

A ATUAÇÃO DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS NOS ESTADOS UNIDOS: O CASO DAS CIDADES SANTUÁRIO

REIS, Ilana Luzia Alves dos¹

Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar a atuação dos governos subnacionais na sociedade política dos Estados Unidos, com destaque para a atuação dos governos subnacionais na temática migratória, com foco no ativismo das cidades santuário. A partir desta análise, o trabalho pretende compreender se os governos subnacionais com maior envolvimento na temática migratória são aqueles que possuem um maior número de imigrantes. Além disso, tem como objetivo compreender se o apoio oferecido aos imigrantes diante de um contexto de restrição é motivado pela importância econômica e social que estes grupos têm para tais regiões. Para tanto, será apresentado um histórico sobre o federalismo norte-americano e suas características, visto que é por meio dele que se faz possível a organização do país entre governo federal e governos subnacionais. Para identificar suas motivações e ressaltar a importância do papel que desempenham na sociedade política do país, desde seu surgimento na década de 1980 até a metade do governo do atual presidente republicano Donald Trump no final de 2018, será realizado um mapeamento das cidades santuário, a análise de sua evolução e suas características principais enquanto grupo.

Palavras chave: *cidades-santuário, federalismo, imigração, Estados Unidos*

¹ Pesquisa desenvolvida no âmbito do Grupo de Estudos sobre Estados Unidos da Universidade Federal de Uberlândia (GEA/UFU) vinculado ao INCT-INEU, sob coordenação da Profa. Dra. Débora Prado.

Introdução

Desde a conquista de sua independência da Inglaterra, os Estados Unidos é um país caracterizado pela diversidade de pensamentos entre seus estados, tendo as treze ex-colônias que lhes deram origem sido tão diferentes. Enquanto confederação, cada uma tinha sua soberania e liberdade para exercer o poder de acordo com sua própria identidade e interesses, independente da vontade de um Estado central. No entanto, devido ao contexto político e social da época, se fez necessária maior presença de um Estado central e soberano. Foi essa necessidade que desencadeou a transição do país de uma confederação para uma República Federal, onde os estados já não eram mais soberanos perante o Estado, apesar de sua autonomia ainda ser prioridade na política norte-americana.

A transição, no entanto, não ocorreu de forma tranquila. Como descreve Prado (2013), o período de formulação da Constituição do país foi marcado por tensões e debates entre os Federalistas, que defendiam a centralização do poder para o Estado soberano, e os Anti-federalistas, que argumentavam que a centralização poderia ser uma ameaça à autonomia dos estados. Por fim, a Constituição aprovada em 1788 estabelecia um sistema onde os poderes poderiam ser compartilhados entre o governo federal e os estaduais. Embora a soberania tenha passado a pertencer exclusivamente ao Estado central, existem brechas na Constituição de 1788, que ainda rege o país, que abrem espaço para diferentes interpretações e permitem que os governos regionais tomem suas próprias decisões sobre assuntos de seu interesse, tanto doméstica quanto, em alguns casos, internacionalmente, mesmo que existam divergências entre elas e a vontade do Estado. Por esse motivo a história do país é marcada por inúmeros conflitos e choques políticos entre os governos regionais e federal. As obras de Karnal (2005) e Soldatos (1990) são importantes fontes para o entendimento da fundação dos Estados Unidos e da paradiplomacia, termo que define a atuação dos governos subnacionais no país, e a motivação por trás das divergências entre eles e o governo federal.

Um exemplo de tais divergências, e o objeto desta pesquisa, são as cidades santuário. Estes santuários são jurisdições - cidades, condados e estados - que acomodam imigrantes e possuem políticas que impedem ou dificultam a ação do governo federal no que diz respeito às leis sobre imigração, sendo a maioria destas políticas referentes à não cooperação com os agentes federais em qualquer ação contra imigrantes. Sendo assim, a própria existência das

cidades santuário é uma forma de resistência de governos subnacionais ao governo federal. (KOPAN, 2018)

As cidades santuário surgiram na década de 1980, mas a importância do tema imigração na política norte-americana não é recente. É um tema sensível e controverso e tem gerado debates ao longo de muitos anos. Por um lado, o sentimento anti-imigratório está indiscutivelmente presente no país, que é reconhecido por seu forte nacionalismo, xenofobia e conservadorismo. Por outro, não se pode negar a importância política, econômica e social dos imigrantes para o país, o que gera polarização de pensamentos tanto entre os governos, quanto entre a população americana. Por esse motivo, sempre há espaço para a pauta em pesquisas e estudos sobre política e relações internacionais. Apesar disso, ainda poucos estudos são feitos sobre as cidades-santuário. Recentemente, houve aumento de interesse sobre o tema, concomitantemente ao aumento de discussões sobre imigração durante o governo do presidente Obama, e principalmente após o presidente Trump ter declarado uma guerra explícita contra a atuação dos santuários no país. (KOPAN, 2018)

No início do seu governo, que durou de 2009 a 2017, o presidente Barack Obama, do partido Democrata, planejava uma reforma no sistema de imigração dos Estados Unidos. A reforma nunca chegou a acontecer devido à mudança de prioridade dada ao assunto, mas principalmente devido à polarização partidária existente no Congresso. Durante este período o número de deportações bateu recordes, mas também foram tomadas importantes iniciativas sobre a imigração, como, por exemplo, a criação do DACA (Deferred Action for Childhood Arrivals) em 2012, que garantia proteção à alguns imigrantes indocumentados que chegaram no país enquanto ainda crianças. Apesar de a relação com a imigração ser vista como uma “mancha no legado de Obama”, todas as ações do seu governo referentes à este assunto contribuíram ainda mais para a polarização já existente no país e aumentou a força do debate sobre o tema, de forma que quando a campanha eleitoral para as eleições de 2016 começou, esta era uma das pautas mais importantes (American Immigration Council, 2017).

A campanha eleitoral do agora presidente Trump foi construída em torno de discursos nacionalistas e depreciativos de imigrantes, principalmente latino americanos e de países com crenças predominantemente muçulmanas. Os discursos do presidente referentes à almejada reforma imigratória sempre giravam em torno da fortificação de fronteiras, aumento na rigidez de leis e priorização dos cidadãos naturais do país. Sua vitória, apesar de inesperada, reflete o crescimento da força do conservadorismo e do pensamento anti-imigratório no país após o mandato democrata. Assim que chegou ao poder, o presidente Trump começou a tomar medidas

contra os imigrantes indocumentados. Segundo relatórios do Human Rights Watch (2017), desde o início do governo Trump o número de deportações na fronteira diminuiu em relação ao seu antecessor, mas como uma consequência da diminuição no número de tentativas de entrada no país. Em compensação, o número de prisões de imigrantes e deportações internas aumentou muito.

Isto posto, pretendo analisar neste artigo a atuação dos governos subnacionais na sociedade política dos Estados Unidos, destacando as cidades-santuário e sua importância dentro da atual conjuntura política do país, tendo em vista a grande importância não só política, como também social e econômica dos imigrantes no país. Com isso, pretendo comprovar a hipótese de que os governos subnacionais com maior envolvimento na temática migratória são aqueles que possuem um maior número de imigrantes. Além disso, pretendo compreender se o apoio oferecido aos imigrantes diante de um contexto de restrição é motivado pela importância econômica e social que estes grupos têm para tais regiões.

Para tanto, será apresentado um histórico sobre o federalismo norte-americano e suas características, visto que é por meio dele que se faz possível a organização do país entre governo federal e governos subnacionais. Além disso, com base na pesquisa e levantamento de dados feitos em conjunto no âmbito do Grupo de Estudos sobre Estados Unidos da Universidade Federal de Uberlândia (GEA/UFU), coordenado pela Profa. Dra. Débora Prado, apresentarei um mapeamento das cidades santuário, e analisarei sua evolução, características, e as motivações que levam uma localidade a se identificar como santuário, com o intuito de ressaltar a relevância de tais localidades para a preservação das comunidades imigrantes, tão necessárias no país, à despeito das ações e declarações do governo federal.

1. Federalismo norte-americano: origem e características

Um Estado Federal é caracterizado pela união de unidades federativas, que, apesar de unidas pelo Estado em comum, possuem autonomia e governos próprios. Segundo Azambuja (2005, p.373), existem duas formas pelas quais um Estado Federal nasce, sendo elas por agregação e por desagregação. A primeira acontece quando províncias autônomas já existentes passam a fazer parte de um Estado único, comandado por um governo central, embora participem como iguais na formação da vontade de tal Estado. A desagregação, por sua vez, acontece quando um Estado que a princípio é unitário se divide em unidades federativas, se

tornando um Estado Federal. Nesse caso, existe maior centralização do Estado, tendo ele a maior parcela de poderes, mesmo que os governos regionais possuam suas próprias competências. (ANDRADE; JESUS; SANTOS, 2017)

No caso dos Estados Unidos, que se tornou o primeiro Estado Federal no século XVIII, o federalismo surgiu da necessidade de centralizar o poder em um único governo. No entanto, a ideia de centralidade não pode ser sempre aplicada ao Estado norte-americano. Tendo nascido da agregação do que antes eram as treze colônias, sua história é marcada por embates entre o governo federal e governos estaduais, que, apesar de estarem unidos sob um mesmo Estado, reafirmam sua autonomia a nível subnacional. Assim, percebe-se que a característica de individualidade dos estados que levou o país a adotar o sistema federal é histórica e já nasceu com ele, apesar da adoção de tal sistema ter acontecido mais tarde. Por esse motivo, é importante estudar a história do país, para compreendermos as características que os levaram a buscar uma nova forma de governo, e analisar a fundação de tal governo, uma vez que o entendimento do federalismo estadunidense é essencial para entender o funcionamento dos governos subnacionais atuais.

Os Estados Unidos da América tiveram seu início como uma colônia de povoamento, que, diferente das colônias exploração, cujo nome é autoexplicativo, tem o objetivo de abrigar o povo de seu país colonizador e não apenas oferecer recursos para enriquecê-lo. Para alguns teóricos, esse é o motivo que separa a ex-colônia que se tornou um país desenvolvido daquelas do sul global, que ainda lidam com as consequências de anos de exploração. No entanto, a história do país mostra que não só haviam interesses que ultrapassavam o povoamento, mas que tais interesses tiveram um importante papel na configuração do país enquanto Estado federal.

Enquanto lidava com uma sucessão de guerras e a devastação que as seguia, a Inglaterra não mostrava interesse nas terras desconhecidas da América. No entanto, após receberem notícias de navegadores espanhóis que afirmavam existir muitas riquezas em tais terras, a exploração passa a ser uma ideia tentadora para a Coroa britânica. Apesar da tentativa de exploração das terras que um dia seriam os Estados Unidos, os conflitos com os indígenas nativos levaram os soberanos a desistirem de tal intuito. Foi só ao fim do século XVI que a rainha Elizabeth I permitiu que Walter Raleigh tentasse colonizar a América. Ele fez três expedições à terra que passou a chamar de Virgínia, no entanto, sua tentativa de colonização falhou. (ZINN, 2010).

No século seguinte, ao início da dinastia Stuart, a Inglaterra se dividia entre a Igreja católica e a Igreja Anglicana, enquanto passava por um crescente êxodo rural, consequência do

avanço do capitalismo e da propriedade privada, deixando um grande número de pessoas pobres e sem posses nas cidades. Foram estes grupos, junto com as vítimas de perseguições religiosas que primeiro emigraram para a América, buscando condições melhores. Além disso, as altas taxas de inflação, advindas do excesso de ouro americano que a Espanha espalhava pelo continente, a fome e a peste tornavam a vida na Inglaterra e na Europa mais difícil. Devido ao aumento da necessidade de comércio, e o fim das guerras, a Inglaterra voltou a colonizar no século XVII. No entanto, mais uma vez, essa missão foi entregue a terceiros, e não assumida pelo Estado em si. (SEPÚLVEDA, 2019).

Companhias organizadas por comerciantes, como a de Londres e a de Plymouth, que apresentavam características de empresas capitalistas, foram responsáveis por essa colonização de empresa e não de Estado. Começou-se então a colonização da América do Norte, onde foram formadas as treze colônias, nas quais se refugiavam aqueles que buscavam fugir da vida difícil na Inglaterra, o que era conveniente para a Coroa britânica, que podia despachar tudo o que fosse indesejado em seu país para lá. Assim, as colônias eram compostas por órfãos, pessoas pobres, e servos, que trocavam anos de trabalho gratuito por uma passagem para a América. No entanto, haviam também os “peregrinos”, que são considerados os fundadores dos Estados Unidos, e da organização política inicial das colônias, que se baseava em comércio e religião. (KARNAL, 2007).

Os puritanos mantinham grande controle sobre os colonos, exigindo de todos que seguissem uma moral religiosa, o que começou a gerar tensões internas entre as colônias, que eram comandadas por diferentes famílias, com diferentes visões. No século XVIII aconteceu o fenômeno do “grande despertar”, onde pregadores encorajavam as pessoas a pararem de seguir os pensamentos religiosos ingleses, dando assim forma a identidade religiosa, política e social da colônia, separada daquela herdada da Inglaterra. Todavia, as colônias não eram diferentes em pensamento apenas da Inglaterra, como também entre si. Eram principalmente divididas entre colônias do Norte e colônias do Sul. (KARNAL, 2007)

As colônias do Norte tendiam a ser mais independentes da Inglaterra, tendo em vista que os produtos ali produzidos raramente serviam para a Coroa inglesa, pois eram os mesmos produzidos na Europa, devido a semelhança climática. Assim, as atividades que tais colônias desenvolviam eram para comércio e consumo próprio. As colônias do Sul, por outro lado, eram mais voltadas para os interesses europeus. Sua economia dependia inteiramente de exportações, e a produção latifundiária em maior escala levava à maior busca por mão-de-obra, o que acarretava em maior uso do trabalho escravo. Estas colônias tendiam a ser mais leais à Coroa,

uma vez que sua economia dependia dela. Assim, se opunham à busca pela independência, que começava a se tornar uma pauta de discussão. (JARDIM, 2007)

As diferenças, tanto estruturais quanto econômicas e identitárias, mostravam que já não existia um sentimento de unidade entre as colônias desde seu início, estando cada uma preocupada com seus próprios interesses, defendendo-os sem pensar no todo.

Isso muda, no entanto, após a América ter sido exposta a um longo período de guerras, que começou no fim do século XVII e durou todo o século XVIII, tendo sido a Guerra dos Sete Anos a pior delas. As colônias organizaram uma conferência em 1754, em Albany, New York, que pretendia formar uma união das colônias, com o intuito de aumentar sua força contra os inimigos. Tal união não foi bem vista pela Inglaterra, e nem por algumas das colônias, que temiam a perda de sua soberania. As guerras haviam também forçado militares britânicos a se mover para a América, para auxiliar com os conflitos. No entanto, o alto nível de abuso de tais militares com os colonos gerou revolta entre eles. Além disso, após o fim das guerras, a Inglaterra exigia das colônias uma contribuição para o pagamento dos gastos gerados no período. No ano de 1763 houve uma mudança de atitude da Inglaterra, que passou a interferir nos assuntos internos dos colonos. Isso, somado aos abusos dos soldados britânicos, e o fato de que o motivo de as colônias terem entrado em guerras para começar foram os interesses britânicos e não os das colônias, foi o que serviu de estopim para a revolta que levaria à redação da Declaração de Independência. (KARNAL, 2007)

A Declaração de Independência ficou pronta em 4 de julho de 1776, e deu início à Guerra da Independência, que durou até 1783, quando os Estados Unidos finalmente conseguiram a vitória e se tornaram independentes, fundando seu próprio país. O novo país tinha o lema “E PLURIBUS UNUM”, que significa “de muitos, um”, em latim, e representava sua unificação. (KARNAL, 2007)

No entanto, o sentimento de unidade não existia entre os colonos. A união formada para conseguir o objetivo comum da independência não significava que as colônias passaram a pensar em si mesmas como partes de um todo, e se dissolveu assim que o objetivo comum fora alcançado. Ainda presavam pela própria identidade, soberania, e liberdade individual para trabalhar em busca dos próprios interesses, o que é um sentimento que continua presente ainda hoje entre os estados.

Tendo em vista esse sentimento de emancipação, não só da Inglaterra, mas também entre os estados, o Estado norte-americano se tornou uma Confederação, instituída pelo *Articles of Confederation* após conquistar sua independência da Inglaterra. Este tipo de organização é

caracterizada como uma união de Estados que, diferente da Federalista, não possui um governo centralizado soberano. Cada Estado-membro deve ser autônomo e independente, e teria o poder de exercer sua soberania em qualquer assunto que lhe coubesse, o que incluía fazer e executar suas próprias leis, de modo que o Congresso só poderia interferir em determinados assuntos, em sua maioria voltados para a política externa. Por esse motivo, ficava claro que seria extremamente difícil manter a união das treze ex-colônias. (COSTA, 2012, p. 219)

Desta forma, as decisões tomadas em conjunto pelo governo central, que era composto pelos próprios membros dos Estados confederados, não eram automaticamente acatadas por eles. Muitos nem as levavam em consideração e elas acabavam não tendo impacto sobre seus cidadãos. Isso se tornou um dos maiores obstáculos para a organização do sistema de governo confederativo, uma vez que não era adequado às necessidades sociais da época.

Da necessidade de se estabelecer um governo centralizado, surgiu o novo modelo de sistema político que, ao contrário do confederativo, dava ao Estado o poder de exercer autoridade sobre todos os cidadãos. No entanto, apesar da clara dificuldade de manutenção do sistema anterior, os Estados-membros que formavam a confederação não estavam dispostos a abrir mão de sua soberania. Criou-se então um mecanismo que estabelecia duas esferas de poder político sobre o território norte-americano: os governos nacionais e os subnacionais, cada qual com suas próprias atribuições. Tendo em vista que o poder emana do povo, ambas esferas teriam relação direta com o povo, que manifestaria sua vontade por meio da escolha de seus representantes, e assim conferia ao poder central a mesma legitimidade que os governos estaduais, mas ao mesmo tempo garantia que houvessem assuntos onde os estados não fossem obrigados a se submeter à interferência do poder central, e sua soberania fosse respeitada. (ANDERSON, 2009, p. 39)

O novo sistema político foi consolidado por meio da Constituição dos Estados Unidos de 1787, que estabelecia o governo federal e lhe dava autoridade direta sobre os indivíduos, mas não lhe garantia poder de alterar as decisões tomadas pelos governos regionais. Para garantir o funcionamento do novo modelo, seria também estabelecida uma estrutura de governo que o dividia em três poderes: o legislativo, o judiciário e o executivo.

O poder legislativo é composto pelos Deputados e Senadores, representantes dos estados e escolhidos pelo povo. O poder judiciário, cujo chefe é a Suprema Corte, é o único tribunal que a Constituição requer. Seus representantes, os juizes, são escolhidos pelo presidente do país e confirmados pelo voto do Senado. O poder executivo, por sua vez, é representado pelo Presidente do país, com o auxílio do vice-presidente e seus secretários. Por

meio desta organização, existe então a garantia de que os estados participam diretamente da legislação e da composição dos órgãos nacionais, sendo o senado uma representação direta dos estados, e os deputados os representantes do povo de seu respectivo estado. Desta forma, ambos são responsáveis por colocar os interesses de seus distritos federativos em pauta com o governo nacional. Até mesmo o presidente, que representa o governo nacional, é eleito não pelo povo diretamente, mas pelos estados, por meio do colégio eleitoral. (RAMOS, 2012)

Este sistema federalista dos Estados Unidos foi arquitetado com o objetivo de cobrir todas as necessidades políticas do país, e por esse motivo suas características são únicas, pensadas a partir do problema que precisava de solução, de forma que pudesse funcionar e garantir a harmonia entre os governos subnacionais e o governo regional. Apesar disso, sua aprovação não aconteceu de forma harmônica. Entre a apresentação do texto constitucional e sua aprovação, houveram muitos debates e discussões entre aqueles que eram Federalistas e os Anti-Federalistas, havendo grande relutância por parte dos estados que não concordavam com a centralização do poder em um único Estado. Por fim, a Constituição foi aprovada com apenas um voto de diferença. (RAMOS, 2012)

Assim, os Estados Unidos apresentavam ao mundo uma nova forma de Estado - a República Federal - que tinha o objetivo de fazer o que o modelo confederativo não pôde: estabelecer um governo nacional central que funcionasse plena e eficientemente, sem ferir tanto a soberania quanto as identidades de cada um dos governos subnacionais.

Tendo em vista o objeto desta pesquisa, que trata da atuação dos governos subnacionais nos Estados Unidos, a discussão sobre a formação do país e as características do sistema federalista nos ajuda a compreender como tal atuação é dada. É importante destacar que foi por meio do modelo federalista que se estabeleceu uma ordem onde os poderes podem ser compartilhados entre governo federal e governos estaduais, contribuindo assim para a maior autonomia dos entes federados, que por meio dela são capazes de atuar tanto doméstica quanto internacionalmente, e tanto de forma cooperativa quanto de forma dual. Isto posto, o próximo item tratará de tal atuação, especificando as diferentes formas como ela pode ocorrer, e seu impacto na política internacional do país.

2. A atuação dos governos subnacionais no sistema federalista norte-americano

O estabelecimento da nova ordem política dos Estados Unidos por meio do federalismo resolveu o problema da confederação, centralizando o poder em um único governo soberano, e

apaziguando as preocupações dos estados, garantindo que mantivessem sua soberania e autonomia, mas criava um novo problema. Os interesses dos governos subnacionais não são sempre os mesmos do governo federal, fazendo com que ambos tomem iniciativas diferentes, e resultando, assim, em conflitos internos e externos sobre as políticas nacionais e regionais.

Tais iniciativas são sustentadas e permitidas por meio da Décima Emenda da Constituição de 1787, que diz que “os poderes não delegados aos Estados Unidos pela Constituição, nem proibidos por ela aos estados, são reservados aos estados respectivamente, ou ao povo”. Esta emenda pode ser interpretada de diferentes maneiras, e este é um dos aspectos do federalismo norte americano que pode ser visto como um problema, mas são muito importantes para a atuação dos estados subnacionais: a Constituição deixa espaço para muitas interpretações, deixando brechas que permitem ações de diferentes atores sejam legalizadas pela constituição. (HING, 2011)

Uma das interpretações sugere que a Décima Emenda confirma que o poder do governo federal está sujeito a limites que reservam o poder aos estados. Nos anos 1990, a Suprema Corte começou a usar ainda mais esta emenda para limitar o poder do congresso. Assim, a emenda é essencial para a garantia dos direitos dos estados dentro do sistema capitalista, garantindo a eles o controle de seus interesses, de forma que uma intrusão federal pode ser considerada inconstitucional. Assim, abre-se espaço para a atuação dos governos subnacionais, tanto a nível regional quanto a nível internacional, com a justificativa de que a permissão de atuação de governos nacionais sem intromissão do governo federal diminui a chance de tirania federal, e por estarem mais próximos do povo, os estados são mais inclinados a responder suas demandas e necessidades. (HING, 2011)

Com o avanço da globalização e aumento do multilateralismo internacionais houve também aumento das negociações internacionais e de tratados. Paralelamente, houve também o aumento de países que adotam o sistema federal, e consequentemente, aumento da participação de governos subnacionais na política internacional. Assim, os governos subnacionais tem o poder político e soberania que os permite formular e implementar sua própria política desde que respeitando a constituição federal, e eles têm consciente de tal poder, resultando em sua participação ativa no sistema internacional. Este fenômeno pode ser chamado de paradiplomacia. A paradiplomacia é uma continuação do governo estadual, onde a política regional se difere da política do governo central a um nível internacional, como um paralelo à diplomacia. (LEQUENSE; PAQUIN, 2017)

Para explicar a paradiplomacia, Soldatos (1990) usa o conceito de “seguimentação”. Segundo ele, existem dois tipos de seguimentação:

(1) Seguimentação territorial (vertical) - os governos a níveis nacionais e subnacionais são ambos ativos nas relações internacionais e formulação de políticas externa, sendo que não existe hierarquia entre eles em termos de poder e importância.

(2) Seguimentação funcional (horizontal) – diferentes agências e departamentos governamentais estão envolvidos nas relações exteriores.

Para este trabalho, o tipo de segmentação mais relevante é o territorial. Dentro dela, existem duas categorias de paradiplomacia: a global, onde os atores subnacionais se envolvem em problemas relacionados ao sistema internacional, e a regional, que apenas se refere aos problemas que envolvem as comunidades locais.

Neste sentido, a atuação dos governos subnacionais pode ocorrer tanto à nível internacional quanto à nível regional, e pode ser de natureza cooperativa ou paralela. As ações tomadas por tais governos que tem natureza cooperativa, como o nome sugere, ocorrem quando o ator subnacional coordena suas ações com as do governo federal, de modo que ambos agem juntos, apesar da autonomia do governo subnacional. As ações paralelas, por outro lado, são diferentes das do governo federal, e podem ocorrer de forma harmoniosa, quando o governo federal aceita a independência das ações de governos subnacionais, mas também podem acontecer em conflito, quando o governo federal se opõe às ações dos governos subnacionais. (SOLDATOS, 1990).

Apesar de nem todas as ações de governos subnacionais que diferem das do governo federal levarem a conflitos, grande ênfase é dada à essa possibilidade, tendo em vista o histórico dos Estados Unidos onde os interesses de suas localidades são frequentemente conflitantes tanto entre si, quanto com os do governo federal, como vimos anteriormente. Esta seguimentação é frequentemente ligada à crise institucional do governo federal, que pode ser observada no país atualmente. Quando os governos subnacionais sentem que seus interesses não estão sendo bem representados pelo governo central, eles passam a se envolver diretamente na política externa, e formular as próprias políticas internamente. Isto força o governo federal a tentar harmonizar suas ações, o que, se não for negociável, será por meios burocráticos, gerando uma reação negativa dos governos subnacionais e causando ainda mais conflitos, aumentando a crise. (SOLDATOS, 1990).

Com isso, podemos destacar também as duas principais teorias que analisam o federalismo norte-americano, sendo elas o “Federalismo Cooperativo” e o “Federalismo Dual”.

O primeiro se refere ao modelo onde os estados mantêm uma relação de cooperação com o estado federal, na tentativa de trabalharem juntos para servir o povo. O segundo, por sua vez, define um modelo onde a autonomia dos estados subnacionais é mantida e sua esfera de poder é tão importante quanto a do governo nacional, permitindo que ambas esferas sejam igualmente soberanas e causando maiores tensões entre elas (PRADO, 2013).

Levando em consideração que esta pesquisa trata das divergências entre os governos nacional e subnacionais, o modelo de Federalismo Dual é mais aplicável ao tema, e pode ser melhor observado na atuação dos estados em relação ao governo federal no contexto das cidades-santuário. Os componentes que levam aos conflitos entre governos nacionais e subnacionais são, geralmente, ligados à natureza do sistema federalista, onde os sistemas mais integrados diminuem as chances de conflito (SOLDATOS, 1990).

Como vimos, no entanto, não existe uma integração significativa no sistema federal dos Estados Unidos, fazendo com que os conflitos estejam sempre presentes ao longo de sua história. O tópico a seguir trata de um destes conflitos recorrentes na política do país: a imigração, que tem sido foco de debates por muitos anos, e mais especificamente, as cidades-santuário.

3. As cidades-santuário

Como escrito anteriormente, os embates entre governos subnacionais e o governo nacional dos Estados Unidos estiveram presentes muitas vezes ao longo de sua história. É comum que haja divergências de interesses entre os governos em diversos assuntos. O exemplo que tratarei aqui, no entanto, são as Cidades Santuário.

Apesar do nome, os santuários não são somente cidades, como também estados e condados, que adotam políticas que objetivam limitar a cooperação com as forças federais de imigração. Não existe uma definição definitiva e legalmente reconhecida pelo governo para elas, mas tais políticas procuram proteger imigrantes indocumentados, tendo em vista a perseguição que lhes é comum a nível nacional. No entanto, a pesquisa e levantamento de dados utilizados neste artigo, feitos em conjunto no âmbito do Grupo de Estudos sobre Estados Unidos da Universidade Federal de Uberlândia (GEA/UFU), foram baseados em relatórios disponibilizados pela U.S Immigration and Customs Enforcement (ICE), e por esse motivo usarei a seguinte definição, usada pela agência na construção de seus relatórios:

These cities, counties, and states have laws, ordinances, regulations, resolutions, policies, or other practices that obstruct immigration enforcement and shield criminals

from ICE — either by refusing to or prohibiting agencies from complying with ICE detainers, imposing unreasonable conditions on detainer acceptance, denying ICE access to interview incarcerated aliens, or otherwise impeding communication or information exchanges between their personnel and federal immigration officers.

Assim, autoridades e grupos regionais desafiam o governo nacional, por meio da não cooperação com as leis, políticas e práticas nacionais que envolvem a imigração. A proteção aos imigrantes nestas jurisdições pode também ser vista por elas como uma questão de segurança pública. É importante criar uma relação de confiança com as comunidades imigrantes, tanto para manter o bem-estar e segurança da comunidade como um todo, quanto por motivos sociais e econômicos, dada a importância destas comunidades para as regiões nas quais existem em maior quantidade.

As políticas de santuário têm ganhado grande atenção nos últimos anos, nos Estados Unidos e no mundo, principalmente após a eleição de Donald Trump, que declarou uma guerra explícita contra elas. No entanto, é difícil dizer exatamente quando tais práticas começaram. Mesmo a Bíblia já mencionava “cidades refúgio”, e na Europa medieval eram comuns as práticas que ofereciam proteção à grupos marginalizados, embora o termo santuário não estivesse relacionado à imigração, e as práticas fossem majoritariamente adotadas por igrejas ao invés de cidades ou territórios específicos.

Nos Estados Unidos, sua história começa com os escravos fugitivos e está diretamente ligada à questão do federalismo norte-americano. Os escravos que escapavam de seus donos podem ser considerados a primeira grande classe de refugiados do país, e eram abrigados e protegidos pelas primeiras “sanctuary cities”. Desde as primeiras reuniões do Congresso, na década de 1790, existiam conflitos entre aqueles que defendiam tais cidades e esperavam que elas recebessem proteção federal, e os donos de escravos, que exigiam leis mais restritivas sobre elas. (BAKER, 2017)

A lei federal da época, promulgada em 1793 no Artigo IV, Seção 2 da Constituição dos Estados Unidos, e denominada Fugitive Slave Act, concedia aos donos de escravos o direito de recuperar seus escravos fugitivos, autorizando governos locais a retornar tais indivíduos a seus donos. A autorização, no entanto, não era equivalente a obrigação. Assim, agentes locais não eram obrigados a reforçar o ato. Tendo em vista que o governo federal da época ainda estava em formação, e essencialmente dependia da cooperação dos estados para reforçar suas leis, o Fugitive Slave Act não era garantia de que os donos de escravos teriam os fugitivos devolvidos, o que causava insatisfação entre eles e levava à demandas por leis mais rígidas, que forçassem

os agentes estatais a garantir seus direitos, protegidos pelo artigo IV da Seção 2 da Constituição. (BAKER, 2017)

As petições dos donos de escravos consideravam que os estatutos congressionais e o próprio Fugitive Slave Act de 1793 contariam com a cooperação dos estados. Todavia, no início dos anos 1800, e durante suas primeiras décadas, houve forte oposição, principalmente dos estados do sul, a tal cooperação forçada, uma vez que podia ser considerada coercitiva e violava a noção de soberania dupla, que indicava que tanto o governo federal quanto os estaduais eram soberanos, de forma que o Congresso, apesar de ter poder sobre a criação da lei federal, não podia interferir nas ações dos agentes estaduais. (BAKER, 2017)

Com o aumento das tensões entre os proprietários de escravos e os defensores dos santuários, alguns estados do norte como Pensilvânia, Nova Jersey e Nova York, começaram a aprovar leis que visavam equilibrar a proteção aos escravos fugitivos com as exigências de seus proprietários. No entanto, a tentativa se mostrou falha, uma vez que os proprietários de escravos alegaram que tais medidas só serviam para negar seus direitos constitucionais à sua propriedade. Tal disputa durou até o ano de 1842, quando a Suprema Corte dos EUA confirmou o princípio de dupla soberania por meio do caso *Prigg vs. Pensilvânia*. Esta foi a primeira vez que um caso relacionado às cidades santuário foi levado à Corte e acabou como uma derrota para a causa. A Corte determinou que os escravos fugitivos eram de interesse federal, e não estatal, impedindo os estados de passarem leis relacionadas ao assunto, sejam elas favoráveis ou desfavoráveis aos fugitivos. (BAKER, 2017)

Assim, desde então, as cidades santuário não são capazes de criar leis que protegem qualquer tipo de refugiados, sejam eles os escravos fugitivos da época ou os imigrantes e refugiados de hoje. No entanto, segundo a constituição, o governo federal não pode forçar os agentes estatais a seguir as leis já existentes ou criadas em âmbito federal, o que ainda permite a existência de santuários. Essa noção fez com que muitos dos santuários passassem a incentivar seus agentes da lei a não apenas não cooperar com as leis federais, mas também facilitar a fuga dos escravos. Em resposta, o Congresso aprovou um novo Fugitive Slave Act em 1850, que concedia mais poder aos agentes federais, principalmente os responsáveis por assuntos referentes aos escravos fugitivos. Por fim, a nova lei, que era favorável à manutenção da escravatura, teve um efeito ainda mais polarizador no país, que já se dividia entre norte e sul, sendo o norte contrário a ela. Em vários estados do norte os cidadãos começaram a ativamente ajudar os fugitivos, e a protestar contra a escravidão e o retorno dos escravos à vida da qual

fugiam. Agentes federais não tinham condições de lutar contra a resistência popular, provando que a lei federal significava pouco sem o apoio estatal. (BAKER, 2017)

Apesar de a atuação dos governos regionais e igrejas como santuário nos EUA ter começado na década de 1790, o nome “Cidade Santuário” só surgiu duzentos anos depois, quando na década de 1980 muitos habitantes da América Central, principalmente da Guatemala e de El Salvador, fugiram para os Estados Unidos, na esperança de escapar das crises e conflitos civis que aconteciam em seus países de origem. (GZESH, 2006)

Tais conflitos estavam se formando por anos, mas foi no começo da década de 1980 que a guerra civil em El Salvador se intensificou, uma vez que oligarquias controladas por líderes militares corruptos agiam contra grande parte da população rural. Organizações Internacionais de Direitos Humanos vinham noticiando altos níveis de repressão e violações de direitos humanos em El Salvador e na Guatemala, e quase sempre os responsáveis eram militares que o faziam com apoio do governo. Milhares de pessoas foram assassinadas ou desapareciam, e em 1980 o arcebispo Oscar Romero foi assassinado no altar após ter pedido que soldados parassem de matar civis em El Salvador. (MCDANIEL, 2017)

Enquanto as guerras se intensificavam na América Central, o Congresso dos EUA, que estava no último ano da administração Carter, aprovou o Refugee Act, que visava aumentar a elegibilidade para refúgio político no país. Foi uma feliz coincidência que a aprovação do Refugee Act tenha acontecido ao mesmo tempo que o movimento de imigração em massa dos países da América Central para os Estados Unidos. No entanto, a administração do presidente Reagan, que assumiu o poder em 1981, era contrária ao ato, alegando temor pela segurança nacional e apoio à guerra contra o comunismo. O país promoveu uma intervenção na América Central, tomando o lado dos governos militares. (MCDANIEL, 2017)

Entre os anos de 1981 e 1990, estima-se que quase um milhão de salvadorenos e guatemaltecos tenham buscado refúgio nos EUA, e apesar de muitos terem conseguido adentrar o país sem ser detectados, um grande número de refugiados foram detidos na fronteira do país com o México. As políticas migratórias do governo Reagan eram tratadas como parte da estratégia nacional na região, e tinham grande influência nas decisões de concessão ou não de refúgio aos centro-americanos. O recém aprovado Refugee Act reconhecia refugiados cujas motivações para saírem de seus países de origem partiam da perseguição ou “um medo bem fundamentado de perseguição por causa de raça, religião, nacionalidade, participação em um grupo social específico ou opinião política”. No entanto, o governo Reagan caracterizava os refugiados salvadorenos e guatemaltecos como imigrantes econômicos, uma vez que apoiava

os governos de tais países e negava a violação de direitos humanos da parte deles. Por esse motivo, os pedidos de refúgio desta região eram quase sempre negados. (GZESH, 2006)

Uma vez que a situação dos refugiados veio ao conhecimento do público, uma pequena oposição às políticas anti-imigratórias começou a se formar, principalmente entre advogados que estavam dispostos a ajudar os refugiados à conseguir permissão para ficar no país, e congregações religiosas, localizadas principalmente no estado do Arizona, que ofereciam assistência legal e humanitária aos salvadorenhos e guatemaltecos que precisassem. Foram essas congregações que deram início ao chamado “Movimento Santuário” em 1980. (GZESH, 2006)

O Movimento Santuário começou com o Reverendo John Fife of Southside Presbyterian Church em Tucson, que, após tentar conseguir refúgio político para as pessoas que havia ajudado por dois anos, sem sucesso, anunciou que sua igreja seria abertamente contra o Serviço de Imigração e Naturalização (INS) e serviria de “santuário” para centro-americanos. Não demorou para que congregações de outros estados se juntassem às do Arizona, dando força ao movimento que chegou a ter 150 congregações que desafiavam o governo federal e dava apoio aos refugiados. (GZESH, 2006)

São Francisco foi a primeira cidade a se declarar um “santuário” ou “cidade de refúgio”, quando passou uma resolução em 1985 que declarava que “funcionários federais, não funcionários municipais, deviam ser considerados responsáveis pela implementação de políticas de refúgio e imigração”², e portanto os agentes da cidade não deveriam tomar qualquer ação que pudesse servir como a causa de deportação dos refugiados. Depois disso, outras cidades começaram a tomar atitudes semelhantes. No entanto, dois policiais de São Francisco cooperaram com o INS em 1989, o que levou o Conselho da cidade a adotar um decreto que proibia explicitamente qualquer oficial de perguntar o status de imigração dos cidadãos, a menos que fosse exigido pela lei federal ou estadual. A exceção descrita no decreto, que especificava sua validade *a menos* que o contrário fosse exigido pela lei federal, se tornou uma parte muito importante das políticas de santuário, uma vez que as torna constitucionais sob a “Décima Emenda”. (HING, 2011)

Apesar de as cidades santuário serem livres para adotar suas políticas de refúgio e proteção a imigrantes, em 1990 o Congresso passou uma lei que exigia que os estados que recebiam doações federais voltadas para o controle de crime e drogas, como, por exemplo, a Califórnia, “fornecessem cópias autenticadas dos registros estaduais de condenação criminal às

² Tradução livre.

autoridades federais de imigração dentro de trinta dias da condenação”. Assim, tanto o estado da Califórnia quanto a cidade de São Francisco, alteraram seu decreto de santuário, incorporando uma exceção para imigrantes que fossem presos ou condenados. Em qualquer outro caso, no entanto, os policiais não deveriam perguntar sobre o status de imigração. (HING, 2011)

Desde então, o número de santuários vem crescendo ao longo dos anos. Fontes de pesquisa sobre imigração afirmam que, no ano de 2019, mais de 300 jurisdições possuem políticas de santuário. No entanto, segundo relatórios da ICE, existem atualmente cerca de 180 santuários nos EUA, sendo eles 9 estados, e 172 cidades e condados, como mostra o mapa disponibilizado na Figura 1 abaixo:

Figura 1 – Cidades, condados e estados santuário



Source: Immigration and Customs Enforcement Data

Os santuários estão mais concentrados nas costas, mas podem ser encontrados em diversas áreas do país. Alguns dos mais conhecidos são a cidade de Nova Iorque, cuja população imigrante passa dos 3 milhões, dos quais 560.000 não são documentados, o condado de Los Angeles, que tem uma população de 3,5 milhões de imigrantes que compõem aproximadamente 35% de sua população total, e Chicago, onde mais de 20% dos empresários são imigrantes. Por outro lado, alguns santuários como as cidades de Iowa e Hartford possuem pequenas comunidades imigrantes que não chegam a representar 5% de sua população total. (AIC)

A Figura 2 abaixo, que representa o mapa das regiões metropolitanas dos EUA com o maior número de imigrantes em 2017, em comparação com o mapa de santuários, mostra que áreas com muitos imigrantes nem sempre possuem muitos santuários, como se pode observar nas regiões próximas à cidade de Miami e de Atlanta. Da mesma forma, existem muitos santuários em áreas onde a população imigrante não é tão predominante, como a região noroeste do país. Logo, pode-se concluir que o número de imigrantes, apesar de ser um estímulo, não é um requerimento para que uma localidade se torne santuário.

Figura 2 – Áreas metropolitanas com o maior número de imigrantes em 2017



Source: Pew Research Center analysis of 2017 American Community Survey (1% IPUMS).

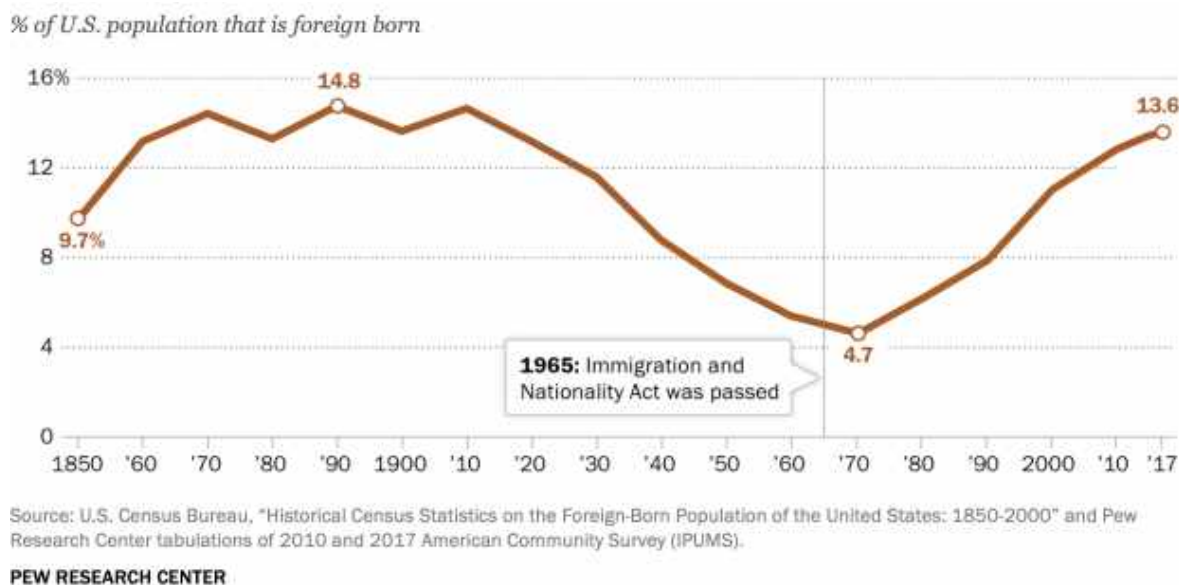
PEW RESEARCH CENTER

Por que, então, uma localidade decide se tornar santuário? Alguns escritores afirmam que as políticas de santuário são, também, políticas de segurança pública. É necessário assegurar que a comunidade como um todo, tanto os membros imigrantes quanto os nativos, possa confiar e cooperar com a polícia para que seja possível manter a segurança de todos. Hing (2011) afirma, em seu artigo sobre como as políticas de santuário são uma representação de boa política pública, que a divulgação desta mensagem é uma das partes mais importantes sobre a integração das comunidades imigrantes, que são muito presentes e têm grande influência na sociedade norte-americana, apesar da xenofobia existente no país.

A influência destes imigrantes no país vai além da “narrativa histórica de que movimentos populacionais levam a inovação de uma região para outra” (KING, 2012). Em

2017, o número de imigrantes nos Estados Unidos chegou a 44.4 milhões de pessoas, um número maior que o de qualquer outro país do mundo.

Gráfico 1 – Porcentagem de imigrantes na população dos Estados Unidos



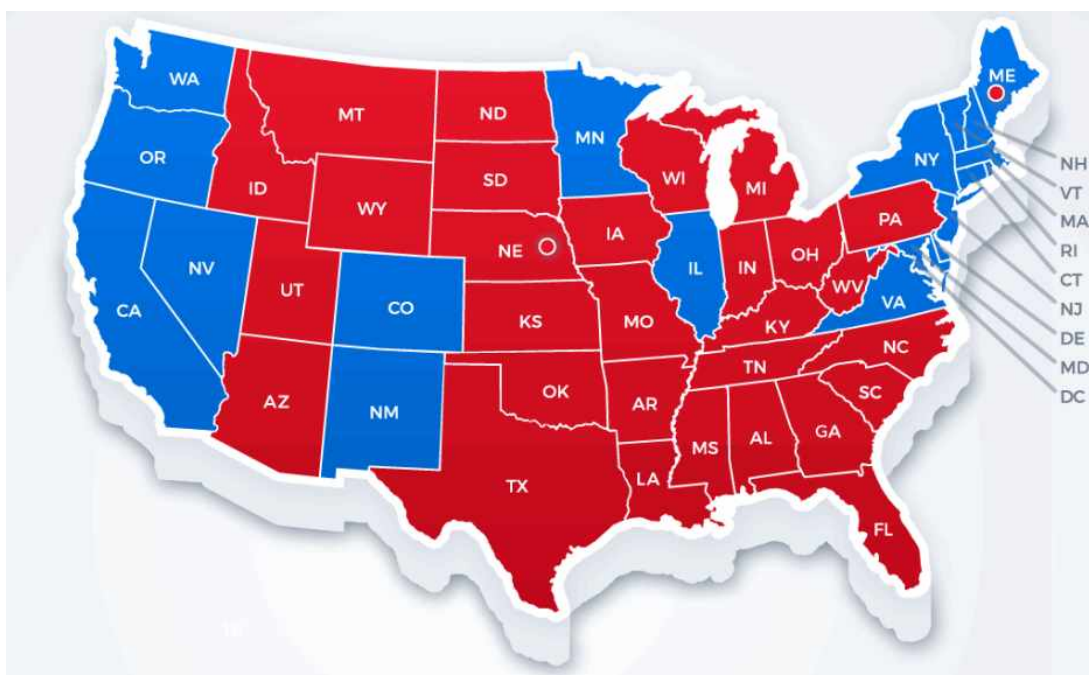
Como mostra o Gráfico 1, este número representa mais de 13% da população do país, o que só fica atrás da faixa de 14.8% de imigrantes que o país tinha na década de 1890. Destes imigrantes, a maioria está no país de forma legal (77%), e eles representam cerca de 17% de toda a força de trabalho do país, o que se traduz em 29 milhões de pessoas. Além disso, espera-se que tais imigrantes e seus filhos ajudem a balancear a idade de trabalho da população dos EUA, em uma geração onde as pessoas tem menos filhos e demoram mais tempo para se aposentar. (RADFORD, 2019)

Mesmo assim, e apesar da clara importância das comunidades imigrantes e de sua integração dentro do país, as políticas de santuário não recebem a mesma atenção política e da mídia que as ações e leis anti-imigratórias, onde está a maior parte do foco. Medidas anti-imigração são propostas e algumas vezes aprovadas quase diariamente, fortalecendo o debate sobre o tema. É por esse motivo que é necessário falar sobre a constitucionalidade e legalidade das cidades santuário, para que se possa proteger as jurisdições que tratam receber a confiança das comunidades imigrantes como uma necessidade para a segurança pública. (HING, 2011)

A maior campanha anti-imigratória e explicitamente anti-santuário tem ocorrido durante a administração Trump. Desde sua campanha eleitoral o agora presidente tem direcionado ataques aos imigrantes e àqueles que os defendem e protegem dentro do país, os associando muitas vezes ao crime e terrorismo. Para ele, a questão imigratória é também uma questão de segurança pública. No entanto, ao contrário dos santuários, ele não vê a integração

dos imigrantes como algo positivo para a segurança de todos, mas sim como a causa da diminuição da segurança pública. Este tipo de pensamento é mais comum em governos conservadores. O mapa abaixo mostra, de vermelho, os estados onde o presidente Trump recebeu maioria de votos, e de azul, sua oponente Hillary Clinton, do partido democrata, nas eleições de 2016.

Figura 3 – estados azuis e estados vermelhos



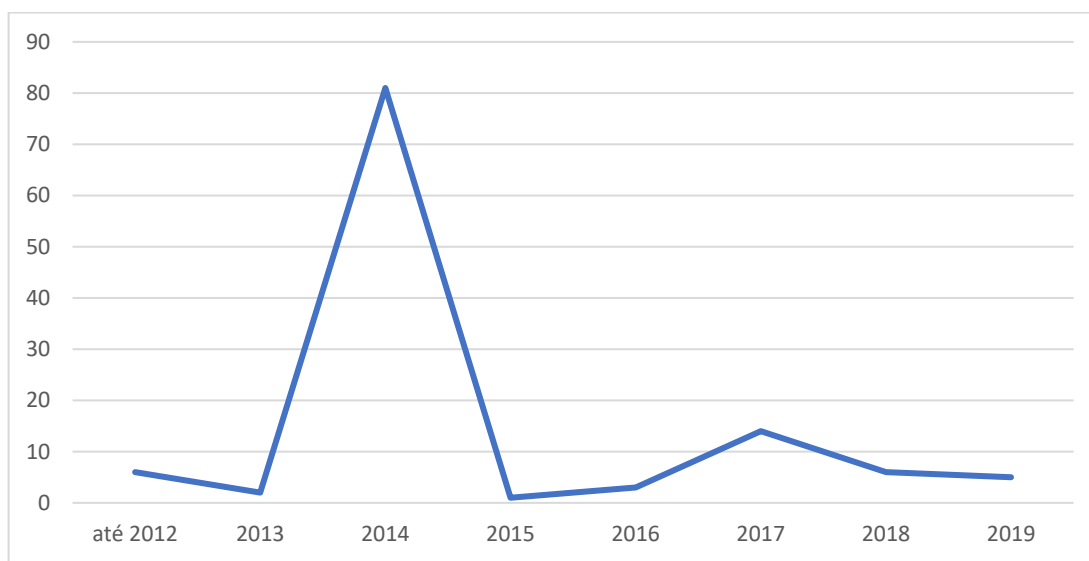
Fonte: CFA Institute, 2019

Este tipo de divisão entre vermelhos e azuis é comumente usada nos Estados Unidos para representar os estados mais conservadores de vermelho, e os mais progressistas de azul. Ao compararmos este mapa com o mapa de santuários na Figura 1, percebemos que a maioria dos santuários se encontram em estados azuis, onde pensamentos progressistas predominam. Pesquisas feitas pelo GEAU/UFU, confirmam, também, que todas as cidades que são identificados pela ICE como santuário passaram a ser identificadas como tal enquanto governadas, a nível regional, por governos democratas ou progressistas. No caso dos estados, 5 dos 9 eram governados por democratas, enquanto 4 eram governados por republicanos. Logo, percebe-se que, embora não exista uma regra sobre a qual partido os santuários pertencem, as regiões onde os pensamentos progressistas são predominantes tendem a proteger mais os imigrantes, e estas se identificam mais com o partido democrata.

Apesar disso, um governo democrata não significa, automaticamente, pensamentos pró-imigrantes. Durante o governo do presidente democrata Barack Obama, mais de 3 milhões de imigrantes foram deportados, o que bateu o recorde de maior índice de deportação na história

do país, e rendeu ao presidente o título de “deporter in chief”. Existem argumentos de que se deve levar em consideração o contexto no qual o país se encontrava durante tais deportações, e deve-se levar em conta as ações pró-imigratórias tomadas pelo presidente, como a criação do Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA). No entanto, tais argumentos não são relevantes para este artigo.

Gráfico 2 - Número de cidades-santuário por ano



Elaboração própria³

O gráfico acima representa a quantidade de localidades que passaram a ser consideradas santuário pela ICE por ano. Nota-se que os maiores números foram no ano de 2014 e 2017. Ao longo do ano de 2013, a administração Obama deportou cerca de 435,000 imigrantes, um número recorde no país. Similarmente, o ano de 2017, que marcou o primeiro ano da administração Trump, viu um aumento significativo de prisões de imigrantes, apesar de o número de deportações ter caído em relação ao ano anterior, em resposta à diminuição da tentativa de entrada de imigrantes no país. Apesar de ter deportado menos, mais ações foram tomadas para reverter o processo de proteção de imigrantes pelo governo federal. Logo, pode-se associar o aumento de santuários a tais números, sendo esta uma resposta das localidades às ações do governo federal. (HRW, 2017)

Com isso, concluímos que as ações das cidades santuário não estão relacionadas ao governo federal por motivos partidários, mas sim como contrapartida às ações governamentais

³ Os dados presentes no gráfico são parte do levantamento de dados feito pelo Grupo de Estudos GEA/UFU, com base nos relatórios sobre cidades santuário da ICE.

que vão contra seus interesses, nesse caso a preservação das comunidades imigrantes, refletindo a relação entre governos federais e governos subnacionais existente no país.

Embora os santuários que surgiram durante a década de 1790 ainda não fossem chamados de santuários, e sua proteção fosse voltada à escravos e não imigrantes e refugiados, sua definição e propósito são os mesmos das cidades santuário como as conhecemos agora. Baker afirma que uma comparação não seria justa, tendo em vista os diferentes contextos históricos e sociais, mas faz uma analogia entre elas e as cidades santuário de hoje, onde os proprietários de escravos seriam o equivalente aos apoiadores do atual presidente Trump e sua agenda anti-imigratória, uma vez que ambos priorizam a lei e a ordem sobre as liberdades individuais, e acreditam que os refugiados, frequentemente classificados como criminosos, são uma ameaça para a segurança e bem-estar do cidadão comum. Por fim, afirma que a lição que se deve tirar de tal analogia está nos processos constitucionais presentes no federalismo, uma vez que são as características únicas desse sistema que permitem o uso de meios estatais para contrariar o poder federal. (BAKER, 2017)

Considerações finais

Como descrito na primeira parte deste trabalho, a civilização dos Estados Unidos como os conhecemos hoje teve seu início a partir da imigração de pessoas que saíram da Inglaterra, seu país de origem, em busca de novas oportunidades e melhor qualidade de vida, e se estabeleceram na “nova terra” onde criaram suas próprias leis e costume. No entanto, nada foi tranquilo e resolvido facilmente em conjunto como um país unido e centralizado.

Conflitos e problemas sempre estiveram e sempre estarão presentes na história dos EUA, mas são muito importantes para a organização e desenvolvimento do país. Muitos de seus conflitos estão relacionados ao sentimento de individualidade presente nos estados, que buscam por uma autonomia e independência que nem sempre agrada o governo central. Foi da necessidade por tal autonomia que surgiu o governo federal, e foi dela que surgiram os primeiros debates sobre a atuação dos governos subnacionais dentro do país.

Escreveram uma nova Constituição e criaram os três poderes com a intensão de facilitar a convivência entre todos os estados e o governo central e fazer deles uma nação, ao invés de um conjunto de estados independentes dividindo o mesmo território. No entanto, nunca conseguiram chegar a um consenso sobre qual o papel de cada um destes governos dentro da nação unitária que se tornaram. Desde as discussões sobre a formulação da Constituição, aos

debates sobre as diferentes interpretações sobre tal Constituição, e até mesmo as discussões mais atuais sobre a participação de tais governos em problemas de nível internacional, como imigração e o clima, a quantidade de poder concedido aos governos regionais está sempre em pauta.

Esta dificuldade de definir qual poder cabe a quem, apesar de ter causado muitos conflitos e crises no país, também gera debates muito importantes e necessários nos dias de hoje. A importância destes debates está, principalmente, relacionada à influência que têm na vida de tantas pessoas. Como mostrado ao longo deste trabalho, o federalismo permite que os governos subnacionais ajam de forma a priorizar os interesses de seu povo de uma forma que o governo federal não seria capaz de fazer, uma vez que é regido por uma maioria que nem sempre é representativa das necessidades e direitos individuais.

As cidades santuário são um exemplo muito claro disso, tendo em vista que agem em favor de uma minoria frequentemente difamada e subjugada dentro da sociedade de um país que, sem dúvidas, precisa dela. O mapeamento dos santuários e as informações sobre eles discutidas ao longo do artigo nos permite concluir que os governos subnacionais com maior envolvimento na temática migratória não são, necessariamente, aqueles com maior população migrante. Enquanto alguns dos santuários contam com comunidades migrantes que cumprem um papel importante em seu território, outros têm comunidades muito pequenas das quais não dependem, logo, o número de migrantes não é o motivo principal para se tornar santuário, assim como seu apoio não é apenas uma contrapartida para o fato de que os migrantes são importantes econômica e socialmente em suas regiões.

Conclui-se, então, que a motivação das cidades-santuário é principalmente política, embora não necessariamente partidária, e sua importância não revolve apenas em torno da admissão de migrantes no país, mas também de segurança pública, e da visibilidade e proteção de uma população significativa em número, e muito importante política, social e economicamente para o país como um todo, mesmo que não tenha grande impacto em regiões específicas. Esta população, independente do governo federal que esteja ativo e das visões individuais de seus representantes, continuará existindo e estimulando uma oposição, que também é necessária em contextos democráticos.

Por esse motivo, é necessário que debates como estes referentes às cidades santuário continuem surgindo, e que mais informações sobre eles sejam divulgadas, uma vez que na era das “fake news”, a desinformação é comumente ignorada e desconsiderada, permitindo que afirmações como as de que tais santuários são inconstitucionais ou que migrantes são

necessariamente criminosos e prejudiciais à segurança pública se tornem verdades inquestionáveis, o que impacta negativamente na vida de milhares de pessoas que só estão buscando por uma vida melhor.

Bibliografia

AMERICAN IMMIGRANT COUNCIL. **Immigrants in California**, 2019. Disponível em: <<https://www.americanimmigrationcouncil.org/>> Acesso em: 27 nov. 2019.

_____. **Immigrants in Iowa**, 2019. Disponível em: <<https://www.americanimmigrationcouncil.org/>> Acesso em: 27 nov. 2019.

_____. **Immigrants in New York**, 2019. Disponível em: <<https://www.americanimmigrationcouncil.org/>> Acesso em: 27 nov. 2019.

ANDERSON, George. **Federalismo: uma introdução**. Rio de Janeiro, RJ; São Paulo, SP: FGV: IDESP, 2009.

ANDRADE, Júnio de Mendonça; JESUS, Gustavo Santana de; SANTOS, Karlos Kleitos dos. **Formação do federalismo norte-americano e do federalismo brasileiro**, 2017. Disponível em: <<https://periodicos.set.edu.br/index.php/direito/article/viewFile/3594/2137>> Acesso em: 27 nov. de 2019.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. 44.ed. São Paulo: Globo, 2005.

BAKER, Robert. **A Brief History of Sanctuary Cities**. 2017. Disponível em: <<https://tropicsofmeta.wordpress.com/2017/02/02/a-brief-history-of-sanctuary-cities/>>. Acesso em: 27 nov. 2019.

CFA Institute. **Enterprising Investor**, 2019. Disponível em: <<https://blogs.cfainstitute.org/investor/2018/03/13/red-states-blue-states-two-economies-one-nation/>> Acesso em: 27 nov. 2019.

COSTA, Nelson Nery. **Ciência política**. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

GRIFFITH, Brian; VAUGHAN, Jessica M. **Map: Sanctuary Cities, Counties, and States**. Center for Immigration Studies, 2019. Disponível em: <<https://cis.org/Map-Sanctuary-Cities-Counties-and-States>> Acesso em: 27 nov. 2019.

Gzesh, Susan. **Central Americans and Asylum Policy in the Reagan Era**. MPI, 2016. Disponível em: <<https://www.migrationpolicy.org/article/central-americans-and-asylum-policy-reagan-era>> Acesso em: 27 nov. 2019.

HING, Bill Ong. **Immigration Sanctuary Policies: Constitutional and Representative of Good Policing and Good Public**, 2011. University of San Francisco. Disponível em <<https://scholarship.law.uci.edu/ucilr/vol2/iss1/8/>> Acesso em: 27 de nov. de 2019.

Human Rights Watch. **The deported: Immigrants Uprooted from the country they call home**. 2017. Disponível em: <<https://www.hrw.org/report/2017/12/05/deported/immigrants-uprooted-country-they-call-home>> Acesso em: 20 de dez. de 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. **A formação da nação. Em História dos Estados Unidos, das origens ao século XXI**, São Paulo: Contexto, 2007

KING, Russel. **Theories and Typologies of Migration: An Overview and a Primer**, 2012. Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations 3/12. Disponível em: <<https://www.mah.se/upload/Forskningscentrum/MIM/WB/WB%203.12.pdf>> Acesso em: 19 de dez. de 2017.

KOPAN, Tal. **What are sanctuary cities, and can they be defunded?**. CNN, 2018. Disponível em: <<http://edition.cnn.com/2017/01/25/politics/sanctuary-cities-explained/index.html>> Acesso em: 05 de dez. de 2019.

LEQUENSE, Christian; PAQUIN, Stéphane. **Federalism, Paradiplomacy and Foreign Policy: A Case of Mutual Neglect**, 2017. Disponível em: <<http://www.stephanepaquin.com/wp-content/uploads/2017/06/Lequesne-Paquin-paradiplomacy.pdf>> Acesso em: 27 nov. de 2019.

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: 05 dez. 2019.

MPI. **Frequently Requested Statistics on Immigrants and Immigration in the United States**, 2017. Disponível em: <<https://www.migrationpolicy.org/article/frequently-requested-statistics-immigrants-and-immigration-united-states>> Acesso em: 20 de dez. de 2017.

PRADO, Débora Figueiredo Mendonça do. **Federalismo e política internacional: os conflitos entre a União e os governos estaduais nos Estados Unidos**. Campinas, SP, 2013.

RADFORD, Jynnah. **Key findings about U.S. immigrants**, 2019. PEW Research Center. Disponível em: <<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/06/17/key-findings-about-u-s-immigrants/>> Acesso em: 27 de nov. de 2019.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. **Federalismo Condições de possibilidade e características essenciais**, 2012. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496555/000940643.pdf?sequence=1>> Acesso em: 27 nov. de 2019.

SOLDATOS, Panayotis. **Federalism and international relations: The role of subnational units**, 1990.

SEPÚLVEDA, José Antônio. Estados Unidos. 2019. Disponível em <<http://www.nepp-dh.ufrj.br/ole/textos/eua.pdf>> Acesso em: 05 dez. 2019.

ZINN, H. **A People's History of the United States: 1492 to Present**. HarperCollins, 2010. Disponível em: <<https://mvlindsey.files.wordpress.com/2015/08/peoples-history-zinn-1980.pdf>>