção midiática a partir dos governos de George W. Bush e Barack Obama, devido às políticas migratórias desenvolvidas por esses. Principalmente durante a administração Obama (2008-2016), em que as políticas migratórias se tornaram mais rígidas e houve recorde no número de deportações, as cidades-santuário passaram a desafiar de forma mais recorrente a ICE (*Immigration and Customs Enforcement*).

Dessa maneira, as cidades-santuário se espalharam pelos Estados Unidos. Atualmente, de acordo com levantamento realizado por um relatório do ICE, cerca de 170 jurisdições mantêm esse *status* (ICE, 2017). No entanto, o Centro de Estudos sobre Imigração, uma organização não-governamental do país, afirma que existem pelo menos mais de 300 jurisdições que contrariam as determinações federais, algumas das quais podem ser visualizadas na Figura 3 abaixo. Atualmente, são os principais exemplos de cidades-santuário Nova Iorque, Los Angeles e Chicago, contando com aproximadamente 1.150.000, 1.000.000 e 425.000 imigrantes ilegais cada, respectivamente (GRIFFITH; VAUGHAN, 2017).

⁸ Cabe ressaltar que mesmo com a mudança do termo em inglês, o termo em português utilizado neste trabalho continuará sendo cidades-santuário, adotando a significação mais recente desse.

Figura 3 – A localização das cidades-santuário nos EUA



Fonte: GRIFFITH; VAUGHAN, 2017.

Para concluir, é importante definir como as cidades-santuário são identificadas atualmente, levando em consideração a mudança em sua concepção. Até o ano de 2016 não havia nenhuma publicação oficial do governo federal reconhecendo as características das cidades-santuário. Todavia, ao final de janeiro de 2017 através de um memorando elaborado pelo Procurador-Geral dos EUA, Jeff Sessions, nota-se que há um reconhecimento por parte do governo central da relevância das cidades-santuário no contexto do país, principalmente através dessa definição. Assim, definem-se cidades-santuário como aquelas jurisdições que se recusam a compartilhar informações relacionadas ao *status* de imigração com funcionários federais (WASHINGTON TIMES, 2017).

No próximo capítulo, serão analisadas as políticas migratórias adotadas a partir do início da administração Trump até os dias atuais. A partir dessas, o trabalho buscará explicar como vem ocorrendo o contra-movimento iniciado pelas cidades-santuário no sentido de restringir que as ordens executivas dessa matéria entrassem em vigor no país e de qual maneira o judiciário estadunidense vem se posicionando ao lidar com esse acirramento nas tensões entre governo federal e entes federativos.

CAPÍTULO 3: OS EMBATES ENTRE AS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS DO GOVERNO TRUMP E A DAS CIDADES-SANTUÁRIO

3.1 As políticas migratórias da Era Trump

Desde o início de sua campanha presidencial, Donald Trump já se posicionava de forma extremamente radical em relação à política migratória praticada pelos EUA. Ao associar imigração ao terrorismo, o então candidato à presidência do país já prometia que buscaria reduzir e até mesmo banir indivíduos de certas nacionalidades, especialmente muçulmanos, a entrarem no país, finalizar o programa de refugiados implementado pelo Presidente Barack Obama em 2016 e ainda construir um muro físico na fronteira entre os EUA e o México, de forma a barrar a entrada de imigrantes ilegais.

À luz de um discurso extremamente xenofóbico e radical, Trump é eleito em novembro de 2016 e toma posse do cargo de 45º Presidente dos Estados Unidos da América em 20 de janeiro de 2017. Dessa forma, assim que assume a posição, o novo Presidente dos EUA passa a implementar suas promessas de campanha, principalmente por meio de ordens executivas. Nos EUA, uma ordem executiva não cria uma nova lei, ela apenas instrui como o governo deve trabalhar dentro dos parâmetros que serão ajustados pelo Congresso. Isso significa que as questões levantadas na ordem devem ser tratadas como prioridade pelo Congresso e pelos departamentos envolvidos. No entanto, as ordens executivas podem ser derrubadas quando são consideradas fora dos limites da Constituição Federal ou quando versam sobre temas que são de competência de outros poderes.

Nesse sentido, é importante ressaltar que a utilização de ordens executivas para condução de políticas no país não é recente, mas sim um mecanismo utilizado por todas as administrações até então. Todavia, pode-se dizer que o uso dessas pelo antecessor de Trump, Barack Obama, tem influenciado esse tipo de comportamento do atual presidente. Principalmente após a reeleição de Obama, nota-se que a promulgação de Ordens Executivas e de Proclamações Presidenciais aumentou muito, sendo alvo de diversas críticas dentro dos EUA. No período de 2009 a 2013 Obama havia instaurado cerca de 120 ordens, mas, em seu segundo mandato foram mais de 150. Em relação às Proclamações, foram mais de 600 em seus oito anos de governo (KORTE, 2017).

Tal situação é reflexo da ingovernabilidade que adquire Obama após sua reeleição. Já alvo de diversas críticas ao fim de seu primeiro mandato, o ex-presidente então passou a ter de lidar com a falta de maioria no Congresso e no Senado, o que não permitia que seus projetos fossem aprovados, tornando-se assim mais permanentes. Dessa forma, com a instauração de tantas ordens executivas, as quais lidavam com assuntos extremamente importantes, como a participação no Acordo de Paris, Obama acabou deixando espaço para que seu sucessor desfizesse suas medidas, através justamente da instauração de ordens executivas.

No que tange à reformulação da política migratória da administração Trump, que será observada ao longo desta seção, há justamente a condução desta por meio de ordens executivas, as quais serão tratadas a seguir.

3.1.1 Ordem Executiva 13767

No que tange às questões migratórias, o primeiro ato de Trump versa sobre a construção do muro físico na fronteira com o México. A ordem executiva 13767 intitulada “*Border Security and Immigration Enforcement Improvement*” promulgada em 25 de janeiro de 2017 afirma que algum tipo de uma parede física, que fosse “segura, contígua e intransponível” deveria ser construída imediatamente, além de ser fortemente monitorada para prevenir a imigração ilegal, o tráfico de drogas e de seres humanos, e atos de terrorismo. Além disso, a ordem demandava que fossem estabelecidos cinco mil agentes adicionais da Patrulha de Fronteira para que aumentasse a segurança na região (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2017b).

Todavia, na ordem executiva não foi estimado o custo financeiro que deveria ser destinado para a construção de um muro e nem os custos extras referentes aos adicionais de segurança solicitados. De acordo com Ainsley (2017), com base em um relatório do Departamento de Segurança Interna, estima-se que o muro fronteiriço proposto por Trump levaria mais de três anos para ser construído e custaria cerca de US\$ 21,6 bilhões, uma estimativa muito maior do que os dados fornecidos durante sua campanha.

Mesmo com a promulgação dessa medida, o Congresso ainda não reorganizou o orçamento anual do país para que pudesse arcar com todos os custos. No entanto, a administração começou em outubro de 2017 oito tipos de protótipos para a construção do

muro, sendo metade deles de concreto e a outra metade de materiais alternativos. Após a instalação desses, o Departamento de Segurança Interna irá testá-los para tomar a decisão. A estimativa é que o muro tenha nove metros de altura e 2000 quilômetros de extensão (G1, 2017).

3.1.2 Ordem Executiva 13768

No mesmo dia em que promulgou a ordem anterior, Donald Trump também se pronunciou sobre as prioridades de deportação e acerca da situação das cidades-santuário. A ordem executiva 13768 (“*Enhancing Public Safety in the Interior of the United States*”) ampliava o que era considerado prioridade para a deportação de imigrantes nos EUA até mesmo para os indivíduos que pudessem ser perigosos para a segurança nacional. Além disso, sob o argumento de “informar melhor o público sobre as ameaças à segurança pública associadas às cidades-santuário”, a administração passaria a publicar uma lista de ações criminosas cometidas por estrangeiros, bem como os pedidos de prisão federal que foram ignorados ou não cumpridos por essas jurisdições (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2017c).

Ainda, a ordem assinada pelo presidente Trump versava que qualquer cidade considerada uma cidade-santuário, ou qualquer jurisdição que proteja imigrantes não documentados de deportação, são passíveis a sofrer corte no recebimento de fundos federais. Alguns meses depois, no dia 21 de abril, a administração chegou a enviar cartas ameaçando diretamente o corte de subsídios federais a certos programas de algumas cidades-santuário, como o Estado da Califórnia, Chicago, Nova Orleans, Filadélfia, Las Vegas, Miami, Milwaukee, Nova York e Cook County.

3.1.3 Ordem Executiva 13769 – O primeiro “*travel ban*”

Mesmo com as medidas anteriores, a ordem executiva “*Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States*”, de 27 de janeiro de 2017, é considerada extremamente radical por tratar tanto do fechamento de fronteiras à entrada de indivíduos de certas nacionalidades e quanto da suspensão do programa de recepção de refugiados implementado por Obama em 2016.

Em seu preâmbulo, nota-se claramente que a ordem estaria sendo implementada por haver uma crença de que a imigração estaria associada a ocorrência de atos terroristas nos EUA. Especialmente ao citar diretamente o ataque de 11 de setembro de 2001 e relacioná-lo à imigração para o país, o Presidente demonstra que deveria existir cautela quanto à admissão desses imigrantes no território, sob o argumento de proteger os cidadãos estadunidenses de quaisquer ameaças (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2017e)

Tratando especificamente das medidas tomadas, a ordem passa a proibir a entrada de cidadãos de alguns países por três meses, mesmo que esses tenham vistos ativos, sendo eles a Síria, Irã, Sudão, Líbia, Somália, Iêmen e Iraque. Nesse ponto, a principal crítica, que leva muitos a chamarem essa medida de “*Muslim ban*”, é que seis dos sete países citados são de maioria muçulmana, o que levaria à crença da existência de uma discriminação religiosa.

Outro ponto importante tratado pela ordem executiva é a suspensão do Programa de Admissão de Refugiados dos EUA (USRAP) por pelo menos 120 dias. O programa previa receber durante o ano fiscal de 2017 cerca de 110.000 refugiados; no entanto, com essa medida o país aceitaria apenas 50.000, sendo que a recepção de refugiados sírios estaria suspensa por tempo indefinido. O USRAP poderia ser retomado antes do prazo estipulado para cidadãos dos países especificados caso o Secretário de Estado, o Secretário de Segurança Interna e o Diretor de Inteligência Nacional concordarem em fazê-lo. Após a retomada dos pedidos de refugiados do USRAP serão priorizados com base em perseguições religiosas somente no caso de a religião do indivíduo ser uma religião minoritária naquele país, privilegiando, por exemplo, cristãos vivendo em países de maioria muçulmana (BASSETS, 2017).

3.1.4 Ordem Executiva 13780 – O segundo “*travel ban*”

Sob a mesma nomenclatura da Ordem Executiva 13769, a ordem 13780 “*Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States*”, em vigor a partir de 6 de março de 2017, funcionou na prática como uma revisão da medida anterior. Ao substituir a ordem anterior, na prática houve apenas a modificação na lista de países que não seriam mais admitidos em solo estadunidense e a ampliação da lista de exceções. A emissão de vistos e a entrada no país para cidadãos do Irã, Líbia, Somália, Sudão, Síria e Iêmen estariam suspensas por noventa dias, retirando então da lista a proibição da entrada de cidadãos iraquianos. De

acordo com a administração dos EUA, o Iraque foi removido da lista, pois o executivo iraquiano assegurou que iria colaborar com o Departamento de Imigração do país no caso de combate ao terrorismo (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2017f).

Em relação a ampliação da lista de exceções, nessa ordem executiva Trump aponta que a proibição de entrada no país não se aplicaria: 1) a qualquer residente permanente legal dos Estados Unidos; 2) a qualquer indivíduo que tenha dupla nacionalidade e que esteja viajando com um passaporte emitido por um país não listado; 3) a qualquer estrangeiro que viaje com visto diplomático, da OTAN ou que viaje para participar das Nações Unidas; 4) a qualquer estrangeiro que tenha recebido o asilo ou refugiado que já tenha sido admitido nos Estados Unidos (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2017f).

3.1.5 Proclamação Presidencial – O terceiro “travel ban”

No dia 24 de setembro de 2017, a administração Trump impôs o terceiro “*travel ban*” em menos de um ano de governo. As restrições passaram a incluir cinco dos países anteriormente citados – Síria, Irã, Somália, Iêmen e Líbia – além do Chade, totalizando seis países de maioria muçulmana. Porém, a administração Trump decidiu também incluir na proibição viajantes da Coreia do Norte e Venezuela, além de colocar os viajantes iraquianos sob “escrutínio adicional”, ou seja, estariam sujeitos à inspeções mais rigorosas do Departamento de Imigração. Em relação à Venezuela, a proibição inclui apenas um grupo pequeno de oficiais do governo e suas famílias, pois para o governo dos EUA o país tem falhado em cooperar para que haja uma verificação efetiva sobre as atividades de seus cidadãos (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2017d).

Em contraste aos dois primeiros banimentos, as novas restrições anunciadas tem caráter temporal indefinido, mesmo que o governo tenha afirmado que essas seriam revisadas caso os países envolvidos melhorassem a cooperação com o governo dos EUA. Já em relação ao programa de recepção de refugiados, não há nenhuma nova decisão tomada nessa proclamação presidencial, visto que a suspensão do programa estaria em voga até o final de outubro de 2017 (LAUGHLAND, 2017).

3.1.6 O fim da proteção aos “Dreamers”

Instituído em 2012 durante o governo Obama, o DACA (*Deferred Action for Childhood Arrivals*) é um programa que permite aos filhos de imigrantes que chegaram aos EUA ilegalmente o direito temporário de viver, estudar e trabalhar no país. São elegíveis para se candidatar aos benefícios do programa indivíduos que chegaram aos EUA com menos de 16 anos; que tenham no mínimo 15 e até 31 anos; que tenham vivido nos Estados Unidos de maneira ininterrupta desde 2007; que tenham Ensino Médio completo, estejam estudando, ou tenham servido nas Forças Armadas; não ter antecedentes criminais. Aqueles aprovados ganham vistos de estadia e trabalho por dois anos, que podem ser renovados (WALTERS, 2017).

A criação do DACA foi consequência da não aprovação no Congresso da lei chamada *Development, Relief and Education for Alien Minors*, também conhecida como *Dream Act*. Essa lei buscava oferecer residência permanente aos indivíduos que chegaram ilegalmente aos EUA quando crianças. Por consequência, os contemplados pelo DACA são conhecidos justamente como os “*Dreamers*”, pelo fato desses imigrantes sonharem com um futuro melhor a ser construído nos Estados Unidos (WALTERS, 2017).

De acordo com dados de março de 2017, cerca de 800.000 indivíduos são beneficiados pelo DACA, cidadãos, em sua maioria, do México. Todavia, em 5 de setembro, o Presidente Trump decidiu revogar o programa. Ao fazê-lo, novas aplicações passam a não ser mais aceitas, enquanto as que estão em vigor atualmente no programa perderão seu status até março de 2020, com as primeiras permissões que expiram em março de 2018. Assim, o Congresso passa a ter até essa última data para desenvolver uma solução legislativa ao problema ou acatar a finalização do programa (SIDDIQUI, 2017).

Atualmente, os principais Estados em que os “*Dreamers*” residem são a Califórnia, Texas e Nova Iorque, com uma quantidade de renovações de vistos em torno de 25%, 14% e 7%, respectivamente. De acordo com Siddiqui (2017), a finalização do programa e possível deportação desses indivíduos causaria um prejuízo econômico no Produto Interno Bruto desses Estados, sendo mais de US\$11 milhões na Califórnia, US\$6 milhões no Texas e US\$2,5 milhões em Nova Iorque.

3.2 A reação das cidades-santuário

Desde a vitória de Donald Trump na eleição presidencial em novembro de 2016, diversas cidades-santuário já haviam se pronunciado acerca das medidas que o então Presidente eleito prometia colocar em prática. À época, essas localidades reiteraram seu compromisso com as populações imigrantes ao fazer declarações públicas de contrariedade à política migratória que seria implementada em 2017. Prefeitos de Boston, Providence, Chicago, Jersey City, Seattle, Filadélfia, Los Angeles, São Francisco, Washington D.C. e Nova Iorque prometeram proteger os imigrantes e tomar atitudes contra os planos de deportação de Trump (AFP, 2016).

Então, a partir do início do mandato do Presidente e as primeiras iniciativas tomadas pela administração no sentido de reformular a política migratória, as cidades-santuário passaram a agir em três diferentes frentes: a primeira delas – a mais comum – é o movimento de criação de políticas locais de combate às ordens da polícia federal imigratória e de proteção do imigrante; a segunda seria o movimento de abandonar o *status* de santuário e colaborar com o cumprimento da nova política; e por fim, haveria também a batalha judicial travada entre jurisdições santuários e outras localidades nos EUA contra as medidas instituídas pelo governo federal. Esta última frente de atuação será tratada especificamente na próxima seção deste trabalho.

Tratando da primeira forma de atuação das cidades-santuário, duas localidades se destacam nessa frente: o Estado da Califórnia e o de Nova Iorque. Em relação ao estado da Califórnia, essa é uma das jurisdições santuárias mais convictas e tradicionais dos EUA, precursor na luta contra os esforços xenófobos de Trump. No mês de outubro de 2017, o governador Jerry Brown assinou um conjunto de onze leis que visam proteger imigrantes não documentados das ações do governo federal, fornecer assistência aos estudantes, combater abusos e ameaças de deportação, além de restringindo a colaboração com agentes de imigração (FELIPE, 2017). Na prática, a aprovação dessas medidas significa que todo estado passa a adquirir o *status* de santuário.

Além dessa iniciativa, destacam-se também aquelas tomadas pelas principais cidades-santuário do estado da Califórnia: Los Angeles e São Francisco. Ambas as localidades, somadas ao condado de Santa Clara, buscaram obter uma liminar contra a Ordem Executiva 13768, a qual o Presidente Trump visava privar as cidades-santuário e Estados de fundos federais. De acordo com o prefeito de Los Angeles, Eric Garcetti, essa ação seria totalmente inconstitucional e que as cidades lutariam para proteger a dignidade de todos que lá residem: “We will fight to protect the safety and dignity of all Angelenos, and we will work closely

with our representatives in Congress to make sure that Los Angeles does not go without federal resources that help protect millions of people every day” (CHOU, 2017).

Ainda, a cidade de Los Angeles, a partir de uma determinação do prefeito, passou a impedir que funcionários da cidade cooperassem com funcionários federais de imigração. Ainda, a polícia nos portos e aeroportos foi instruída a se abster de investigar o *status* de imigração de uma pessoa ou realizar qualquer tipo de abordagem. Esse tipo de atitude mostra que quaisquer funcionários da cidade seriam obrigados a seguir as políticas do Departamento de Polícia de Los Angeles em relação à política de imigração, ou seja, contrárias àquelas desenvolvidas em âmbito federal (CHOU, 2017).

No que tange às iniciativas tomadas pela cidade e o Estado de Nova Iorque, percebe-se que o leque se torna mais amplo que na Califórnia. Nesse Estado, percebe-se que as principais autoridades, como o prefeito Bill de Blasio, o governador Andrew Cuomo e o Procurador Geral do Estado, Eric Schneiderman, suportam e buscam criar maneiras de proteger os imigrantes que ali vivem.

A primeira medida que merece destaque é o guia de janeiro de 2017 intitulado “*Guidance Concerning Local Authority Participation In Immigration Enforcement And Model Sanctuary Provisions*” escrito pelo Procurador Geral do Estado de Nova Iorque, o qual descreve primeiro a paisagem legal que rege o envolvimento das jurisdições locais na investigação e aplicação das leis de imigração, para que as autoridades locais compreendam em que medida elas podem se recusar a participar dessas atividades. O guia também fornece um idioma modelo que as localidades podem utilizar – e que é consistente com a lei federal atual – para limitar a aplicação da lei e a participação das agências locais nas atividades federais de imigração. A linguagem modelo baseia-se em uma revisão das provisões dos numerosos estados e cidades do país que já agiram para proteger essa população vulnerável (SCHNEIDERMAN, 2017).

Outra iniciativa estatal inovadora foi a criação de um fundo para imigrantes não documentados em abril de 2017. Foram direcionados cerca de US\$ 10 milhões de do orçamento fiscal de 2018 para desenvolver esse projeto, que visa prover acesso jurídico a todos os imigrantes que necessitem, principalmente aqueles que estão enfrentando risco de deportação. O fundo foi nomeado de *Liberty Defense Project* e faz parte de uma parceria público-privada, havendo também a participação de ONGs, as quais já contribuíram com mais de US\$1.500.000, aumentando assim a verba do fundo (BLANCO, 2017).

Além dessas medidas, a própria cidade de Nova Iorque também procura desenvolver projetos em prol da situação do imigrante e reafirma seu compromisso de lutar contra as medidas imigratórias federais. Nesse sentido, o prefeito Bill de Blasio afirma que não serão feitas vistorias aleatórias na população e que a cidade não iria fornecer às autoridades federais nenhuma informação acerca da documentação dos imigrantes. As únicas situações em que a polícia da cidade vai cooperar com a polícia federal são aquelas em que ocorrem crimes graves e violentos e que o indivíduo seja condenado como culpado dos crimes (SALAMA, 2017).

Em relação às ações desenvolvidas, a cidade se destaca como precursora na criação de um comitê legislativo – o “*Committee on Immigration*” – também em abril de 2017, que procurará realizar audiências que discutem nove projetos de lei destinados a expandir as proteções para os imigrantes não documentados da cidade, além de visar também a proteção de imigrantes muçulmanos (ROBBINS, 2017).

Pensando agora no segundo movimento citado, o de abandono o *status* de santuário e o de *enforcement* das novas regras da administração Trump, dois casos podem representar ambos os movimentos, respectivamente: o caso de Miami e caso do Texas. No primeiro, logo em fevereiro de 2017, a Comissão da cidade de Miami votou para se tornar o primeiro município da nação a abandonar seu status de "santuário", concordando em cooperar plenamente com funcionários federais de imigração. A comissão votou para adotar essa resolução, citando preocupações sobre a ameaça do presidente Trump de cortar o financiamento federal de comunidades que se recusam a cooperar com agentes federais que procuram expulsar imigrantes não documentados. O prefeito Carlos Giménez disse que sua decisão era puramente financeira, pois não queria colocar em risco cerca de US \$ 355 milhões por ano que o município recebe em financiamento federal (GOMEZ, 2017).

No caso do Texas, pode-se perceber uma clara tentativa do Estado de conter quaisquer tipos de iniciativas que possam ajudar e proteger a população imigrante. Dentro do estado, duas cidades se destacavam no sentido de se comportar como cidades-santuário: Houston e Dallas, as quais contam com quase um milhão de imigrantes em situação ilegal. Todavia, após os decretos anti-imigração de Donald Trump, o Estado do Texas acabou desenvolvendo aquela que se considera a legislação mais rígida em relação à questão imigratória (SANDOVAL, 2017).

A Câmara dos Representantes do Estado do Texas aprovou no dia 27 de abril um projeto de lei que procura penalizar os governos locais e as universidades que decidirem não

cumprir as leis migratórias federais para favorecer os imigrantes sem documentos. Ademais, a nova lei, que entrou em vigor em 1º de setembro, impõe multas a policiais que se negarem a cumprir as diretrizes da polícia federal de imigração, ou seja, que não retenham imigrantes detidos sem documentos para que possam ser encaminhados aos federais e deportados. Essa legislação também permite que a polícia aborde qualquer um na rua para lhe pedir uma prova de cidadania americana ou visto válido. A proposta aprovada vai de encontro diretamente com as políticas desenvolvidas nas cidades-santuário (SANDOVAL, 2017).

3.3 O posicionamento atual do judiciário

Em face ao acirramento das tensões na condução de política migratória nos entes federativos e na própria federação, o sistema judiciário dos EUA passou novamente a ter um papel extremamente importante na definição de quais medidas deveriam continuar ou não em vigor. Durante o século XIX, como explanado no capítulo um deste trabalho, o judiciário estadunidense teve grande relevância no processo de centralização do governo, especialmente ao favorecer a federação em detrimento dos estados. Agora, no século XXI, deve-se buscar compreender como as cortes e a própria Suprema Corte dos EUA têm se posicionado em relação à essa matéria.

Para fazê-lo, buscar-se-á levantar quais foram – e ainda são – as consequências jurídicas que resultaram da luta que as cidades-santuário vêm travando com a administração Trump. É importante ressaltar que serão analisadas aqui os processos ocorridos até a metade do mês de novembro de 2017.

3.3.1 A suspensão da Ordem Executiva 13768

A Ordem Executiva 13769 (“*Enhancing Public Safety in the Interior of the United States*”), que trata do corte de repasse de verba federal àquelas jurisdições consideradas santuários, atualmente está bloqueada pela justiça. Como apontado anteriormente, em abril de 2017 a cidade de São Francisco, Los Angeles e o condado de Santa Clara entraram com um pedido de recurso a Corte Distrital da Califórnia. O argumento utilizado pelas localidades era basicamente o da inconstitucionalidade da medida.

O juiz rejeitou o argumento do governo que dizia que a ordem executiva se aplica apenas a uma quantidade de dinheiro relativamente pequena e disse que o Trump não pode estabelecer novas condições sobre os gastos aprovados pelo Congresso. Ele disse também que mesmo que o Presidente pudesse fazê-lo, essas condições deveriam estar claramente relacionadas aos fundos em questão e não poderiam ser coercivas, como a ordem executiva parecia ser (SPIVAK, 2017).

3.3.2 As disputas em torno dos “*travel ban*”

Durante todo o ano de 2017, um dos principais assuntos na mídia estadunidense e internacional foi a promulgação das ordens executivas que baniam cidadãos de nacionalidades específicas, especialmente de países de maioria muçulmana, do território dos EUA. Além do posicionamento contrário das cidades-santuário, também se observou que outras localidades, a opinião pública e até políticos do Partido Republicano, rechaçavam esses tipos de medidas.

No que tange ao primeiro *travel ban*, o de 27 de janeiro instaurado pela Ordem Executiva 13769, a primeira manifestação foi do Estado de Washington, seguida logo pelo Estado de Minnesota, os quais moveram uma ação na Corte Distrital de Washington contra o governo federal alegando que a proibição de viagem para os EUA teria caráter discriminatório, visando atingir especificamente cidadãos muçulmanos. A medida de Donald Trump acabou então sendo suspensa no dia 03 de fevereiro, possibilitando assim que os cidadãos dos sete países voltassem a poder entrar nos Estados Unidos (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2017a).

Logo após a suspensão da ordem executiva, a administração decidiu entrar com um recurso ao Tribunal de Apelação de São Francisco, o qual, em 9 de fevereiro, decidiu manter a suspensão do decreto que visava proibir a entrada de imigrantes. Os três juízes alegaram que a federação não conseguiu provar que a suspensão da ordem executiva colocaria em risco a segurança nacional (RTP, 2017).

Em relação ao segundo *travel ban* imposto pela Ordem Executiva 13780 em 6 de março de 2017, houveram repercussões judiciárias que se estenderam por meses. A primeira batalha judicial enfrentada pelo governo federal se iniciou em 16 de março, quando um juiz do Havaí e um juiz do Estado de Maryland suspendem o segundo decreto imigratório de

Trump. Ambos alegavam que o novo decreto ainda permanecia incongruente com a liberdade religiosa que a Constituição prega que deveria ser protegida a nível federal (BBC, 2017).

Novamente, a administração Trump decidiu apelar dessa decisão ao Tribunal de Apelações da Virgínia. No dia 25 de maio, todavia, os juízes do tribunal rejeitaram o pedido do governo dos EUA de que volte a vigorar o segundo decreto de imigração. Na decisão, argumentaram que a ordem executiva era extremamente vaga em seu argumento principal sobre proteção da segurança nacional e, na verdade, estaria cheia de intolerância religiosa e discriminação (LIPTAK, 2017).

Após esse resultado, diferentemente da resposta à suspensão do primeiro *travel ban*, administração dos Estados Unidos pediu à Suprema Corte do país para reinstaurar a Ordem Executiva 13780 que impedia a entrada de pessoas de seis países de maioria muçulmana. A alegação do Departamento de Justiça é de que o Tribunal de Apelação da Virgínia, que julgou o primeiro pedido de suspensão, cometeu vários erros na sua decisão contra o veto migratório de Trump. A polêmica envolvendo a questão é se os tribunais devem considerar as declarações feitas por Trump sobre a sua intenção de impedir a entrada de muçulmanos nos EUA, as quais não são explicitamente demonstradas no texto da ordem executiva. O Departamento pedia, então, que os tribunais se atenham ao texto original, pois os países envolvidos no decreto foram escolhidos não por sua característica religiosa, mas pelo fato de apresentarem risco de terrorismo (LIPTAK, 2017).

A partir desses argumentos, no fim de junho de 2017 a Suprema Corte deu um parecer que foi extremamente comemorado pela administração Trump. Os nove juízes decidiram que a proibição de entrada poderia ser aplicada aos cidadãos de Síria, Líbia, Iêmen, Irã, Somália e Sudão – como pedia a ordem executiva que instaurou o segundo *travel ban* –, mas apenas àqueles que não conseguisse provar alguma relação autêntica com uma pessoa ou entidade nos Estados Unidos, o que se chama de “*bona fide*”. A mesma regra seria usada para os refugiados (VOGUE, 2017).

Dessa forma, como a medida ainda não havia entrado em vigor, a suspensão de entrada valeria por 90 dias, ou seja, até 25 de setembro de 2017, e o programa de refugiados ficaria suspenso por 120 dias, ou até dia 24 de outubro. No entanto, mesmo com a decisão positiva, a Suprema Corte marcou para outubro o julgamento sobre a ordem executiva 13780, que havia sido vetada por tribunais de segunda instância.

Todavia, como a ordem restritiva de entrada nos EUA iria vencer ao fim de setembro, Trump decidiu expedir um terceiro *travel ban*, antes mesmo da decisão final da Suprema Corte, contra cidadãos de oito países Síria, Irã, Somália, Iêmen, Líbia, Chade, Coreia do Norte e Venezuela. Como apresentado anteriormente, essa medida, ao contrário das anteriores, valeria por tempo indeterminado. No entanto, antes mesmo de entrar em vigor, em 18 de outubro o Tribunal do Estado do Haváí decidiu por suspender a medida alegando uma violação à lei federal de imigração (EURONEWS, 2017).

Com esse resultado, a administração decidiu apelar ao Tribunal de Apelações do 9º Circuito, e obteve novamente uma vitória. Os três juízes do Tribunal concluíram que o terceiro banimento poderia entrar em vigor parcialmente, reutilizando da jurisprudência aberta pela Suprema Corte em relação ao segundo *travel ban*, liberando assim a entrada aos EUA daqueles que comprovarem relações *bona fide*. É importante ressaltar também que com essa nova disputa, a audiência marcada pela Suprema Corte para avaliar a Ordem Executiva 13780 foi suspensa e ainda não há previsão de ser marcada novamente (ZAPOTOSKY, 2017).

Para concluir, pode-se observar claramente que os tribunais federais de primeira e segunda instância têm a tendência de impedir que os banimentos entrassem em vigor, principalmente os dois primeiros que tinham um cunho discriminatório claro. Porém, nota-se que mesmo essa tendência sofre alteração a partir do momento que a Suprema Corte se posiciona em favor à administração Trump liberando parte do segundo *travel ban*.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme apresentado ao longo do capítulo um, ao tratar da atuação internacional dos atores subnacionais nos EUA, torna-se essencial demonstrar como o arranjo institucional do país gera incentivos a ocorrência de tensões entre a esfera federal e a local. Formado basicamente por imigrantes e refugiados britânicos, além de imigrantes europeus que chegaram ao longo do século XIX, as antigas Treze Colônias deixaram de ser colônia para se tornarem uma confederação, contando assim com um nível muito pequeno de centralização decisória. Então, devido a fragilidade desse sistema, desde o início do processo de formulação do federalismo estadunidense, houveram diversos debates acerca da intensidade de centralização que deveria ocorrer no Estado-nacional.

Tais debates levaram ao desenvolvimento de um texto constitucional em que os entes federativos gozariam de grande autonomia, mas não mais de soberania. Além dessa transformação, a Constituição dos EUA, por ser extremamente ampla, não tece considerações específicas acerca das atividades permitidas às demais esferas – que não a nacional – mas sim apenas descrevendo àquelas proibidas. Com a 10ª emenda, instituída em 1789, tentou-se definir melhor essa questão, porém não houve sucesso justamente por ela continuar sendo inespecífica.

A falta dessa definição vem, desde o fim do século XVIII, trazendo uma grande brecha constitucional para a atuação subnacional e é justamente isso que faz com que haja tantas divergências entre a política e atividades desenvolvidas em âmbito nacional e as locais. Somado a essa questão, pode-se pensar também que ainda existe um resquício por parte dos entes federativos de vontade de manter aquela soberania que detinham no período confederado e que foi reduzida a autonomia. Na área de atuação internacional, essa mudança afetou diretamente o tipo de atividade desenvolvida, já que os estados e cidades passariam a ter de se limitar a seguir diretrizes nacionais.

É dentro desse panorama que se buscou inserir o debate atual das cidades-santuário nos EUA no período de dez meses de administração do Presidente Donald Trump. Essas localidades, que ganharam maior projeção no cenário nacional a partir da década de 1980, atualmente são as maiores defensoras da população imigrante nos EUA. O atual Presidente, conhecido desde sua campanha eleitoral por seus discursos xenófobos e de cunho

extremamente nacionalista, tem buscado desenvolver diversos tipos de medidas que afetam a vida da população imigrante nos EUA.

Através principalmente da promulgação de Ordens Executivas, Trump tem se mostrado fiel a seus discursos anteriores, colocando em suspensão o programa de recepção de refugiados, especialmente sírios, além de desenvolver diversos banimentos de viagem, especialmente para países de maioria muçulmana, em nome da segurança nacional. Trump também levou a sério outra promessa de campanha sobre a construção de uma barreira física que separasse os EUA do México, que atualmente está em fase de testes.

Atualmente, os mais de 40 milhões de imigrantes que vivem no país e desses, mais de 11 milhões que são ilegais, tem estado em constante alerta, pois a administração tem buscado intensificar a atuação da polícia de imigração. Segundo a Reuters (2017), apenas nos 100 primeiros dias de governo a Agência de Cumprimento das Leis da Imigração e da Alfândega (ICE, na sigla em inglês) realizou 41.318 prisões de imigrantes. Dos presos, quase dois terços tinham condenações criminais; no entanto, o número de imigrantes presos sem nenhum tipo de antecedente criminal cresceu mais de 150%: foram 10.800 desde o início de 2017, comparados com os 4.200 do ano de 2016.

Através desses números, percebe-se claramente que a administração Trump não percebe a importância da população imigrante em seu território. Estudos recentes do Pew Research Center afirmam que os imigrantes desempenharão um papel central no futuro crescimento da população em idade ativa dentro do país nas próximas décadas, pois, como os adultos da geração americana Baby Boom estarão se dirigindo para a aposentadoria, o aumento da força de trabalho norte-americana diminuirá acentuadamente (PASSEL; COHN, 2017b). Atualmente, os imigrantes, principalmente ilegais, já adicionam força a todos os setores da economia dos EUA: representam 5% da força de trabalho na sociedade em geral, 26% na agricultura e 15% na construção civil.

Mesmo sem essa clareza do governo central, nota-se que as cidades-santuário têm sido literalmente um local “sagrado” para a população imigrante. Por meio da implementação de medidas locais, seja impedindo a atuação da ICE ou criando mecanismos para garantir a segurança desses indivíduos na sua jurisdição, ou mesmo pela forma de travar uma luta judicial com o governo federal visando impedir que ordens executivas entrassem em vigor, essas localidades são, nos dias atuais, um modelo a ser seguido. Essas atitudes têm gerado um acirramento das tensões entre o local e o nacional, levando até a ameaça de corte de fundos para essas localidades que protejam imigrantes e não sigam a política instituída por Trump.

Ao se levar essas disputas para o âmbito judiciário, as cidades-santuário acabam colocando em evidência o modelo institucional estadunidense já citado anteriormente. Todavia, o comportamento deste *branch* se mostra de certa forma dividido: nas primeiras camadas existe uma tendência em prol das localidades, que buscam derrubar as medidas administrativas tomadas por Trump, principalmente relacionada a proibição dos *travel ban*. Por outro lado, a última instância do judiciário, a Suprema Corte, segue a inclinação pró-governo federal que existe desde a criação do federalismo no país.

Nota-se que esse tipo de atitude da Suprema Corte continua seguindo a mesma linha de motivação utilizada há séculos: a favor da centralidade do governo nacional em questões específicas, como as que envolvem o plano internacional, através de decisões que suportam a administração central. Além disso, esse posicionamento acaba por afetar as instâncias mais baixas do judiciário, as quais passaram a modificar seu comportamento inicial em favor dos pedidos das localidades contra o governo federal na questão do banimento. Por ser a instância final, os pareceres da Suprema Corte influenciam muito naquilo que se decide de forma local, gerando um tipo de diretriz, prejudicando assim o movimento santuário.

Por fim, pode-se concluir que as cidades-santuário tem sido uma grande referência na luta contra o xenofobismo e o preconceito, mostrando que é possível desenvolver políticas que integrem essa população na sociedade, relembrando a constante necessidade de mostrar à administração federal a importância que imigrantes têm na constituição do país. Parece que nesse ponto, Donald Trump e sua equipe não conseguem perceber a relevância não apenas econômica, mas social e cultural que a população imigrante possui no país. Afinal, é realmente paradoxal um movimento dessa natureza nos Estados Unidos da América, o qual só pode ser tratado hoje como a potência que é depois que foi povoado, criado e desenvolvido por imigrantes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFP. NY e outras 'cidades santuário' em guerra contra plano de deportação de Trump. 2016. Disponível em: <http://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2016/11/16/interna_internacional,824339/ny-e-outras-cidades-santuario-em-guerra-contra-plano-de-deportacao-d.shtml>. Acesso em: 10 abr. 2017.
- AINSLEY, Julia Edwards. **Trump border 'wall' to cost \$21.6 billion, take 3.5 years to build: internal report**. 2017. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/us-usa-trump-immigration-wall-exclusive/exclusive-trump-border-wall-to-cost-21-6-billion-take-3-5-years-to-build-internal-report-idUSKBN15O2ZN>>. Acesso em: 20 out. 2017
- ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon. Montesquieu: sociedade e poder. In: WEFFORT, Francisco. **Os clássicos da política**. São Paulo: Ática, 2001. p. 111-186.
- ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302002008000003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 jul. 2017.
- BAKER, Robert. **A Brief History of Sanctuary Cities**. 2017. Disponível em: <<https://tropicosfmeta.wordpress.com/2017/02/02/a-brief-history-of-sanctuary-cities/>>. Acesso em: 10 out. 2017.
- BASSETS, Marc. **Trump suspende entrada de todos os refugiados e de imigrantes de vários países muçulmanos**. 2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/01/27/internacional/1485551816_434347.html>. Acesso em: 12 out. 2017.
- BBC. **Trump travel ban: Second US judge block new executive order**. 2017. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-us-canada-39287656>>. Acesso em: 12 set. 2017.
- BLANCO, Octavio. **New York to provide lawyers for immigrants facing deportation**. 2017. Disponível em: <<http://money.cnn.com/2017/04/13/news/economy/new-york-immigrant-legal-defense-fund/index.html>>. Acesso em: 30 ago. 2017.
- BLASE, Julie Melissa. **Has globalization changed U.S. Federalism? The increasing role of U.S. states in foreign affairs: Texas-Mexico Relations**. Dissertation. University of Texas at Austin, 2003.
- BOAVENTURA, Bruno José Ricci. **Declaração de Independência e Constituição americana: uma história própria de federalizar o Estado**. 2011. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10872>. Acesso em: 10 jul. 2017.
- CAMAROTA, Steven A.; ZEIGLER, Karen. **U.S. Immigrant Population Hit Record 43.7 Million in 2016**. 2017. Disponível em: <<https://cis.org/Report/US-Immigrant-Population-Hit-Record-437-Million-2016>>. Acesso em: 20 out. 2017.
- CARDOSO, Gustavo; CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede: do conhecimento à ação política**. Belém: Imprensa Nacional- Casa da Moeda. 2005.

CHOU, Elizabeth. **LA mayor vows to fight Trump administration attempt to strip ‘sanctuary city’ funding.** 2017. Disponível em: <<http://www.dailynews.com/2017/03/27/la-mayor-vows-to-fight-trump-administration-attempt-to-strip-sanctuary-city-funding/>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

CORNAGO, Noé. **Exploring the global dimensions of paradiplomacy:** functional and normative dynamics in the global spreading of subnational involvement in international affairs. In: WORKSHOP ON CONSTITUENT UNITS IN INTERNATIONAL AFFAIRS, out. 2000, Hanover.

CUNHA, Filipe Brum. **Imigração aos Estados Unidos da América:** análise histórica e tendências no início do século XXI. 2012. 165 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Estudos Estratégicos Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

ELAZAR, Daniel. **Exploring Federalism.** Tuscaloosa: The University Of Alabama Press, 1991.

EDLING, Max M. **A Revolution in Favor of Government:** Origins of the US Constitution and the Making of the American State. Oxford: 2003.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Constituição dos Estados Unidos da América. 1787. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/constituicao-dos-estados-unidos-da-america-1787.html>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

_____. Corte Distrital de Washington. 2017a. Liminar nº C17-0141JLR. Apelante: Estado de Washington. Apelado: Donald Trump. Relator: Juiz James Robart. Seattle.

_____. Ordem Executiva nº 13767, de 2017b. **Border Security And Immigration Enforcement Improvements.** Washington, 25 jan. 2017. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/25/executive-order-border-security-and-immigration-enforcement-improvements>>. Acesso em: 30 ago. 2017.

_____. Ordem Executiva nº 13768, de 2017c. **Enhancing Public Safety In The Interior Of The United States.** Washington, 25 jan. 2017. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/25/presidential-executive-order-enhancing-public-safety-interior-united>>. Acesso em: 30 ago. 2017.

_____. Proclamação Presidencial, de 2017d. **Enhancing Vetting Capabilities and Processes for Detecting Attempted Entry Into the United States by Terrorists or Other Public-Safety Threats.** Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/09/24/enhancing-vetting-capabilities-and-processes-detecting-attempted-entry>>. Acesso em: 30 set. 2017.

_____. Ordem Executiva nº 13769, de 2017e. **Protecting The Nation From Foreign Terrorist Entry Into The United States.** Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/27/executive-order-protecting-nation-foreign-terrorist-entry-united-states>>. Acesso em: 30 ago. 2017.

_____. Ordem Executiva nº 13780, de 2017f. **Protecting The Nation From Foreign Terrorist Entry Into The United States.** Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/03/06/executive-order-protecting-nation-foreign-terrorist-entry-united-states>>. Acesso em: 30 ago. 2017.

_____. The Articles of Confederation. 1777. Disponível em: <<https://www.usconstitution.net/articles.html>>. Acesso em 29 set. 2017.

_____. The Refugee Act. 1980. Disponível em: <<https://www.archivesfoundation.org/documents/refugee-act-1980/>>. Acesso em 15 out. 2017.

EURONEWS. **Tribunal bloqueia novo 'travel ban' de Trump**. 2017. Disponível em: <<http://pt.euronews.com/2017/10/18/tribunal-bloqueia-novo-travel-ban-de-trump>>. Acesso em: 22 out. 2017.

DUCHACEK, Ivo. Perforated Sovereignties: Towards a typology of new actors in international relations. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis. **Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units**. New York: Oxford University Press, 1990. p.1-34.

FELIPE, Leandra. **Califórnia amplia proteção legal para imigrantes e vira "estado-santuário"**. 2017. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-10/california-amplia-protecao-legal-para-imigrantes-e-vira-estado>>. Acesso em: 25 out. 2017.

FIELD, Oliver P. States versus Nation, and the Supreme Court. **American Political Science Association**, New York, v. 28, n. 2, p.233-245, abr. 1934.

G1. **Começa a construção de protótipos do muro de Trump na fronteira com o México**. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/prototipos-do-muro-prometido-por-trump-sao-instalados-na-fronteira-entre-eua-e-mexico.ghtml>>. Acesso em: 12 out. 2017.

GOMEZ, Alan. **Miami-Dade commission votes to end county's 'sanctuary' status**. 2017. Disponível em: <<https://www.usatoday.com/story/news/nation/2017/02/17/miami-dade-county-grapples-sanctuary-city-president-trump-threat/98050976/>>. Acesso em: 30 ago. 2017.

GRIFFIN, Stephen M. **American Constitutionalism: From Theory to Politics**. Ewing, USA: Princeton University Press, 1996.

GRIFFITH, Bryan; VAUGHAN, Jessica. **Maps: Sanctuary Cities, Counties, and States**. 2017. Disponível em: <<https://cis.org/Map-Sanctuary-Cities-Counties-and-States>>. Acesso em: 15 out. 2017.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **Sobre a Constituição dos Estados Unidos**. São Paulo: Ibrasa, 1964.

HELD, David. *et al.* **The Global Transformation Reader: an introduction to the globalization debate**. Cambridge: Polity Press, 2000.

IANNI, Octavio. Globalização: novo paradigma das ciências sociais. **Estudos avançados**. São Paulo, v.8, n.21, p.147-163. 1994. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141994000200009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 15 set. 2017.

Immigration and Customs Enforcement (ICE). **Enforcement and removal operations**. 2017. Disponível em: <[https://docs.google.com/viewer?url=https://cis.org/sites/cis.org/files/ddor2017_01-28to02-03%20\(1\).pdf&pdf=true](https://docs.google.com/viewer?url=https://cis.org/sites/cis.org/files/ddor2017_01-28to02-03%20(1).pdf&pdf=true)>. Acesso em: 12 out. 2017.

JARDIM, Torquato Lorena. Aspectos do Federalismo norte-americano. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 82, n. 21, p.53-82, jun. 1994.

KARNAL, Leandro. **História dos Estados Unidos**: das origens ao século XXI. São Paulo: Contexto, 2007.

KELLY, Martin. **Checks and Balances in American Government**. 2017. Disponível em: <<https://www.thoughtco.com/checks-and-balances-american-government-105406>>. Acesso em: 15 jul. 2017.

KINKAID, John. Constituent Diplomacy in Federal Politics and the Nation-State: Conflict and Co-operation. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis. **Federalism and International Relations**: The Role of Subnational Units. New York: Oxford University Press, 1990. p. 54-75.

KORTE, Gregory. **The executive action toolbox**: How presidents use proclamations, executive orders and memoranda. 2017. Disponível em: <<https://www.usatoday.com/story/news/politics/2017/10/12/how-presidents-use-proclamations-executive-orders-and-presidential-memoranda/702751001/>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

KROGSTAD, Jens; PASSEL, Jeffrey S.; COHN, D'Vera. **5 facts about illegal immigration in the U.S.** 2017. Disponível em: <<http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/04/27/5-facts-about-illegal-immigration-in-the-u-s/>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

LAUGHLAND, Oliver. **Trump's latest travel ban**: what's new, who's covered, and why now?. 2017. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/us-news/2017/sep/25/trump-administration-travel-ban-president>>. Acesso em: 12 out. 2017.

LIMONGI, Fernando Papaterra (Org.). "O Federalista": remédios republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, Francisco. **Os clássicos da política**. São Paulo: Ática, 2001. p. 243-287.

LIPTAK, Adam. **Appeals Court Will Not Reinstate Trump's Revised Travel Ban**. 2017. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2017/05/25/us/politics/trump-travel-ban-blocked.html>>. Acesso em: 12 set. 2017.

MCDANIEL, Judith. **The Sanctuary Movement, Then and Now**. 2017. Disponível em: <<http://religionandpolitics.org/2017/02/21/the-sanctuary-movement-then-and-now/>>. Acesso em: 07 out. 2017.

ORTIZ, Renato. Globalização: notas sobre um debate. **Soc. estado.**, Brasília, v. 24, n. 1, p. 231-254, abr. 2009.

PADOVER, Saul K. **A constituição viva dos Estados Unidos**. São Paulo: IBRASA, 1964. 191 p.

PASSEL, Jeffrey S.; COHN, D'Vera. **20 metro areas are home to six-in-ten unauthorized immigrants in U.S.** 2017a. Disponível em: <<http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/02/09/us-metro-areas-unauthorized-immigrants/>>. Acesso em: 12 out. 2017.

PASSEL, Jeffrey S.; COHN, D'Vera. **Immigration projected to drive growth in U.S. working-age population through at least 2035**. 2017b. Disponível em:

<<http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/03/08/immigration-projected-to-drive-growth-in-u-s-working-age-population-through-at-least-2035/>>. Acesso em: 16 jun. 2017.

PRADO, Débora Figueiredo Mendonça do. **Federalismo e Política internacional: os conflitos entre a união e os governos estaduais nos Estados Unidos**. 2013. 322 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

REUTERS. **Prisões de imigrantes ilegais nos EUA sobem quase 40% com Trump**. 2017. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-05/prisoos-de-imigrantes-ilegais-nos-eua-sobem-quase-40-com-trump>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

ROBBINS, Liz. **New York's City Council Seeks to Bolster 'Sanctuary City' Status**. 2017. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2017/04/26/nyregion/new-york-city-council-sanctuary-city-bills.html?_r=1>. Acesso em: 02 out. 2017.

RTP. **Tribunal mantém suspensão do decreto anti-imigração de Donald Trump**. 2017. Disponível em: <https://www.rtp.pt/noticias/mundo/tribunal-mantem-suspensao-do-decreto-anti-imigracao-de-donald-trump_n982010>. Acesso em: 20 set. 2017.

SALAMA, Mona. **New York Mayor Hides 500,000 Illegals, Vows to Ignore Immigration Laws**. 2017. Disponível em: <<http://www.breitbart.com/big-government/2017/03/05/deblasio-500000-illegals-blocks-law-enforcement/>>. Acesso em: 30 ago. 2017.

SANDOVAL, Pablo Ximénez de. **Política de imigração de Trump provoca respostas extremas no Texas e na Califórnia**. 2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/05/08/internacional/1494269660_793283.html>. Acesso em: 31 ago. 2017.

SCHNEIDERMAN, Eric T.. **Guidance Concerning Local Authority Participation In Immigration Enforcement and Model Sanctuary Provisions**. 2017. Disponível em: <https://ag.ny.gov/sites/default/files/guidance_and_supplement_final3.12.17.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2017.

SIDDIQUI, Sabrina. **Trump ends 'Dreamers' program, leaving fate of 800,000 uncertain**. 2017. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/us-news/2017/sep/05/donald-trump-dreamers-program-young-immigrants>>. Acesso em: 02 nov. 2017.

SOLDATOS, Panayotis. An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis. **Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units**. New York: Oxford University Press, 1990. p. 34-50.

SPIVAK, Russell. **Case Summary: Federal District Court Issues Nationwide Injunction Against Trump's Sanctuary City Executive Order**. 2017. Disponível em: <<https://www.lawfareblog.com/case-summary-federal-district-court-issues-nationwide-injunction-against-trumps-sanctuary-city>>. Acesso em: 12 set. 2017.

TUSHNET, Mark. **The constitution of the United States of America: a contextual analysis**. Portland: Hart Publishing, 2009.

UNAH, Isaac. **The Supreme Court in American politic**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2009.

VAN ALSTYNE, William. Federalism, Congress, the States and the Tenth Amendment: Adrift in the Cellophane Sea. **Duke Law Journal**, Duke, v. 5, n. 1987, p.769-799, nov. 1987.

VERNEY, Douglas V. Federalism, Federative Systems, and Federations: The United States, Canada, and India. **Publius**, Oxford, v. 2, n. 25, p.81-97, mar. 1995.

VOGUE, Ariane de. **Supreme Court allows parts of travel ban to take effect**. 2017. Disponível em: <<http://edition.cnn.com/2017/06/26/politics/travel-ban-supreme-court/index.html>>. Acesso em: 12 set. 2017.

WALKER, Thomas; EPSTEIN, Lee. **The Supreme Court of the United States: an introduction**. Nova Iorque: St. Martin's Press, 1993.

WASHINGTON TIMES. **'Sanctuary city' definition clarified: No Justice, DHS funds for violators of U.S. code**. 2017. Disponível em: <<http://www.washingtontimes.com/news/2017/may/22/doj-releases-guidance-defining-sanctuary-city/>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

WALTERS, Joanna. **What is Daca and who are the Dreamers?** 2017. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/us-news/2017/sep/04/donald-trump-what-is-daca-dreamers>>. Acesso em: 02 nov. 2017.

ZAPOTOSKY, Matt. **Federal appeals court panel allows Trump's third travel ban to partially take effect**. 2017. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/world/national-security/federal-appeals-court-allows-trumps-third-travel-ban-partially-to-take-effect/2017/11/13/c3c15cf4-c89a-11e7-aa96-54417592cf72_story.html?utm_term=.d20f3c4107d0>. Acesso em: 15 nov. 2017.