

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ROBERTA MARIA BOTELHO BEVILACQUA

PARA ALÉM DOS MUROS:

uma análise da inserção e do comportamento dos estados-santuário frente aos governos de
Barack Obama e Donald Trump (2009-2019)

Uberlândia

2019

ROBERTA MARIA BOTELHO BEVILACQUA

PARA ALÉM DOS MUROS:

uma análise da inserção e do comportamento dos estados-santuário frente aos governos de Barack Obama e Donald Trump (2009-2019)

Dissertação apresentada no Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia como requisito para a obtenção do Título de Mestre em Relações Internacionais.

Área de Concentração: Política Externa e Instituições Internacionais

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Débora Figueiredo Mendonça do Prado

Uberlândia
2019

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

B571 Bevilacqua, Roberta Maria Botelho, 1995-
2019 Para além dos muros [recurso eletrônico] : uma análise da
inserção e do comportamento dos estados-santuário frente aos
governos de Barack Obama e Donald Trump (2009-2019) / Roberta
Maria Botelho Bevilacqua. - 2019.

Orientadora: Débora Figueiredo Mendonça do Prado.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia,
Pós-graduação em Relações Internacionais.

Modo de acesso: Internet.

Disponível em: <http://doi.org/10.14393/ufu.di.2019.2557>

Inclui bibliografia.

Inclui ilustrações.

1. Relações Internacionais. I. Prado, Débora Figueiredo
Mendonça do ,1983-, (Orient.). II. Universidade Federal de
Uberlândia. Pós-graduação em Relações Internacionais. III. Título.

CDU: 327

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2:
Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091
Nelson Marcos Ferreira - CRB6/3074



UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
 Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais
 Av. João Naves de Ávila, 2121, Bloco 1J - Bairro Santa Mônica, Uberlândia-MG, CEP 38400-902
 Telefone: (34) 3239-4595 - www.ppgri.ie.ufu.br - secppgri@ufu.br



ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais - PPGRI				
Defesa de:	Mestrado Acadêmico, número 34, PPGRI				
Data:	19 de dezembro de 2019	Hora de início:	09:00	Hora de encerramento:	10:50
Matrícula do Discente:	11812RIT016				
Nome do Discente:	Roberta Maria Botelho Bevilacqua				
Título do Trabalho:	Para além dos muros: uma análise da inserção e comportamento dos estados-santuário frente aos governos de Barack Obama e Donald Trump (2009-2019)				
Área de concentração:	Política Internacional				
Linha de pesquisa:	Política Externa e Instituições Internacionais				
Projeto de Pesquisa de vinculação:	Federalismo, Cidades-Santuário e os desafios à governabilidade de Donald Trump.				

Reuniu-se no Sala 1J141, Campus Santa Mônica, da Universidade Federal de Uberlândia, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, assim composta: Professores Doutores: Karina Lilia Pasquariello Mariano - FCL-UNESP; Liliana Ramalho Fróio - DRI-UFPB; Débora Figueiredo Mendonça do Prado PPGRI-UFU orientadora da candidata.

Iniciando os trabalhos a presidente da mesa, Dra. Débora Figueiredo Mendonça do Prado PPGRI-UFU, apresentou a Comissão Examinadora e o candidata, agradeceu a presença do público, e concedeu ao Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação do Discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o senhor(a) presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos(às) examinadores(as), que passaram a arguir o(a) candidato(a). Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando o(a) candidato(a):

Aprovada.

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Debora Figueiredo Mendonça do Prado, Professor(a) do Magistério Superior**, em 19/12/2019, às 10:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **KARINA LILIA PASQUARIELLO MARIANO, Usuário Externo**, em 20/12/2019, às 16:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **LILIANA RAMALHO FROIO, Usuário Externo**, em 20/12/2019, às 18:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1756051** e o código CRC **FF011FB9**.

AGRADECIMENTOS

A jornada da pós-graduação no Brasil tem sido um caminho cada vez mais difícil a ser trilhado. E, realmente, o trabalho do pesquisador é constante, sem horas pré-definidas, devendo essas ser somadas, principalmente para aqueles envolvidos com as relações internacionais, à constante necessidade de se manter informado de tudo o que ocorre no país e no mundo. E essa atenção incessante se torna extremamente desgastante se não se aprende a lidar com ela, e foi justamente isso que o mestrado me ensinou.

Ainda, aprender a lidar com a ansiedade, frustrações e receios da pesquisa não se concretizar foram processos imprescindíveis nesse meu caminho. Porém, não o enfrentei sozinha, graças à Deus. Por isso, gostaria de usar este espaço para agradecer, de forma singela, a todos aqueles e aquelas que fizeram parte de todas essas etapas e que me ajudaram, seja direta ou indiretamente.

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer à minha família, principalmente minha mãe Stella, que é constante porto seguro, e que, mesmo com alguns – muitos – quilômetros de distância, sempre me incentivou a batalhar pelos meus objetivos e a não desistir. Em segundo lugar, gostaria de agradecer àquela família que escolhemos, os amigos e amigas, a qual foi engrandecida com as melhores pessoas que o PPGRI-UFU poderia me trazer. A vocês, amigadas novas e antigas, o meu muito obrigada por todos os momentos, pelas crises enfrentadas e pelas alegrias vividas. Que a vida faça nossos destinos se interligarem para o resto da vida, mesmo que vivamos caminhos separados.

Também gostaria de agradecer imensamente ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, em especial aos Professores Aureo e Haroldo, por coordenarem esse programa da melhor maneira possível, mesmo sob uma conjuntura desfavorável ao desenvolvimento de ciência. Além disso, não posso deixar de citar a parceria de vários anos com a minha orientadora, Prof^a Débora Prado, a qual sempre me incentivou a pesquisar aquilo que gosto e esteve aberta a todas as minhas ideias envolvendo a produção dessa dissertação. Muito obrigada por tudo!

Por fim, gostaria de agradecer aos demais integrantes do GEA-UFU – Bruno, Ilana e Juliana – pelos esforços de pesquisa envolvendo grande parte da temática desse trabalho, e ao INCT-INEU e à CAPES Brasil, por financiarem essa pesquisa por seis meses, os quais foram imprescindíveis para desenvolver o projeto que está sendo apresentado hoje.

“These are dark times, there is no denying. Our world has perhaps faced no greater threat than it does today.”

Harry Potter and the Deathly Hallows – parte 1.

“With all the other talk and noise about the border, the fact is America has 10 to 11 million people that are here. And they’re human beings, they have families, it’s very important that they be integrated in a humane, intelligent way.”

Jerry Brown, ex-governador da Califórnia, 2017.

RESUMO

O panorama migratório nos Estados Unidos se mostra cada vez menos favorável ao migrante. Nesse sentido, o presente trabalho tem por objetivo geral analisar a atuação dos governos estaduais que implementam políticas e direcionamentos pró-imigração, denominados de santuário, no período de 2009 a 2019, passando pela administração de Obama e Trump. Assim, a problemática aqui trabalhada visa entender especificamente qual é o papel dos estados-santuário na atual conjuntura dos EUA, bem como se existe padrão motivacional que incentive a adoção desse comportamento. A partir de estudos acerca das particularidades do federalismo estadunidense e de federalismo migratório, identifica-se a existência de um espaço de abertura para um maior ativismo desses atores, o qual vem se intensificando nos últimos anos. Em relação às hipóteses, em primeiro lugar, argumenta-se que, desde o início do governo Trump, os estados-santuário formaram uma frente de resistência à aplicação e desenvolvimento da política migratória restritiva conduzida em nível federal. Em segundo lugar, considera-se que a atuação desses encontra forte motivação no fator político-partidário, mas que as conjunturas internas e a relevância da imigração para os estados em si se mostra tão importante quanto. De forma a realizar tal pesquisa qualitativa, utilizou-se do método hipotético-dedutivo e de um mapeamento comparativo entre as conjunturas internas aos atuais estados-santuário. Por fim, essa análise permite identificar a atual realidade estadunidense no que tange ao relacionamento entre os governos federal e subnacionais, principalmente no sentido de compreender as causas do ativismo estadual bem como os mecanismos utilizados por estes atores.

Palavras-chave: Federalismo migratório; cidades-santuário; Obama; Trump; resistência local.

ABSTRACT

The immigration landscape in the United States is becoming less favorable to the immigrant. In this sense, the purpose of this research aims to analyze the performance of states governments that implement pro-immigration policies and guidelines, the so-called sanctuary, from 2009 to 2019, through the administration of Obama and Trump. Thus, the two problems addressed here aim to understand the role of sanctuary states in the current US conjuncture, as well as if there is a motivational pattern that encourages the adoption of this behavior. From studies about the particularities of US federalism and immigration federalism, we identify the existence of an openness for greater activism of these actors, which has been intensifying in recent years. Concerning the hypotheses, it is firstly argued that since the beginning of the Trump administration, sanctuary states have formed a resistance to the application and development of restrictive immigration policy conducted at the federal level. Secondly, it is considered that their actions are strongly motivated by the partisan political factor, but that the internal conjunctures and the relevance of immigration to the states themselves are just as important. In order to carry out this qualitative research, it was used the hypothetico-deductive method and a comparative mapping between the internal conjunctures within the current sanctuary states. Finally, this analysis allows us to identify the current US reality regarding the relationship between federal and subnational governments, especially in order to understand how the causes of this activism and the instruments utilized by them.

Key words: Immigration federalism; sanctuary cities; Obama; Trump; local resistance.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Quantidade anual de imigrantes legais nos EUA, de 1820-2017	48
Gráfico 1 – Número de leis estatais sobre imigração (2005-2018)	52
Figura 2 - Porcentagem de imigrantes na população estadunidense	58
Figura 3 - Distribuição das políticas locais sobre imigração nos Estados Unidos em 2009	65
Figura 4 - Políticas e legislações integrativas nos estados em 2017	92
Figura 5 - Mapa das cidades-santuário nos Estados Unidos em abril de 2019	95

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Mapeamento dos estados-santuário.....	119
Tabela 2 - O padrão de atuação santuário dos governos estaduais nos EUA.....	125

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CIS - *Center for Immigration Studies*

DACA - *Deferred Action for Childhood Arrivals*

DHS - Departamento de Segurança Interna dos Estados Unidos da América

DOJ - Departamento de Justiça dos Estados Unidos da América

EUA - Estados Unidos da América

ICE - Departamento de Imigração e Alfândega

ILRC - *Immigrant Legal Resources Center*

INA - *Immigration and Nationality Act*

INS - Serviço de Imigração e Naturalização

IRCA - *Immigration Reform and Control Act*

IIRIRA - *Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act*

OE - Ordem Executiva

PEP - *Priority Enforcement Program*

PRWORA - *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*

NCSL - *National Conference of State Legislatures*

S-Comm - *Secure Communities*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO 1- A ATUAÇÃO DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS NOS ESTADOS UNIDOS NA TEMÁTICA IMIGRATÓRIA	23
1.1 Federalismo imigratório: definições conceituais	27
1.2 As três fases de federalismo imigratório nos Estados Unidos	34
1.2.1 <i>A primeira fase: 1776 – 1875</i>	36
1.2.2 <i>A segunda fase: 1875 – 1965</i>	39
1.2.3 <i>A terceira fase: 1965-2001</i>	43
1.3 O proativismo subnacional no pós-2001	47
CAPÍTULO 2 – A IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS SANTUÁRIO COMO MECANISMO DE RESISTÊNCIA ESTADUAL: OS AVANÇOS DE OBAMA A TRUMP	58
2.1 A ideia e o movimento das cidades-santuário	60
2.1.2 <i>As cidades-santuário nos anos 2000</i>	64
2.2 A trajetória dos estados-santuário nos governos Obama: atuação reativa ou de resistência?	70
2.2.1 <i>O primeiro mandato (2009-2012) e a formação das forças santuário</i>	72
2.2.2 <i>O segundo mandato (2013-2017) e os avanços na agenda subnacional pró-imigração</i>	76
2.3 O governo Trump e o retorno à restrição imigratória	80
2.3.1 <i>Construção do muro com o México</i>	82
2.3.2 <i>A finalização do programa DACA</i>	83
2.3.3 <i>Restrição de viagem a cidadãos de países-foco</i>	84
2.3.4 <i>A recepção de refugiados</i>	84
2.3.5 <i>Revisão do programa de vistos H-1B</i>	85
2.3.6 <i>Controle da imigração legal</i>	85
2.3.7 <i>O posicionamento da ICE</i>	86
2.4 Os estados-santuário no governo Trump: as políticas e instrumentos de resistência	86
2.4.1 <i>As políticas de “don’t”</i>	89
2.4.2 <i>O papel das legislações estaduais</i>	90
2.4.3 <i>Embates judiciais</i>	93
CAPÍTULO 3 – EXISTE UM PADRÃO SANTUÁRIO? UM ESTUDO DAS MOTIVAÇÕES ESTADUAIS PARA O COMPORTAMENTO PRÓ-IMIGRAÇÃO ...	95
3.1 As motivações para a adoção de práticas santuário	97

3.1.1	<i>O argumento demográfico</i>	98
3.1.2	<i>O peso econômico da imigração</i>	100
3.1.3	<i>O fator político-partidário</i>	101
3.1.4	<i>A segurança local</i>	105
3.2	Um mapeamento dos estados-santuário nos EUA	106
3.2.1	<i>Califórnia</i>	109
3.2.2	<i>Colorado</i>	110
3.2.3	<i>Connecticut</i>	111
3.2.4	<i>Illinois</i>	112
3.2.5	<i>Massachusetts</i>	114
3.2.6	<i>Nova Jersey</i>	115
3.2.7	<i>Novo México</i>	116
3.2.8	<i>Oregon</i>	117
3.2.9	<i>Vermont</i>	118
3.3	O “modelo” de comportamento santuário	119
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	127
	REFERÊNCIAS	134
	ANEXO A – LISTA DE CIDADES-SANTUÁRIO EM ABRIL DE 2019 NOS EUA ...	144

INTRODUÇÃO

Sob uma campanha baseada no “*Make America great again*” e no “*America first*”, Donald Trump foi eleito em novembro de 2016 para se tornar o 45º Presidente dos Estados Unidos da América. Ao assumir o posto em janeiro de 2017, logo em seus primeiros dias de governo já era possível notar o tom que sua administração possuiria, se baseando essencialmente em um engajamento seletivo perante o sistema internacional e adotando medidas de caráter protecionista, tanto no sentido econômico, ao questionar tratados de livre-comércio e relações bilaterais, por exemplo, quanto relacionado às questões mais internas, com destaque para a pauta imigratória.

No entanto, por mais que Trump tenha utilizado de discursos polêmicos e do próprio fato de ser um *outsider* político para se colocar como representante do Partido Republicano nas eleições de 2016, sua imagem não pode ser dissociada da re-emergência de movimentos conservadores – pautados, por exemplo, nas ideias da *Alt-right*¹ – e nacionalistas que emergiram em outras localidades do mundo, como nos países europeus. Nesse sentido, transbordando os limites da esfera privada, a negação do discurso do “politicamente correto” passa a pautar a esfera pública, tendo nas eleições um instrumento necessário para a institucionalização desses movimentos. Dessa forma, os líderes que incorporam tal visão de mundo têm buscado o ganho de legitimidade dentro do jogo democrático dos países, de forma a colocar em prática projetos políticos, econômicos e sociais que sejam representações dessa agenda (AYERBE; 2018; LEVITSKY; ZIBLATT, 2018).

Todavia, tradicionalmente o país conta com uma estrutura político-partidária que sempre permitiu que os valores conservadores fossem representados, através da figura do Partido Republicano. Esse partido visa, essencialmente, incorporar às instituições norte-americanas os princípios ditos clássicos, como o moralismo cristão, o liberalismo econômico e a ideia do excepcionalismo americano (OTIENO, 2019).

Assim, somando às concepções de mundo que já permeavam a agenda republicana nos EUA e outras mais radicais que ressurgem com o fortalecimento do conservadorismo ao redor do globo, Trump criou uma narrativa particular aos EUA, a qual “manipula anseios, medos e

¹ A *Alt-right*, ou Direita Alternativa, pode ser enquadrada como “parte dos movimentos europeus que adotam uma agenda de renascimento do Estado-nação, antiglobalização e anti-imigrante com componentes étnicos” (AYERBE, 2018, p. 41). Nos Estados Unidos, o crescimento dessa ideia está associado à enorme insatisfação popular com as políticas desenvolvidas anteriormente.

desejos de uma população de classe média, branca que já votou em candidatos progressista, moderados, conservadores e até mesmo Obama, o primeiro presidente negro dos EUA, mas que segue, contudo, desiludida” (FINGUERUT, 2018, p. 88-89).

Isto posto, com ideias consideradas radicais, as quais permeiam todas as áreas da sociedade estadunidense, seja ela doméstica ou externa, nota-se que um grande destaque é atribuído pela administração Trump à temática imigratória. Dados do último censo apontam que, em 2017, a quantidade de imigrantes vivendo nos Estados Unidos saltou para mais de 44 milhões, representando 13,6% da população, e desses, mais de 11 milhões são considerados imigrantes indocumentados (RADFORD; BUDIMAN, 2018; RADFORD, 2019).

Mesmo antes de se tornar presidente, a questão imigratória sempre se mostrou um assunto sensível para Donald Trump, pois desde antes de ingressar na vida política suas declarações já possuíam um cunho xenofóbico. Atualmente, como presidente, pode-se ver uma recorrente associação da imigração ao tráfico de drogas, tráfico de pessoas e ainda a possíveis perdas econômicas que imigrantes trariam ao país, com a velha concepção de que imigrantes retirariam empregos dos estadunidenses e sobrecarregariam serviços sociais. Como destacado por Donovan e Redlawsk (2018), essa hostilidade pública à mudança social e cultural que se associa à imigração é uma pauta forte dentro do movimento populista de direita, o qual acaba por fortalecer a figura do atual presidente dos EUA.

Desta maneira, tanto o primeiro quanto o segundo ano de seu governo já podem ser considerados definidos por uma política imigratória extremamente restritiva, a qual tem sido tratada como questão de segurança nacional, visto sua vinculação ao terrorismo e outros problemas latentes citados no parágrafo anterior. Ao longo de 2017, além de limitar o programa de recepção de refugiados e finalizar o DACA (*Deferred Action for Childhood Arrivals*) ambos iniciados por Obama, diversos banimentos de viagem foram implementados, proibindo cidadãos de certos países, como Síria, Irã e Líbia, a entrarem nos Estados Unidos (BERMÚDEZ, 2018).

Já em 2018, seguindo esse mesmo direcionamento restritivo, veio à tona o que ficou conhecido como a política de tolerância zero, na qual imigrantes ilegais que fossem capturados nas fronteiras pela polícia de imigração não poderiam ser enviados aos centros de detenções junto com seus filhos, ficando então essas crianças sob tutela do estado e levadas a instituições que deveriam, em teoria, fornecer os devidos cuidados até que as devidas providências legais sejam tomadas. Ainda, ao final de 2018, pode-se perceber o quão

importante é a política imigratória para Trump, pois sua proposta bilionária de construção de um muro físico na fronteira com o México se tornou uma exigência para aprovação do orçamento do ano fiscal de 2019, levando uma paralisação do governo por quase um mês (SASAKI, 2019).

Tais medidas tem contribuído para uma maior projeção midiática e institucional e institucional do movimento de resistência das localidades em questões de imigração, sendo essas chamadas de cidades-santuário. Desde o início da administração Trump, a luta contra essas regiões também foi alvo de medidas governamentais, havendo até mesmo a ameaça de corte de repasses de fundos federais para as jurisdições que adotarem medidas santuário.

Essa forma de atuação local em questões no escopo da área de relações internacionais não é nova. Há algumas décadas, e principalmente após a ocorrência de intensificação da globalização nos anos 1980, é possível observar um maior engajamento local no plano externo. Nesse sentido, o envolvimento das localidades no plano internacional seria um dos resultados da “dissolução” das fronteiras domésticas e externas, as quais levaram a uma alteração dos interesses dos governos estaduais e locais. Por este motivo, as variáveis envolvendo esse âmbito internacional também passam a ser consideradas na formulação de políticas e projetos, aumentando assim o interesse das localidades nesse plano (KLINE apud BLASE, 2003).

Somado a este contexto, ao se pensar neste debate considerando a situação específica dos Estados Unidos², pode-se dizer que não é possível considerar apenas que o ativismo internacional dos governos subnacionais é decorrente apenas de variáveis externas, mas sim que esse advém através de incentivos criados dentro da própria estrutura institucional norte-americana. Dessa forma, o que se torna importante para compreender esse movimento nos EUA é a influência que o sistema político federalista tem ao definir a autonomia local, possibilitando assim a existência de várias instâncias de pensamento no processo de formulação das relações externas.

É exatamente nesse sentido que o presente trabalho passa a ser guiado, ao buscar compreender melhor o movimento atual de atuação de governos subnacionais dos EUA em questões de imigração, seja na aplicação da política federal imigratória quanto no processo de formulação dessa em âmbito local, visto que os entes federativos não têm poder sob o

² Conforme será apresentado no início do capítulo um, o próprio sistema federalista estadunidense e o debate constitucional fornecem as bases para as possibilidades de um maior ativismo dos governos subnacionais nas mais diversas arenas políticas, inclusive na questão imigratória.

controle imigratório. Dessa forma, far-se-á uso de uma literatura consolidada dentro do país, porém pouco conhecida, a de “*immigration federalism*” (federalismo imigratório, tradução nossa), visando dar maior importância ao federalismo estadunidense e o componente imigratório da vida política.

De acordo com Armacost (2016), acadêmicos nos EUA cunharam o termo “*immigration federalism*” para compartimentalizar os estudos que abarcassem o *enforcement* de legislações imigratórias por funcionários estaduais e locais. No entanto, o sentido do federalismo imigratório foi ampliado, justamente para abranger dentro desse campo de estudos todas as maneiras pelas quais os estados e localidades têm procurado compartilhar o poder sobre a imigração com as autoridades federais. Assim, atualmente, pode-se definir federalismo imigratório como o papel dos estados e das localidades na elaboração e implementação de leis e políticas imigratórias, como apontam os estudos de Varsanyi et al (2012a).

Dessa maneira, Gulasekaram e Ramakrishnan (2015) enumeram a existência de três momentos no contexto de federalismo imigratório nos EUA: de 1776 a 1875, de 1875 a 1965 e de 1965 aos dias de hoje. Para os autores, o debate sobre o federalismo imigratório coloca em análise o paradoxo envolvendo, de um lado, as reivindicações dos direitos que os estados têm para gerenciar a vida daqueles dentro de suas fronteiras e, por outro, as reivindicações de primazia federal em questões de controle de fronteiras. Ainda, é possível dizer que, para as relações internacionais, o federalismo imigratório seria uma teoria que visa trabalhar variáveis domésticas e externas, de forma a explicar um fenômeno com implicações para ambos os âmbitos.

Destarte, de forma a contextualizar os estudos aqui pretendidos, cabe ressaltar que o período a ser analisado se insere no terceiro momento de federalismo imigratório, iniciado em 1965. Este tem por característica principal a transformação do posicionamento das estruturas reguladoras – Congresso e Suprema Corte – às quais passaram a incluir os governos subnacionais no desenvolvimento e aplicação da política imigratória. Por essa razão, é dentro deste período que se nota a consolidação de um maior engajamento local na temática, seja ele a favor ou contrário à imigração.

Considerando tanto o contexto político como o estrutural, a proposta desse trabalho, em linhas gerais, se encaixa neste escopo de estudos. Nesse sentido, pretende-se aqui compreender o movimento de governos subnacionais que implementam medidas e políticas

que protegem o imigrante nos Estados Unidos, sendo estes denominados de cidades-santuário. De acordo com um documento elaborado pelo ex-Procurador Geral dos Estados Unidos, Jeff Sessions, as cidades-santuário são definidas por aquelas jurisdições que se recusam a compartilhar informações relacionadas ao *status* de imigração com funcionários federais (OFFICE OF THE ATTORNEY GENERAL, 2017). No entanto, por englobarem um leque grande de atuação, a definição que serve de ponto de partida desses estudos, considera que, para além da questão do compartilhamento de informações, essas localidades são reconhecidas por buscarem limitar a cooperação com o governo federal no *enforcement* de leis migratórias, através da criação de certos tipos de políticas que favorecem o imigrante.

Dessa maneira, as cidades-santuário são consideradas refúgios, especialmente em momentos de política federal migratória restritiva, como vem sendo o caso do governo de Donald Trump. Todavia, o que pode se falar atualmente é uma retomada de preceitos do Movimento Santuário nos EUA, manifestado na década de 1980, quando localidades dos EUA passaram a abrigar fugitivos das guerras civis da América Central, contrariando as disposições do governo federal (MCDANIEL, 2017).

Dentre os mecanismos de atuação das cidades-santuário nos dias de hoje, alguns podem ser destacados, como é o caso da promulgação de direcionamentos, resoluções e legislações que permitem que esses indivíduos consigam ter acesso a benefícios públicos, a exemplo da saúde e educação. Ainda, é de extrema importância dentro do movimento políticas de caráter “*don’t ask*”, “*don’t tell*” e “*don’t enforce*”, as quais serão explicadas de forma mais profunda no capítulo dois, visando limitar direta e indiretamente a execução de políticas migratórias federais, especialmente aquelas restritivas. Por fim, cabe também ressaltar a atuação por meio de embates judiciais contra o governo federal – instrumento este que se tornou recorrente durante o primeiro ano do governo Trump – com o objetivo de contestar diversas políticas instauradas pelo presidente, resultando muitas vezes na alteração da política em si.

De acordo com o *Center for Immigration Studies* (2019), cerca de 200 jurisdições, ou seja, condados, cidades e estados, atualmente podem ser consideradas santuário nos Estados Unidos. Esses estão espalhados por 27 estados do país, localizados principalmente nas costas leste e oeste, sendo exemplos emblemáticos a cidade e o estado de Nova York e o estado da Califórnia. A partir de tais números e do levantamento que vem sendo realizado pelo Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Estados Unidos da Universidade Federal de Uberlândia (GEA-

UFU), destaca-se aqui que esta pesquisa irá buscar contextualizar todo o movimento das cidades-santuário no país, mas que para fins de análise e comparação, o objeto de estudos principal serão os estados-santuário.

Visando englobar dois mandatos presidenciais partidariamente opostos, e aproveitando o cenário de proliferação dos estados-santuário nos EUA, o foco analítico se dará entre os anos de 2009 a abril de 2019. Assim, dois problemas de pesquisa deste estudo se tornam complementares. Assim, em primeiro lugar, envolvem a compreensão de qual é o papel dos estados-santuário dentro da conjuntura de terceiro momento de federalismo migratório, considerando um enfoque no período da administração de Obama e de Trump, principalmente através dos mecanismos que são utilizados por esses atores. Em segundo lugar, a pesquisa busca identificar quais motivações levam ao surgimento desse comportamento, bem como se existe um padrão motivacional que o produza, principalmente ao testar se o fator político-partidário se mostra especialmente relevante.

A partir de tais indagações, a primeira parte da hipótese deste estudo pretende corroborar que os estados-santuário atualmente têm um papel de resistência à política migratória do governo Trump, fazendo uso de diversos mecanismos, como promulgação de legislações integrativas e embates judiciais. Posteriormente, busca-se demonstrar que esse tipo de comportamento dos estados-santuário tem bases que vão para além do fator político-partidário³, o que demonstra que as conjunturas internas aos estados, principalmente relacionadas ao peso que a imigração tem, são tão relevantes quanto o caráter de embate político que vem sendo associado a esse engajamento.

Inicialmente, serão analisados os instrumentos de ação que ganharam força dentro do movimento santuário nos EUA, de forma a compreender como se caracteriza a inserção dessas localidades no atual contexto de federalismo migratório do país, observando a consolidação do movimento desde os anos Obama. Após esse esforço, torna-se possível entender até que ponto a política migratória de Donald Trump influenciou nessa forma de atuação local em questões de imigração, especialmente ao se considerar as motivações que levam a esse ativismo subnacional e a intensificação desse nos últimos anos.

³ De acordo com estudos desenvolvidos por Schiavon (2014) no México, as divergências políticas encontradas entre governadores e o presidente seriam as principais incentivadoras para que os governos subnacionais aumentem o engajamento em questões externas, como o caso da imigração. Em concomitância, Gulasekaram e Ramakrishnan (2015) demonstram que, nos Estados Unidos, áreas democratas seriam mais propensas a desenvolver políticas pró-imigração e áreas republicanas, políticas restritivas.

De forma a conduzir o estudo, a utilizou-se do método hipotético-dedutivo para investigar se as hipóteses levantadas se provavam verdadeiras, considerando as particularidades do caso dos estados-santuário dentro das conjunturas dos governos Obama e Trump, a partir do arcabouço de federalismo imigratório. Ainda, pode-se dizer que a pesquisa conduzida é qualitativa e comparativa, a qual procura inferir se existe padrão no comportamento motivacional para atuação dos estados-santuário.

Para realizar tal análise, cinco variáveis foram identificadas, a partir da literatura de federalismo imigratório, como principais motivadoras desse tipo de ativismo subnacional: quantidade de imigrantes nos estados, número de legislações estaduais santuário aprovadas ou em análise, peso econômico dos imigrantes na força de trabalho do estado, partido do governador do estado e partido do Presidente da República. A partir disso, foi realizado um mapeamento dos estados-santuário, considerando dados referentes às variáveis pré-estabelecidas no ano em que há a classificação da região como santuário, de forma a estabelecer e analisar se realmente existe algum padrão interno que leve a este tipo de engajamento e se alguma das variáveis se revela mais forte para que isto ocorra.

De forma a estruturar a pesquisa, houve a divisão do trabalho em três capítulos. O primeiro capítulo apresenta o debate envolvendo as particularidades do sistema federalista estadunidense e como esse possibilita o surgimento dos estudos de federalismo imigratório. Logo, saindo de um nível macro para se analisar de forma específica o envolvimento local na temática imigratória, procurou-se contextualizar o debate desde a formação dos EUA como nação até os dias de hoje, demonstrando a existência de três momentos de federalismo imigratório na história do país. Através de um foco para o pós-2001, destaca-se o aumento do proativismo subnacional que se inicia nesse momento e continua atualmente.

Já o segundo capítulo deste trabalho apresenta os desenvolvimentos do movimento santuário no período analisado (2009 a 2019). Assim, compreendendo as bases e a ideia principal que fundamenta a formação do movimento santuário do século XXI, coube o levantamento de como Obama e Trump desenvolveram suas políticas imigratórias. Para além disso, examinou-se quais as maneiras encontradas pelos estados-santuário para atuarem em ambos os governos, variando desde a criação de políticas e chegando até mesmo embates judiciais com o governo federal.

Por fim, no terceiro capítulo, procurou-se desenvolver uma pesquisa que possibilitasse a compreensão das motivações reais para a atuação dos estados-santuário. Dessa forma,

elencou-se, primeiramente, as razões atribuídas pela literatura para que um governo subnacional se engaje no desenvolvimento de políticas santuário. Em seguida, foi possível apontar variáveis que se destacavam e verificá-las no caso dos estados que atualmente se encaixam nessa definição. Comparando os resultados desse levantamento, foi possível observar se existe um padrão motivacional que permeia essas atividades estaduais no espaço-temporal analisado.

Espera-se que realização de tais reflexões traga uma contribuição para os estudos teóricos sobre federalismo imigratório, especialmente considerando que ainda se percebe uma lacuna para compreender o movimento de atuação das cidades-santuário nos EUA, sobretudo nos últimos anos. Ainda, pretende-se colaborar para a sistematização dos estudos sobre a atuação dos estados-santuário desde 2009, mostrando que suas atividades e desenvolvimento de políticas ocorrem para além da Era Trump, tendo nesse momento uma consolidação da resistência santuário.

CAPÍTULO 1- A ATUAÇÃO DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS NOS ESTADOS UNIDOS NA TEMÁTICA IMIGRATÓRIA

A relação entre entes federativos e governo federal nos Estados Unidos ocorre de maneira particular, especialmente ao se considerar algumas temáticas. Como todo sistema federalista, esse relacionamento é coordenado, sendo todas as esferas internas subordinadas à uma Constituição Federal. No entanto, a diferença desse sistema está na possibilidade de maior ou menor centralização de poder no governo federal (WHEARE apud VERNEY, 1995).

No caso dos Estados Unidos, essa centralização de poderes se deu apenas de forma parcial, visto que, no passado, os estados gozavam de soberania – por estarem inseridos apenas em um contexto de confederação – e não queriam perder completamente seus poderes. Assim, nota-se que o sistema instaurado pela Constituição em 1787 conseguiu garantir um nível de autonomia aos estados em diversas arenas, como na liberdade de promulgação de uma constituição estadual, e ao mesmo tempo possibilitando que houvesse a formação do Estado-nação estadunidense em si (EDLING, 2003).

Isto posto, a consolidação da estrutura político-institucional dos Estados Unidos ocorrida no final do século XVIII teve como embasamento principal diversos elementos federalistas que buscaram garantir a soberania de um governo central que pudesse reger a articulação entre os entes federativos nas mais diversas arenas. Em relação à divisão de competências, percebe-se que houve influência direta das ideias iluministas de Montesquieu, ao haver uma divisão de poderes em três *branches*: o legislativo, executivo e judiciário. O que se pode destacar aqui é a centralização de assuntos de política externa e finanças no Legislativo, gerando uma unificação das vozes envolvendo as relações internacionais sob a égide da União. Já em relação ao Judiciário, cabe ressaltar o papel da Suprema Corte como instância máxima decisória de controvérsias entre Estados e cidadãos, se valendo do positivismo e da jurisprudência para a tomada de decisão (PRADO, 2013).

De extrema importância também para as instituições norte-americanas é o funcionamento do sistema de *checks and balances* (freios e contrapesos), o qual se tornou uma característica própria do federalismo do país, especialmente a fim de balancear uma possível centralização de poder exacerbada em um governo federal. Assim, 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).

Ao se tratar especificamente do relacionamento entre o governo federal e os estados, nota-se que a estrutura organizacional, somada ao histórico do arranjo em uma Confederação, permite interpretações acerca da questão da autonomia cedida às localidades, sendo no resultado dessas reflexões que surge o ponto inicial de partida dos estudos aqui pretendidos. Como já mencionado, a Constituição foi capaz de centralizar os poderes em um governo federal, porém houve a preservação de certo grau de liberdade para a atuação dos estados de governar em várias arenas. A maior restrição encontrada no texto constitucional que versa sobre proibições aos estados se encontram na Seção 10 do Artigo I, a qual diz que

Nenhum Estado poderá participar de tratado, aliança ou confederação; conceder cartas de corso; cunhar moeda; emitir títulos de crédito; autorizar, para pagamento de dívidas, o uso de qualquer coisa que não seja ouro e prata; votar leis de condenação sem julgamento, ou de caráter retroativo, ou que alterem as obrigações de contratos; ou conferir títulos de nobreza. 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; o produto líquido de todos os direitos ou impostos lançados por um Estado sobre a importação ou exportação pertencerá ao Tesouro dos Estados Unidos, e todas as leis dessa natureza ficarão sujeitas à revisão e controle do Congresso. 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).

Considerando uma análise dessas proibições, uma grande margem de manobra ficou aberta, gerando debates ao redor da questão. Nesse sentido, a posterior Décima Emenda à Constituição de 1791, foi uma tentativa de elucidar melhor a problemática. Nela, encontra-se que “os poderes não delegados aos Estados Unidos pela Constituição, nem por ela negados aos Estados, são reservados aos Estados ou ao povo” (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1787).

Ainda assim, o que se nota é a persistência de uma inabilidade da legislação norte-americana em definir com precisão quais tipos de atividades os estados e cidades podem ou não realizar – com exceção daquelas mencionadas anteriormente e que são encontradas de forma explícita no texto constitucional. Para Van Alstyne (1987), essa emenda só serviu para

expressar abertamente o modelo federalista, não cumprindo o seu papel de definir de forma concreta em quais arenas os entes federativos poderiam atuar, principalmente por não serem enumeradas as possíveis áreas de atuação dos estados, havendo apenas uma tentativa de denominá-las por sua oposição.

Nesse sentido, é possível encontrar duas grandes linhas de pensamento, as quais se dividem acerca da possibilidade de envolvimento subnacional na esfera externa. A primeira delas envolve autores como Blase (2003) e Denning e MacCall (2000), os quais apontam que as relações exteriores seriam domínio exclusivo do governo federal, partindo de uma interpretação da Constituição que excluiria os estados dessa arena, pois estes não possuiriam uma autonomia clara para sua atuação (PRADO, 2013).

Já a segunda vertente argumenta de forma diferente. Para autores como Kline (1983), Soldatos (1990) e Frank (1998) é possível perceber que não há mecanismos claros de proibição ao engajamento dos governos locais em atividades nesse plano, sendo que a única proibição se relaciona ao envolvimento em tratados ou alianças. Por consequência, Schuman (apud Blase, 2003) aponta que se os Fundadores quisessem realmente limitar de forma total os estados do contato com nações estrangeiras, a Constituição os teria restringido explicitamente. Portanto, restaria a estes atores uma possibilidade de atuação por meio das brechas constitucionais (PALUMBO, 1960).

A partir dessa contextualização sobre a estrutura político-institucional estadunidense, cabe a inserção dos estudos específicos acerca do federalismo migratório, os quais podem ser vistos como uma alternativa para se compreender como a atividade subnacional se dá nos Estados Unidos, em uma temática que tangencia as relações internacionais, que é o caso da arena migratória. Através de uma abordagem não-tradicional deste tipo de atuação subnacional, a qual segue, de certa forma, a ideia de que os atores subnacionais podem se engajar em temáticas relacionadas ao âmbito externo, este arcabouço teórico fornece maior possibilidade de entendimento da situação específica do país, justamente por considerar os fatores institucionais internos na compreensão desse movimento local.

Ao buscar então demonstrar as bases do federalismo migratório nos EUA, percebe-se a ocorrência de três fases distintas da relação entre governos subnacionais e federal. Portanto, cabe ressaltar que o estudo aqui pretendido se enquadra dentro da terceira fase, que se inicia em 1965 e vai até os dias de hoje (GULASEKARAM; RAMAKRISHNAN, 2015). Entretanto, nesses mais de cinquenta anos muito se alterou tanto dentro da sociedade norte-

americana como também na forma com que os entes federativos se relacionam, principalmente em matéria de imigração.

Especialmente após os atentados terroristas de 2001, o país se viu em meio a um caos migratório, levando a securitização da temática⁴ e associação direta desta com a segurança nacional. Com a implementação de uma política migratória cada vez mais restritiva por parte do governo central, notou-se uma alteração no relacionamento desse com os governos subnacionais, gerando uma discussão acerca do surgimento de uma nova fase de federalismo migratório, em que se visualiza um maior ativismo dos governos subnacionais.

É justamente visando compreender esse momento que se coloca o foco analítico desse trabalho. Em diversos estudos, aponta-se a existência de uma Doutrina do Poder Pleno, em que o governo federal teria a prerrogativa de regular totalmente sobre a questão da imigração, tendo em vista a correlação dessa arena com as relações internacionais e a soberania nacional (MARTIN, 2015). Todavia, como será refutado no presente estudo, há quase duas décadas nota-se um engajamento dos governos subnacionais estadunidenses no desenvolvimento de medidas, posicionamentos e políticas que permeiam a temática imigratória, o qual ainda não havia sido experienciado no país desde a centralização política que ocorre ao redor da temática no século XIX.

De forma a abordar todas essas questões, será explanado em que momento e de que forma os estudos de federalismo migratório surgiram no país, bem como os elementos que são utilizados para consolidar uma análise específica sobre o envolvimento de governos locais em uma questão tradicionalmente vista como prerrogativa do governo federal, que é a imigração. Além de realizar essa contextualização ao debate, é imprescindível mostrar as transformações ocorridas dentro da estrutura político-institucional estadunidense, as quais levaram à ocorrência de três fases distintas da relação entre governo central e localidades, cada qual com suas características e particularidades. Por fim, a ênfase dada ao último momento será de extrema importância para tratar das localidades que serão analisadas nos próximos capítulos.

⁴ De acordo com a Escola de Copenhagen, o processo de securitização envolve a definição de um ator ou questão específica como ameaça existencial em relação a um objeto de referência. Dessa maneira, como demonstra Amaral Junior (2010), ocorre uma construção discursiva da ameaça neste processo. Analisando então a forma com que a imigração vem sendo lidada nos EUA no pós-11 de setembro, coloca-se a temática como securitizada, ou seja, imigração associada a uma ameaça iminente ao país.

1.1 Federalismo imigratório: definições conceituais

Desde o início da formação federalista dos EUA, àquelas questões envolvendo as relações externas do país se firmaram nas mãos do governo federal e do Congresso, pela crença de que o contato com o âmbito internacional deveria acontecer de forma uníssona e padronizada – algo que não ocorreria se as localidades também atuassem dessa maneira (FRY, 1998). Como consequência, é possível observar que a maior parte das proibições explícitas de atuação estatal envolvem essa arena; porém, por ser um espaço enorme e com cada vez mais possibilidades, tornou-se possível a realização de certas atividades a partir das brechas constitucionais existentes.

No que tange especificamente à questão imigração, pode-se dizer que há ainda mais controvérsias ao se pensar em engajamento de atores subnacionais. Como aponta Schuck (2009), a existência de uma concepção de que a soberania tem a capacidade de enfatizar o poder e o status do Estado-nação como único entre muitos em um mundo internacionalizado faz com que se reforce a ideia da Doutrina do Poder Pleno. Essa doutrina localiza o poder de controle da imigração diretamente no governo federal, mesmo que essa atribuição não esteja explicitamente enumerada na Constituição. Essa concepção estrutural em relação à imigração foi historicamente fundamentada a partir do caso *Chae Chan Ping versus Estados Unidos*. Julgado pela Suprema Corte em 1889, a ação ficou conhecida como “O caso da Lei de Exclusão Chinesa”, estando contextualizada dentro de um movimento no qual o país proibiu a admissão de imigrantes e trabalhadores chineses em seu território (MARTIN, 2015).

Anterior a essa decisão, Rodríguez (2008) coloca que um dos únicos argumentos que supostamente fariam questões imigratórias se enquadrarem como área de exclusividade de ação do governo federal era a interpretação de uma cláusula na Seção 8 do Artigo I da Constituição, a qual conferia ao Congresso o poder de “estabelecer uma regra de naturalização uniforme” dentro do território. Contudo, não se fala explicitamente de controle de fronteiras, admissão de nacionais e muito menos sobre a regulação da vida do imigrante uma vez que este habita o país.

Huntington (2008) também demonstra que nessa concepção tradicional argumenta-se que a lei de imigração diz respeito ao que alguns teóricos denominam de "autodefinição". Esse tipo de visão da lei de imigração sustenta que a temática está relacionada à compreensão de os Estados Unidos é como nação, conectando imigração à naturalização, pois, em última

instância, seriam as primeiras que autorizariam que indivíduos avaliassem efetivamente quem pode ser efetivamente um americano. Por esta razão, o governo, como autoridade máxima do país, seria o melhor encarregado a fazê-lo.

Além da Doutrina do Poder Pleno e da ideia de autodefinição, tradicionalmente é associada à regulação da imigração a ideia de preempção federal, ou seja, que este ator tem preferência e precedência de atuação. De acordo com Huntington (2008, p. 808), “*there are three analytically distinct categories of preemption: structural, dormant, and statutory. Determining which type of preemption underlies federal exclusivity is essential to assessing the constitutionality of immigration federalism*”. Na primeira, a preempção estrutural, existiria uma institucionalização que coloca a autoridade máxima sob aquela questão nas mãos do governo central, excluindo a possibilidade de envolvimento de estados e localidades. Já na preempção inativa, a Constituição proíbe a atividade subnacional em uma certa arena decisória, porém, através de uma autorização federal, essa se torna possível. Por fim, na preempção estatutária, observa-se que a Constituição permite que os níveis nacional e subnacional compartilhem autoridade sobre um assunto, desde que o primeiro permita essa partilha (HUNTINGTON, 2008).

Em relação à temática imigratória, diversos autores como Huntington (2008) e Gulasekaram e Ramakrishnan (2013) apontam que tribunais e estudiosos nos EUA têm aceitado amplamente a descrição do domínio federal como mandatário constitucional, acreditando que a Constituição fornece a autoridade sobre a lei de imigração somente para o governo federal. Dessa maneira, o fato de que o governo central deveria, por si só, estabelecer o conteúdo da lei de imigração, principalmente as regras que regulam a admissão e a remoção de não-cidadãos, remete à utilização do argumento de ocorrência de uma preempção estrutural da autoridade de imigração. Nessa mesma linha de raciocínio, segue ainda a ideia de que também pode ocorrer uma preempção implícita, na qual mesmo quando não houver direcionamento expresso de proibição do engajamento subnacional na temática, este ainda permaneceria impedido (MOTOMURA, 2014).

Como pode ser observado, o arranjo federalista consolidado dentro dos Estados Unidos e as próprias estruturas institucionais do país colocam a noção de preempção estrutural e de exclusividade de ação federal como ferramentas definidoras da relação entre o governo central e os entes federativos quanto à temas de imigração. Como demonstra Schuck (2009), a consequência desse tipo de enquadramento, especialmente ao se colocar a

formulação e controle da política imigratória como responsabilidade única do governo federal, sujeita os governos subnacionais a um tipo de atuação que só ocorreria se houvesse delegação – por parte do Congresso nacional – de algum tipo autoridade para regular a questão.

Todavia, a questão não é tão simples de se resolver. Por mais que desde o final do século XIX, como será abordado de forma mais aprofundada na próxima seção, a utilização das noções de poder pleno e preempção tenham se tornado enraizados na busca pela centralização de poder e defesa dos interesses nacionais, os estados e localidades não devem ser deixados à margem. Ao se criar um relacionamento entre os entes federativos tanto quanto impositivo, principalmente em uma temática que envolve muito mais do que apenas a unidade internacional, como é o caso da imigração, o próprio padrão de organização federalista se desmonta, deixando de existir uma relação de coordenação para efetivar certa subordinação entre as camadas do governo.

Nesse ponto, pode-se afirmar que há uma espécie de negligência nos estudos tradicionais sobre a relação entre governo central e localidades na temática imigratória, no sentido de que toda a estrutura governamental e de implementação de políticas públicas do país seria baseado nesse relacionamento coordenado. Na maioria das vezes, os programas federais dependem do envolvimento estadual e local, não apenas na aplicação desses nos níveis subnacionais, mas também para cumprir regras promulgadas pelo governo federal (SCHUCK, 2009). Este tipo de contato seria imprescindível para a eficiência dos projetos desenvolvidos e também para a criação de um espaço sem tensionamentos entre esses entes federativos.

O que se pode perceber, entretanto, é que essa busca pela centralização forte na condução da política de imigração no caso norte-americano vai em direção oposta ao tratamento de outras questões envolvendo a administração estatal em áreas como saúde, educação e tributações, nas quais há compartilhamento de competências (HUNTIGTON, 2008). Mesmo em outros países cujo sistema político também se baseia no modelo federalista, esse tipo de compartilhamento não é visualizado, seja em quaisquer arenas, remetendo então às origens da consolidação desse sistema, nas quais os estados dos EUA buscaram manter altos níveis de autonomia.

Isto posto, visando escapar de todo esse debate tradicional de que a autonomia subnacional seria limitada, essencialmente, à grande parte dos assuntos que estivessem

inseridos no âmbito das relações internacionais, propõe-se a necessidade de análise dos possíveis papéis que os estados podem desempenhar. Considerando o caso da formulação e regulação da política imigratória, esse estudo se torna cada vez mais latente, em razão dos governos subnacionais deverem ser tratados como vias imperativas para a eficácia das políticas nacionais, e principalmente como órgãos legislativos que acumulam interesses locais e respostas às condições no nível local.

Newton (2015), nesse sentido, argumenta que os estados servem como interlocutores para pressões no nível regional e interesses nacionais de imigração. Porém, esses teriam muito mais do que o papel de intermediários nesse movimento e serviriam como agentes no debate, particularmente quando afirmam suas concepções acerca da política imigratória e realizam ações em concomitância. Sobre essa questão, Peter Spiro (1997), criou a ideia de que os estados fornecem uma *steam-valve policy*, ou seja, que engajamento na política imigratória por parte desses atores reduziria a pressão sobre o governo nacional, especialmente em questões segregativas.

O problema com a abordagem de Spiro é que esse tipo de argumentação induz a uma ideia de que, para aliviar as pressões ao redor do governo central, o ativismo subnacional ocorreria sempre na mesma direção das políticas federais. No entanto, como o próprio autor demonstra, a história desse relacionamento entre os entes federativos não se dá de maneira harmoniosa em todos os momentos, levando ora a ocorrência de um federalismo dual, ora a de um federalismo cooperativo⁵ dentro dos EUA.

A partir de tais considerações acerca da relação entre os atores governamentais nos Estados Unidos, toma-se como ponto de partida uma abordagem crítica às visões tradicionais que englobam a ideia do poder pleno, autodefinição e preempção estrutural no caso de atuação de governos subnacionais na temática imigratória. Em primeiro lugar, tal concepção vem do fato de que não é mais possível, nem desejável, como coloca Rodríguez (2008), excluir estados e localidades do envolvimento com o âmbito internacional. Principalmente após a década de 1980, se observa uma intensificação do fenômeno da globalização, a qual, por consequência, corroeu a diferenciação que se fazia das esferas domésticas e externas,

⁵ Prado (2013) descreve que em um federalismo dual, os governos subnacionais e o governo federal seriam esferas soberanas e iguais, levando a ocorrência de um relacionamento marcado mais pela tensão do que pela colaboração. Já no modelo de federalismo cooperativo, a relação entre os governos se daria de maneira integrativa, visando atingir objetivos em comum.

levando assim a uma alteração dos interesses dos governos estaduais e locais (KLINE apud BLASE, 2003).

Por mais que a dimensão que envolve a imigração e a segurança nacional seja inevitável de ser lembrada quando se trata desse debate, isso não torna o assunto exclusivamente como uma questão de segurança nacional ou de relações externas. Justamente por essa corrosão apontada anteriormente por Kline, a ocorrência de uma maior participação estadual e local na regulação da imigração demonstra que os fenômenos transnacionais estão cada vez mais influenciando a forma com que os esses atores se comportam, havendo atenção especial para aqueles momentos em que as demandas e/ou vontades políticas locais não são mais expressas pelo governo central (RODRÍGUEZ, 2008).

Nesse sentido, torna-se imprescindível demonstrar que a imigração para os Estados Unidos não envolve apenas a relação do país com o mundo, nem pode ser considerada apenas uma das maneiras de reafirmação da soberania nacional. Para além da perspectiva das relações internacionais, Rodríguez (2008) demonstra que a imigração implica também a construção e definição de comunidades políticas localizadas no país, trazendo assim o aspecto social das localidades em que esses grupos se formam para a equação.

De forma a buscar uma melhor compreensão desse fenômeno, Hiroshi Motomura (1999) é creditado por cunhar o termo *immigration federalism* (federalismo imigratório, tradução nossa), no qual visava demonstrar de quais maneiras os estados e as localidades poderiam se envolver tanto na construção quanto na implementação de leis e políticas relacionadas à imigração e imigrantes. Como pode ser observado no trecho abaixo, o autor refuta a perspectiva tradicional acerca da exclusividade federal sobre a imigração, especialmente ao também apontar a necessidade de não desconsiderar a perspectiva social que envolve a questão.

Over time, however, the discourse has evolved to include strands recognizing that immigration involves not only relations with foreign nations, but also the rights of immigrants. So even if federal exclusivity in foreign affairs was once the rationale for federal exclusivity relating to immigration and immigrants, it is no longer (MOTOMURA, 1999, p. 2).

Além disso, a concepção de Motomura recoloca em evidência as particularidades do federalismo estadunidense, especificamente a questão da autonomia de atuação que os estados e localidades gozam. Para Su (2008), o debate do federalismo imigratório depende do

arcabouço desenvolvido na Constituição, que fornece as características do sistema político, devendo este ser somado a uma abordagem social, a qual adiciona um fator de complicação para a estabilização do relacionamento entre os entes federativos. O autor considera que, ao invés de ver o sistema federalista como um duelo de governos competindo pela primazia jurisdicional sobre determinados campos regulatórios, pode-se concebê-lo como um mercado intergovernamental onde o governo federal e os estados negociam uns com os outros, buscando encontrar o melhor mecanismo de formulação de políticas.

Seguindo essa mesma lógica, Varsanyi et al (2012b) demonstram que a questão do *enforcement* imigratório poderia ser descrita como uma política “*intermestic*”, ou seja, que se enquadra na conjuntura da política externa e doméstica do país. Dessa forma, as implicações da aplicação das leis são significativas para tanto para indivíduos e localidades, quanto também podem ter ramificações internacionais. Por esta razão, os padrões não seriam totalmente claros, permanecendo o debate aberto e dividindo estudiosos quanto ao papel dos governos subnacionais nessa questão.

A partir dessa ideia original e considerando a abertura do debate, outras definições surgiram, visando entender como acontece a relação entre o governo central e as localidades na temática imigratória. Algumas dessas visões apresentaram variações na compreensão da ideia em si, acabando por desenvolver um significado de certa forma tendencioso, mais associado a ideia de *enforcement* imigratório. Nessa percepção, entende-se que os estudos devem se direcionar para analisar em que medida as localidades devem ajudar ou resistir às políticas federais de imigração e remoção de imigrantes (ELIAS, 2013; RODRÍGUEZ, 2017).

Além dessa definição em que os estados e localidades são diretamente considerados atores que devem agir através de algum mecanismo para aplicação de políticas imigratórias, aparece também o argumento de Schuck (2009). O autor considera que os governos subnacionais têm participação importante dentro da aplicação de medidas migratórias, porém considera que esse arranjo só pode ser analisado sob a ótica do federalismo imigratório quando esses atores operarem e supervisionarem políticas desenvolvidas em âmbito federal, obrigatoriamente no sentido de concordância com essas. Isso significaria que quaisquer movimentos de resistência às políticas aplicadas pelo governo central nesta temática não poderiam ser enquadradas dentro da análise de federalismo imigratório.

Neste ponto, o que deve ficar claro é que este trabalho não compartilha dessa visão. Pelo contrário, adota que a ideia de federalismo imigratório é mais abrangente do que apenas

a conformação de governos subnacionais com as políticas implementadas em âmbito federal. Logo, considera-se o afastamento desse tipo de utilização do termo em prol de um redirecionamento que leve os estudos a uma associação com o argumento de Elias (2013), de que o federalismo imigratório seria um *freighted term*, ou seja, um conceito que é carregado de possibilidades.

Por tais razões, a definição de federalismo imigratório aqui utilizada vai ao encontro do significado mais amplo do termo, abrangendo então todas as maneiras pelas quais os estados e localidades têm procurado compartilhar o poder sobre a construção e aplicação de política imigratória com as autoridades federais (ARMACOST, 2016; ELIAS, 2013; VARSANYI ET AL, 2012b). De maneira semelhante, Strazzari (2012/13) aponta também o papel regulador dessas unidades subnacionais no desenvolvimento de uma política composta por medidas que se enquadram em várias jurisdições diferentes.

Baseado nessa definição, Newton (2015) coloca que o debate sobre o desenvolvimento de políticas subnacionais regulatórias sobre imigração tem cada vez mais ganhado espaço dentro dos estudos de federalismo nos EUA, havendo uma ênfase especial por parte de juristas sobre a constitucionalidade da questão. Isso significa que grande parte das análises, as quais serão apresentadas nas próximas seções, se dividem entre o argumento de que os estados estão operando dentro de seu papel histórico e constitucionalmente obrigatório em questões de imigração ou se o ativismo local representa uma ameaça aos direitos civis e aos direitos individuais, impostos nacionalmente.

Além do debate constitucional, outros questionamentos acerca do federalismo imigratório ser positivo ou negativo para os Estados Unidos ainda permanecem, e ainda qual seria a conveniência desse movimento para o governo central. Em relação ao aspecto negativo, a principal preocupação é que a desconcentração da autoridade acerca da aplicação de políticas imigratórias e o surgimento do ativismo da construção dessas políticas em nível local podem abrir as portas para a discriminação contra não-cidadãos pelas autoridades locais. Nessa ideia, como a polícia local não teria o treinamento adequado para lidar com situações que envolvem imigrantes, os direitos dessa população poderiam ser facilmente violados, acarretando assim em problemas maiores para o governo (VARSANYI ET AL, 2012b).

No aspecto positivo, aqueles que argumentam que os governos subnacionais realizam o *enforcement* imigratório em concordância ao governo central acreditam que o

compartilhamento de autoridade sobre o policiamento da imigração aos atores locais funcionaria como um multiplicador de força crucial na guerra contra o terrorismo. Já para aqueles que pensam no sentido mais amplo do conceito, por mais que haja uma preocupação com o ativismo local no desenvolvimento de políticas que versem sobre o direito dos imigrantes, não necessariamente a formulação dessas políticas de imigração será hostil aos imigrantes (VARSANYI ET AL, 2012b). Como será apresentado ao longo deste trabalho, este tipo de argumento pode ocorrer exatamente de forma contrária: na qual os governos subnacionais se preocupem mais com os direitos dos imigrantes que o próprio governo federal.

Destarte, ao considerar o debate aqui apresentado, considera-se de suma importância reforçar que os fundamentos tradicionais acerca do poder plenário, autodefinição e preempção estrutural não fazem mais sentido nos últimos anos dentro da estrutura político-social consolidada nos Estados Unidos. Como aponta Spiro (1997), há a necessidade de que os estudiosos tradicionais aprendam a conviver e aceitar que o federalismo imigratório é um fenômeno particular ao país e que está cada vez mais evidenciado a partir de indícios empíricos que demonstram um maior ativismo subnacional em questões de imigração.

Nesse ponto, pode-se afirmar que o relacionamento entre o governo central e os entes federativos nem sempre se deu da mesma maneira, pelo contrário, variou extremamente com o passar do tempo. Nos quase três séculos de existência do sistema político federalista estadunidense, aponta-se que houve três grandes momentos de federalismo imigratório, nos quais as características dessa relação se transformaram de modo a consolidar o que se observa na atualidade. Esses momentos são entre 1776-1875, de 1875-1965 e de 1965 aos dias de hoje. Na próxima seção serão elencadas as particularidades desses três momentos, bem como as distinções essenciais entre eles.

1.2 As três fases de federalismo imigratório nos Estados Unidos

A utilização da lente analítica de federalismo imigratório para a compreensão do problema de pesquisa a ser compreendido ao longo deste trabalho passa a se consolidar nesse momento. A partir do conhecimento do debate, já se torna claro que a questão do envolvimento de governos subnacionais na temática imigratória dentro dos EUA é um

fenômeno recorrente, o qual coloca a prova o próprio federalismo do país e que gera tensionamentos entre as estruturas do sistema e a sociedade norte-americana.

Avançando então para além da constitucionalidade do assunto e assumindo o posicionamento de que a autoridade para legislar, de alguma maneira, sobre questões relacionadas à imigração pode ser compartilhada entre o governo central e os entes federativos, essa seção se faz útil na medida em que visa se aprofundar em como se deu o relacionamento entre esses governos ao longo do séculos. Nesse sentido, destaca-se o papel das estruturas – Congresso e Suprema Corte – como mediadoras dessa relação, sendo atores importantes nas transformações observadas no passado e no presente.

É importante ressaltar que as atividades subnacionais que serão analisadas dentro do contexto de federalismo migratório não são limitadas a apenas um escopo. Sobre essa questão, Motomura (2014) coloca a possibilidade dessa atuação se encaixar em um envolvimento direto com a lei de imigração ou envolvimento indireto. Em relação à forma mais direta de atuar em questões migratórias está a decisão de governos locais de admitir ou deportar não-cidadãos nos Estados Unidos; todavia, este tipo de atividade acaba sendo o foco dos estatutos federais e também do Congresso, não sendo assim tão visualizadas.

O envolvimento estadual e local na imigração também pode ser indireto. Esta forma de engajamento acaba sendo a mais recorrente dentro do que permite o sistema político do país, atuando principalmente sobre a qualidade de vida que o imigrante passa a ter nas localidades. Por exemplo, as leis estaduais e municipais podem dificultar ou impossibilitar que imigrantes não autorizados aluguem moradias ou encontrem trabalho, podem permitir a emissão de carteiras de identificação e até mesmo regular sobre possibilidades de voto (MOTOMURA, 2014).

Isto posto, toma-se como ponto de partida a divisão em três momentos de federalismo migratório adotada por diversos autores como Gulasekaram e Ramakrishnan (2015). O que se percebe ao analisar essas conjunturas é que o principal elemento que leva a transição entre períodos é quem detém o domínio principal sobre a formulação e regulação de leis de imigração. Brevemente, de 1776 a 1875 as localidades regulavam sobre a questão quase que de forma exclusiva; entre 1875 a 1965 observa a retomada da ideia de centralização por parte do governo federal sobre a questão; e de 1965 aos dias de hoje cada vez mais nota-se a ocorrência da ideia de autoridade compartilhada, principalmente devido ao maior ativismo local que vem sendo observado desde então.

1.2.1 A primeira fase: 1776 – 1875

Gerald Neuman (1996, apud VARSANYI, 2010) descreve que o período de 1776 a 1875 ficou conhecido por “século perdido” em legislação imigratória. Perdido, para o autor, representaria a enorme fraqueza do governo federal e sua incapacidade de controlar leis de imigração e naturalização. Todavia, ao contrário do que se pode inicialmente pensar, isso não significou que os Estados Unidos ficaram por mais de um século sem controle imigratório, mas sim que os principais atores nessa temática eram outros.

Durante o fim do século XVIII e a maior parte do século XIX, os estados rotineiramente regulamentaram a imigração como parte de sua autoridade governamental, através do que Motomura (2014) descreve por poder policial. Nesse sentido, esses atores se consolidaram como ativistas na regulação da imigração, executando principalmente as leis estaduais de inspeção e a imposição de impostos sobre a entrada de migrantes, as quais funcionavam como lei de imigração na prática (RODRÍGUEZ, 2008).

Antes do final da Guerra Civil em 1865, pouquíssimas leis federais tratavam de imigração, sendo apenas duas legislações sobre a temática aprovadas: a primeira em 1803, a qual barrou a entrada de negros e escravos livres que violassem as leis estaduais, e a segunda de 1819, que limitava o número de passageiros em qualquer navio que chegasse nos EUA de um porto estrangeiro. Ademais, houve outras legislações federais que regulamentaram de alguma maneira a imigração, essa considerada em um sentido muito mais amplo, como foi o caso da questão do assentamento de terras recém-adquiridas para o oeste e sudoeste, a exemplo do *Homestead Act* de 1862 (MOTOMURA, 2014).

Mesmo com esse tipo de atuação, Gulasekaram e Ramakrishnan (2015) colocam que o papel do governo federal dentro desse contexto de uma nação recém-fundada era o de um ator inconsequente no controle da migração. Nesse período, as localidades cumpriam essa atribuição de reguladores imigratórios quase que inteiramente, havendo destaque para as formas significativas com que estados e grandes cidades controlavam os portos de entrada ao país, algo que o governo federal não conseguia fazer. Como aponta Newton (2015), a governança estatal era robusta e, em contrapartida, o governo nacional limitado.

Isto posto, surge o questionamento acerca das razões que impediam o governo federal a regular e desenvolver a política imigratória dos EUA, se perpetuando extremamente fraco

nesse ponto por mais de um século. Várias explicações podem ser encontradas ao se observar a estrutura político-social do período. A primeira delas envolve uma grande incerteza ao redor do poder constitucional do Congresso para formular e promulgar legislações imigratórias. Embora a atribuição de regulador sobre a naturalização já estivesse, de certa forma, elencada na Constituição, ainda não havia sido incluída alguma cláusula que fornecesse essa autoridade (GULASEKARAM; RAMAKRISHNAN, 2015).

Para além da questão constitucional, também é importante compreender que, na época, o governo federal era limitado estruturalmente em suas capacidades administrativas e de execução para conseguir realizar de fato um controle imigratório sob o país. Ainda, o governo central tinha que lidar com a existência de uma resistência política do Sul, levando assim ao adiamento da criação desse aparato burocrático necessário para o desenvolvimento de um sistema migratório completo, uma vez que os estados se mostravam capacitados e serviam aos interesses governamentais (GULASEKARAM; RAMAKRISHNAN, 2015).

Considerando esse panorama, Gulasekaram e Ramakrishnan (2013; 2015) e Motomura (2014) observam que alguns eventos e decisões na história do país serviram para impulsionar uma transformação na atuação federal, levando essa a se tornar cada vez mais centralizada. Em primeiro lugar, encontra-se o fim da Guerra Civil estadunidense em 1865. Durante esse conflito entre o Norte e o Sul, tornou-se extremamente evidente a importância estratégica que a imigração tinha para a economia nacional, tanto na própria guerra como em outros momentos. Por esse motivo, ao final do conflito, em que o governo federal foi fortalecido, tanto politicamente quanto em termos de infraestrutura, já é possível perceber o início da mudança política na balança de poder interna entre os entes federativos a respeito da imigração.

Em segundo lugar, também em âmbito federal, é importante destacar a aprovação do *Civil Rights Act* de 1864, no qual o governo central se posicionou de maneira a acabar com os sistemas estaduais de segregação, fossem eles por questão de cor, raça, religião, sexo ou nacionalidade. Posteriormente, em 1865 e 1868, têm-se também a passagem da 13ª e 14ª Emendas à Constituição, que previam o fim do regime de escravidão nos EUA e a atribuição de poder sob a naturalização de imigrantes ao governo federal, somada à garantia de direitos iguais aos imigrantes legais, respectivamente (GULASEKARAM; RAMAKRISHNAN, 2015).

Além dessas transformações no posicionamento nacional, a década de 1870 marcou um momento em que se torna possível perceber que os estados estavam menos dispostos a continuar operando seus sistemas de entrada e processamento de imigração. Diversos tipos de pressões partiram das localidades, as quais pediam que o Congresso passasse a cobrir os custos relacionados a esses sistemas de recepção de imigrantes, levando até mesmo ao desencadeamento de um clamor por medidas anti-imigração.

É nesse momento que começa a se consolidar o movimento analisado anteriormente sobre a questão da exclusividade de ação do governo federal na temática imigratória. Todos esses três incentivos descritos foram essenciais para que a Suprema Corte dos Estados Unidos também se posicionasse perante a problemática, de forma a moldar o debate a partir de uma série de decisões sobre o sistema que era utilizado pelos estados para controlar a imigração (GULASEKARAM; RAMAKRISHNAN, 2015).

Nessa perspectiva, duas decisões da Corte em 1875 representaram o início da elaboração das bases constitucionais da exclusividade federal e definiram os interesses do governo central em manter para si a exclusividade do controle da imigração: *Henderson versus Cidade de Nova York* e *Chy Lung versus Freeman*. De forma resumida, em ambos os casos, os estados (ou seus representantes) processados cobravam uma taxa obrigatória do comandante do navio para que a embarcação que trazia o imigrante pudesse aportar em seu território (NEWTON, 2015; FINDLAW, 2019).

Especialmente considerando a sentença do caso *Chy Lung*, nota-se claramente a intenção da Suprema Corte em colocar a imigração como uma questão a ser atribuída ao legislador federal, uma vez que o tratamento do estrangeiro pode desencadear problemas ou preocupações para o ordenamento jurídico internacional, sendo, portanto, o governo federal a ser responsabilizado para lidar com quaisquer adversidades. Assim, de forma a frear a atuação local na imigração, os estados foram impedidos de financiar seus sistemas de impostos específicos sobre imigrantes e empresas de transporte, ou seja, de cobrar qualquer tipo de taxa desses indivíduos (GULASEKARAM; RAMAKRISHNAN, 2013; 2015).

Todavia, existe ainda uma corrente nos estudos de federalismo imigratório que aponta que alguns aspectos das decisões proferidas, principalmente relacionado ao caso *Chy Lung*, ainda permitiriam uma potencial possibilidade para a regulação subnacional na imigração. Gulasekaram e Ramakrishnan (2015), nesse sentido, indicam que a exclusividade federal determinada nesses casos da Suprema Corte estaria centrada no controle de entrada e saída de

imigrantes, gerando então a alternativa de engajamento subnacional em outros aspectos da política relacionada a imigrantes.

Considerando essa perspectiva, pode-se dizer que essa potencial divisão de responsabilidades não refutada pela Corte, que perdura até os dias de hoje, se basearia em uma distinção entre "leis de imigração" e "leis de alienação", remetendo à ideia de Motomura (2014) de alternativas de envolvimento direta ou indireta em questões imigratórias. Elias (2013) explica que as leis de imigração seriam aquelas que regem a seleção, admissão e exclusão de não-cidadãos com base em uma Lei de Imigração e Nacionalidade ("INA"), sendo essa de competência exclusiva do governo federal. Por outro lado, as leis de alienação seriam aquelas que versam sobre os direitos, privilégios e obrigações dos não-cidadãos presentes nos Estados Unidos, podendo ser promulgadas pelo governo federal ou pelas localidades.

Por fim, 1875 marcou o fim da primeira fase de federalismo imigratório, especialmente após o Congresso ter elaborado e promulgado as primeiras leis federais que regulamentavam diretamente a imigração, ditando quem poderia entrar e permanecer no país. A primeira delas foi o *Page Act*, do mesmo ano, o qual impedia que chineses condenados de algum crime e chinesas prostitutas de serem admitidos nos Estados Unidos (MOTOMURA, 2014). Tal legislação foi responsável por reiterar os moldes da nova doutrina articulada pela Suprema Corte no final do século XIX, de que o controle da imigração seria de responsabilidade exclusiva do governo federal, desenvolvendo ali o que foi descrito anteriormente como Doutrina do Poder Pleno.

1.2.2 A segunda fase: 1875 – 1965

O surgimento do conceito de controle federal exclusivo em questões de imigração deu origem a uma nova fase de federalismo imigratório, na qual o governo central passou a gerenciar essa arena de forma centralizada, retirando a maior parte da possibilidade de engajamento das localidades. Através da consolidação de uma doutrina iniciada no âmbito da Suprema Corte, por razões funcionais e estruturais, o governo acreditava que essa capacidade traria o reconhecimento de sua soberania, ao ter o poder de gerenciar por si só todas as questões relacionadas às relações exteriores (RODRÍGUEZ, 2008).

Dessa maneira, como demonstrado brevemente na seção anterior, diversos casos na Suprema Corte serviram para basear a doutrina do poder pleno desde o fim do século XVIII, como foi o caso emblemático de Chy Lung, transformando de fato o relacionamento entre o governo federal e os entes federativos ao lidar com a temática imigratória. Desse momento em diante, o que se nota claramente é a consolidação dessa doutrina por parte de casos na Corte, e também através da implementação de políticas pelo Congresso.

Um ponto importante a ser destacado por Gulasekaram e Ramakrishnan, (2015) é que em toda a década de 1880, o governo federal ainda utilizava e confiava na infraestrutura estatal existente para regulamentar a imigração. Mesmo com a promulgação de leis federais de imigração em 1882, esses sistemas foram mantidos intactos, havendo a necessidade de contar com comissários estaduais de imigração para realizar a triagem desses indivíduos e a coleta de informações. Somente em 1891, com a aprovação da Lei de Imigração do Congresso⁶, que o governo federal criou as bases para aplicar sua própria burocracia e um sistema para lidar com a imigração.

Em concomitância a esse movimento, observa-se que a Suprema Corte aparece em destaque no sentido de promulgar decisões favoráveis à centralização da imigração nas mãos do governo federal, estabelecendo precedentes que delineariam os caminhos que a questão poderia tomar. Em outras áreas sensíveis ao governo, como a questão do comércio internacional, já se observava desde o início do século XIX o desenvolvimento dessa mesma doutrina de favorecimento à unidade federal, de forma que houvesse uma consolidação do poder nacional que estava em formação neste período (BEVILACQUA, 2017).

Entretanto, por mais que se possa dizer que o governo federal ascendeu à primazia na regulação da imigração, através das primeiras decisões da Suprema Corte ainda em 1876 – as quais continuam a definir os limites sobre as autoridades estaduais e locais de imigração nos dias de hoje – os estados e as localidades também tentaram manter certa influência sobre a vida dos imigrantes em suas jurisdições. Principalmente através de leis que regulamentavam sobre emprego, propriedade da terra e o registro de estrangeiros, ou seja, leis de alienação no sentido estabelecido anteriormente (GULASEKARAM; RAMAKRISHNAN, 2015).

Essas políticas subnacionais tiveram um sucesso limitado nos tribunais de 1875 a 1965, pois é a partir de então que a Suprema Corte passa também a desenvolver uma

⁶ A Lei de Imigração de 1882 ficou conhecida como Lei de Exclusão Chinesa, por proibir a imigração de trabalhadores chineses para os Estados Unidos (GULASEKARAM; RAMAKRISHNAN, 2013).

jurisprudência ao redor das leis de alienação. No caso daquelas legislações estaduais que acabavam por espelhar a lei federal em algum sentido, mesmo indo em concomitância ao direcionamento do governo central, essas eram derrubadas utilizando-se do princípio da preempção e da *Supremacy Clause*⁷ (GULASEKARAM; RAMAKRISHNAN, 2015).

Mesmo não tratando diretamente do relacionamento entre o governo federal e os governos subnacionais, alguns casos na Suprema Corte marcaram o fim do século XIX, especialmente ao testar a constitucionalidade da Lei de Exclusão Chinesa de 1882: *Chae Chan Ping versus Estados Unidos*⁸ (1889), *Fong Yue Ting versus Estados Unidos* (1893)⁹, e *Wong Wing versus Estados Unidos*¹⁰ (1896). Ainda que essas decisões não tratassem diretamente da divisão de autoridade entre governo federal e subnacional, essas mantiveram uma influência no desenvolvimento da jurisprudência do federalismo imigratório.

Especificamente em relação aos casos, em *Chae Chan Ping* e *Fong Yue*, a Corte fez uso do reforço do argumento do poder pleno da autoridade federal sobre o controle de questões de imigração. Já no terceiro caso, *Wong Wing*, o judiciário apontou os primeiros limites constitucionais da autoridade federal e subnacional em questões que vão além da entrada e saída de imigrantes, ou seja, as leis de alienação.

É justamente nesse ponto que as análises de federalismo imigratório se concentravam. Naquelas questões regulamentação “pura” de imigração, ou seja, controle de fronteiras, o governo federal desfrutaria de poder exclusivo, havendo assim uma proibição de ativismo subnacional nessa área. Porém, em questões que vão além da definição dos termos e condições de saída e entrada, as leis de alienação, o governo central ainda detém ampla autoridade legislativa, não sendo essa exclusiva como seria no contexto da lei de imigração pura (HUNTINGTON, 2008; GULASEKARAM; RAMAKRISHNAN, 2013; 2015).

⁷ Nos Estados Unidos, a *Supremacy Clause* é uma cláusula baseada no Artigo IV da Constituição. Essa se refere à supremacia da autoridade federal que as instâncias nacionais têm sob as subnacionais; isso significa que em caso de conflito, sempre a legislação federal sobrepõe a legislação ou decisão política de nível subnacional (LEGAL INFORMATION INSTITUTE, 2017).

⁸ O caso *Chae Chan Ping versus Estados Unidos* tratava de um cidadão chinês que foi impedido de reentrar nos EUA em 1888, mesmo possuindo certificado que o possibilitaria voltar ao país, chegando o caso à Suprema Corte (CORNELL., 2019).

⁹ No caso *Fong Yue Ting versus Estados Unidos*, trabalhadores chineses foram presos e detidos por não solicitarem um certificado de residência em até um ano de sua chegada aos EUA. A lei demandava que, caso isso não fosse cumprido, os imigrantes seriam presos e deportados (LEXIS NEXIS, 2019).

¹⁰ Já o caso *Wong Wing versus Estados Unidos*, envolveu a prisão de imigrantes chineses indocumentados. Os indivíduos envolvidos receberam um habeas corpus para que não ocorresse a sua deportação, o que levou o caso à Suprema Corte (JUSTIA, 2019).

A partir de tal diferenciação, muitos estados e localidades passaram a aprovar leis ao longo do século XX, as quais visavam regulamentar a vida e a subsistência de não-cidadãos. Para decidir se tais legislações poderiam entrar em vigor, a análise realizada se dava primeiro ao redor do tema principal que ela abrangia: se parecia uma lei de imigração, provavelmente ela seria derrubada; se tivesse aspecto de uma lei de alienação, ela poderia ou não ser derrubada, dependendo assim de uma análise mais cuidadosa das leis federais existentes e de disposições constitucionais específicas (GULASEKARAM; RAMAKRISHNAN, 2015; STRAZZARI, 2012/13).

Além dos desenvolvimentos jurisprudenciais, enfatizados principalmente nas décadas de 1950 e 1960, pode-se perceber também que o relacionamento entre governo federal e localidades se encontrava mais bem estabelecido, levando até mesmo a uma integração no desenvolvimento conjunto de política de imigração, mesmo que o governo central ainda mantivesse um controle maior sob essa arena. Todavia, nesse período, o que se visualizava de forma mais clara era justamente o que Newton (2015) apontava, que as localidades se mostraram mais do que meros atores intermediários nos processos de estabelecimentos de programas federais.

Entre 1942 e 1964, essa interação entre localidades e o poder executivo federal foi fundamental para a criação e desenvolvimento do Programa Bracero. Esse programa surgiu a partir de uma série de acordos bilaterais entre o México e os Estados Unidos, os quais permitiram que milhões de homens mexicanos imigrassem para os Estados Unidos para trabalhar, principalmente com contratos de curto prazo na área agrícola. Nesse período foram assinados 4,6 milhões de contratos, tornando-se o maior programa de mão-de-obra admitida nos EUA (CENTER FOR HISTORY AND NEW MEDIA, 2019).

A interrupção por parte do governo federal dos EUA do Programa Bracero em 1964 representou uma transformação significativa na tradição imigratória dos EUA, ao implementar limitações quantitativas na migração de indivíduos do hemisfério ocidental, incluindo o México. Para o federalismo imigratório, essa reviravolta foi ainda mais importante porque iniciou o processo de transição para um novo momento, principalmente pelas respostas estaduais à finalização do programa, mostrando alguns esforços iniciais dos governos subnacionais para desenvolver políticas de integração do imigrante à sociedade (GULASEKARAM; RAMAKRISHNAN, 2015).

Finalmente, somada à finalização do Programa Bracero, a transição para um novo momento de federalismo imigratório acontece devido à consolidação da reformulação dos estatutos federais de imigração, iniciada em 1952 e aprofundada em 1965, por parte do Congresso. Como será apresentado na próxima seção, a implementação do INA de 1965 deu origem a uma nova fase no contexto imigratório dos Estados Unidos, sendo uma legislação que perdura até os dias de hoje.

1.2.3 A terceira fase: 1965-2001

Sobre o início de um novo momento de federalismo imigratório, pode-se observar que

Unlike the dramatic shift between the first and second centuries of immigration federalism, wherein the states quickly receded from primary immigration regulators to secondary players, the shift from the second to the third era of immigration federalism was mainly marked by changes within the federal regulatory structure (GULASEKARAM; RAMAKRISHNAN, 2015, p. 41).

Isto posto, a primeira alteração importante nessa estrutura regulatória federal foi a promulgação do INA de 1965. Nessa lei, houve a revogação das cotas de imigração com base na nacionalidade, as quais estavam em vigor desde a década de 1920 e acabavam por assegurar que a imigração para os Estados Unidos fosse reservada principalmente aos imigrantes europeus. Dessa maneira, o INA deu origem a um sistema de preferências baseado nas relações familiares dos imigrantes com cidadãos americanos ou residentes permanentes legais e, em um grau menor, com suas habilidades profissionais (CHISHTI; HIPSMAN; BALL, 2015).

A implementação dessa legislação gerou diversas consequências para o panorama imigratório estadunidense. A primeira delas é que o número de novos residentes permanentes legais subiu exponencialmente: em 1965, os imigrantes representavam apenas 5% da população dos EUA, com uma média de entrada de 297.000 indivíduos por ano; após a aprovação dessas e outras legislações, a quantidade passou a cerca de 1 milhão por ano desde meados dos anos 1990 (CHISHTI; HIPSMAN; BALL, 2015).

Ademais, outra consequência visualizada principalmente a partir da década de 1970 foi aumento significativo da imigração ilegal para o país. Mesmo que o INA tenha retirado

quotas por países e incentivado a imigração legal da Ásia e Américas, houve a imposição de certa limitação da entrada de indivíduos do México, especialmente quando comparado aos números vistos anteriormente nos anos de Programa Bracero. Assim, uma vez que os empregadores continuavam a depender do trabalho de imigrantes como realizado nas duas décadas anteriores, com essa restrição, esses mantiveram o trabalho dos indivíduos, mas sem autorização legal (CHISHTI; HIPSMAN; BALL, 2015; GULASEKARAM; RAMAKRISHNAN, 2015).

Considerando essas alterações na formulação e implementação da política imigratória nacional por parte do Congresso, é importante destacar que em concomitância a esse movimento estrutural existiram também evoluções nas doutrinas judiciais. Tais modificações tanto em âmbito do Legislativo como no Judiciário geraram consequências diversas nas respostas em nível local, as quais possibilitaram o desenvolvimento desse novo contexto do relacionamento entre governo federal e governos subnacionais nos EUA.

Dessa maneira, nessa terceira era do federalismo imigratório, visualiza-se o início da propensão de estados e cidades a aprovarem leis, especialmente de alienação, as quais abordavam desde sanções aos imigrantes até benefícios públicos aos empregadores nos anos 1970. Essa persistência no engajamento local na temática imigratória, através da implementação de regulamentos particulares sobre questões da vida cotidiana desses indivíduos, levou a um aprofundamento da regulamentação dessas atividades em instância federal, por meio de decisões judiciais e congressuais, as quais passaram a incentivar uma autoridade compartilhada sobre a temática. Nesse momento, era possível notar que grande parte das legislações subnacionais sobre imigração tinham cunho restritivo, ou seja, impediam o acesso de imigrantes a diversos serviços que propiciavam bem-estar à cidadãos.

No âmbito da Suprema Corte, três casos são considerados decisivos e versaram justamente sobre essas restrições que vinham sendo impostas: *Graham versus Richardson* (1971), *De Canas versus Bica* (1976) e *Plyler versus Doe* (1982). Em *Graham*, a Corte determinou que as restrições aos benefícios sociais para estrangeiros legais que vinham sendo impostos violavam a 14ª Emenda (*Equal Protection Clause*), derrubando as leis locais que abordavam essa questão. Já em *De Canas*, houve a sustentação de uma lei da Califórnia que penalizava empregadores que contratavam trabalhadores imigrantes sabendo de seu *status* ilegal (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1787; SCHUCK, 2009)

Por último, em *Plyler versus Doe*, a Suprema Corte derrubou um estatuto do Texas que permitia que os distritos escolares locais negassem a matrícula de filhos de estrangeiros indocumentados e que retivessem fundos estatais para a educação dessas crianças (SCHUCK, 2009). Como aponta Chacón (2012), esse caso é considerado um marco máximo da proteção constitucional oferecida a imigrantes, mesmo que não autorizados, não permitindo assim que as localidades regulassem sobre direitos básicos, deixando então esse controle apenas sob estatuto federal.

Tão importante quanto esses desenvolvimentos jurisprudenciais durante o período estão ainda os decretos a partir da década de 1980 dentro do Congresso, os quais explicitamente abordavam a atividade subnacional em questões de imigração. Estas novas legislações tinham dois objetivos principais, sendo eles, de um lado, a eliminação da possibilidade de ativismo estadual e local irrestrita e ainda, por outro, a tentativa de liberar o potencial desse engajamento de forma a ajudar e avançar nos esforços e objetivos federais (GULASEKARAM; RAMAKRISHNAN, 2015).

Assim, estando o Congresso ciente das complicações e possibilidades do envolvimento estadual e local, e somado à persistência desses atores na criação de regulamentos estaduais de imigração, mesmo com as decisões prévias da Suprema Corte, há em 1986 e 1996 a implementação de leis que são importantes ainda nos dias de hoje: *Immigration Reform and Control Act* (IRCA), *Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act* (IIRIRA) e o *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* (PRWORA).

Tratando primeiramente do IRCA, de 1986, nota-se uma clara institucionalização por parte do Legislativo da decisão no âmbito judiciário envolvendo *De Canas versus Bica*. Nesse sentido, a lei procurou desenvolver um esquema que exigisse que os empregadores mantivessem registros de trabalho dos funcionários, buscando tanto proteger os trabalhadores autorizados de práticas discriminatórias de contratação quanto penalizar aqueles empregadores que contratassem trabalhadores ilegais (CHACÓN, 2012).

Dez anos depois, com a promulgação do IIRIRA, o Congresso criou importantes mecanismos para o controle da imigração, incluindo provisões para melhorar o *enforcement* na fronteira e no interior e a melhoria de procedimentos para a remoção de não-cidadãos. Além disso, houve também a criação de novas regras sobre a participação estadual e local em certos temas de imigração (GULASEKARAM; RAMAKRISHNAN, 2015). De certa forma,

como demonstra Reich (2018), esse tipo de disposição convidou a colaboração entre autoridades federais e estaduais na aplicação da lei federal de imigração, principalmente pela implementação da seção 287 (g) ao INA.

Esta seção se tornou especialmente importante, pois autorizou o Secretário de Segurança Interna a firmar acordos com governos estaduais e locais para aplicar a lei federal de imigração. Dessa maneira, o governo central delegaria a autoridade de poder prender e deter não-cidadãos por violações de imigração, bem como investigar essas violações, coletar provas e preparar casos para serem levados perante um juiz de imigração (HUNTINGTON, 2008).

Por fim, ainda em 1996, o PRWORA estabeleceu que os imigrantes legais que entrassem nos EUA depois daquele ano, não seriam mais elegíveis para a maioria dos programas financiados pelo governo federal, a menos quando passassem a cumprir uma exigência de residência legal de cinco anos. Entretanto, os estados teriam a capacidade de alterar essas condições de elegibilidade, de modo a incluir aqueles imigrantes que seriam inicialmente excluídos. Caso esses atores decidissem fazê-lo, deveriam arcar com os custos dessa inclusão (STRAZZARI, 2012/13).

A partir desse novo panorama, autores como Reich (2018), Varsanyi (2010) e Armacost (2016) descrevem que o próprio governo federal criou as bases para incentivar que estados e municípios tomassem a iniciativa de se engajar na formulação de políticas migratórias. De acordo com Ellis (2006), um foco exclusivo na escala do Estado-nação obscurece o papel que as escalas subnacionais desempenham e que podem alavancar a política nacional. Assim, especialmente as leis de 1996 abriram as portas para a possibilidade de um envolvimento mais amplo das localidades naquelas legislações que versam sobre a vida do imigrante, mesmo que ainda o governo federal mantivesse um poder discricionário sobre esse envolvimento.

A ascensão dessas políticas locais de imigração pode ser imaginada a partir da ideia de uma “política de escala”, na qual existe uma disputa entre diferentes níveis de governo sobre direitos e responsabilidades em relação ao controle de imigração e policiamento. Nesta, o nível federal mantém o direito de regular a entrada e a saída de imigrantes na fronteira nacional, mas os governos estaduais e locais se tornaram cada vez mais responsáveis por fornecer serviços sociais aos imigrante. Assim, caberia também a eles uma parcela nos processos que envolvem a temática da imigração, principalmente considerando a relevância

do desses governos na aplicação da política conduzida a nível federal (WALKER; LEITNER, 2011).

Nesse sentido, o que se visualizava nesse momento é que quando ocorria esse posicionamento por parte de estados e localidades ele era majoritariamente restritivo com relação à garantia de direitos de imigrantes, tanto legais quanto ilegais. Todavia, ao contrário do que será apresentado na próxima seção, o posicionamento do governo federal se mostrou crítico sobre implementação dessas leis restritivas a nível estadual e local destinadas à imigração. O caso mais emblemático sobre essa questão foi a da Proposição 187¹¹ na Califórnia, a qual foi derrubada por juízes federais.

Em suma, o que se pode concluir sobre esse momento de federalismo imigratório é que o governo federal ainda toma as decisões políticas mais importantes e mantém o controle sobre todas as principais instituições envolvendo a temática imigratória. Porém, não se pode negar que as localidades conquistaram importantes poderes discricionários sobre essa agenda, principalmente no sentido de regulação sobre leis de alienação, o que propiciou um grande dinamismo para o relacionamento entre o governo federal e os governos subnacionais. Como demonstra Suro (2015), algumas tendências marcam esse dinamismo, incluindo a influência mútua que as ações federais e locais provocam em todos os atores envolvidos (os quais são cada vez mais numerosos), além das inúmeras possibilidades de direcionamentos dessas ações ao longo do tempo e espaço.

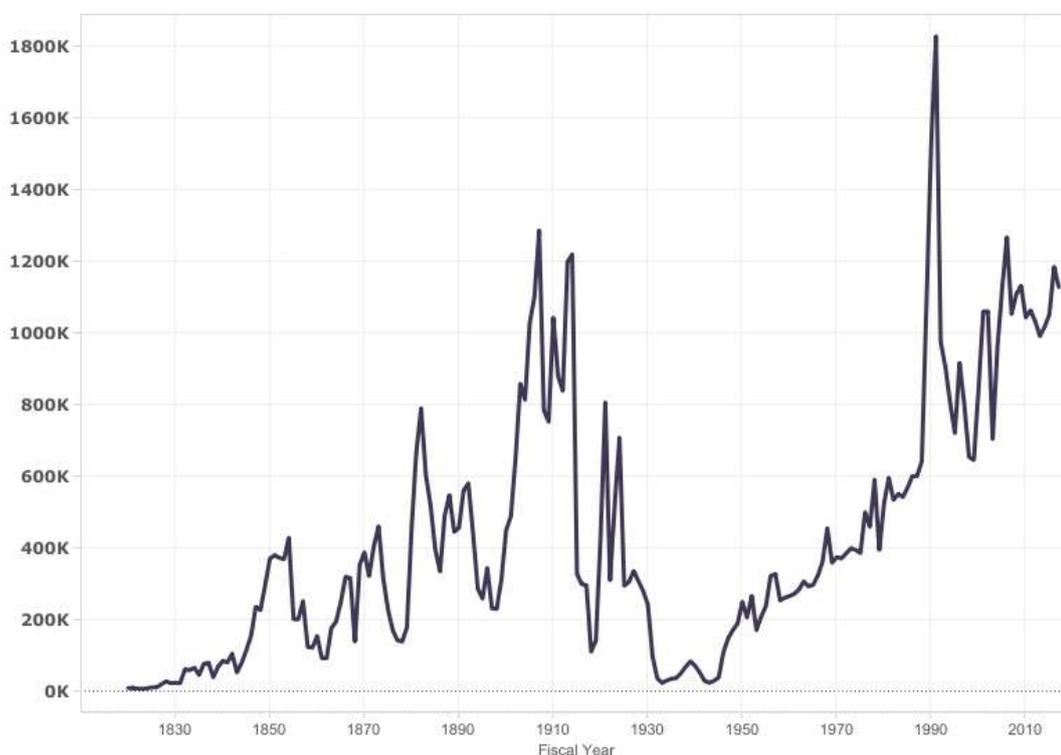
1.3 O proativismo subnacional no pós-2001

A partir dos elementos destacados na seção anterior, a década de 1990 foi um período em que o federalismo imigratório foi colocado à prova nos Estados Unidos, podendo se observar uma mudança no relacionamento entre os entes federativos em questão de imigração, iniciada em 1965 com as primeiras alterações no panorama institucional, a qual gerou grandes impactos no país. Em concomitância a essas novas formas de condução da política imigratória, nesse momento, a temática se colocou como uma questão latente, principalmente

¹¹ A Proposição 187 da Califórnia foi aprovada em 1994 e consistia, principalmente, na criação de um sistema de triagem de cidadania estatal e no impedimento do acesso de imigrantes ilegais aos cuidados de saúde não emergenciais, educação pública e outros serviços no estado. Embora a iniciativa tenha falhado no curto prazo, em termos de sua implementação, teve um importante impacto de longo prazo, à medida que grupos nacionais começaram a reconhecer o potencial dos Estados para servir como campos de batalha sobre a política de imigração (GULASEKARAM; RAMAKRISHNAN, 2015).

pela quantidade de imigrantes legais que lá chegavam. Como pode ser observado na Figura 1, em 1990 esse número foi de quase dois milhões de indivíduos, mantendo ainda altos níveis por toda a década, até meados dos anos 2000. Somada à imigração legal, os governos subnacionais e o governo federal também passaram a ter de lidar com o problema da imigração ilegal, mencionada na seção anterior.

Figura 1 - Quantidade anual de imigrantes legais nos EUA, de 1820-2017



Fonte: Migration Policy Center (2019a).

Como nessa década o Congresso já vinha iniciado a institucionalização de leis que abriram mais espaço na estrutura política estadunidense para a atuação das localidades nessa arena, o que se nota com toda essa conjuntura imigratória é um aumento considerável no engajamento desses atores com a virada do século (GULASEKARAM; RAMAKRISHNAN, 2015). Cabe ressaltar que, mesmo com esse maior ativismo subnacional a partir de 2001, os estudiosos de federalismo imigratório nos EUA ainda o enquadram dentro do terceiro momento, iniciado em 1965, por tratar de adaptações no relacionamento entre os entes federativos no sistema regulatório da imigração e não uma alteração profunda no domínio principal sobre a formulação e regulação de leis de imigração.

De acordo com Su (2008), esse período se mostra decisivo para o país, na medida em que, quando comparado com o século anterior em que se buscou consolidar uma doutrina de exclusividade federal sobre a imigração, é possível verificar uma abertura gradual e lenta por parte do próprio governo federal à participação de seus entes federativos nessa arena. Esse tipo de abertura permite a existência de múltiplos níveis de governo desempenhando um papel dentro da temática, fortalecendo assim a implementação das medidas.

Além de tais marcos dentro da estrutura político-institucional dos EUA, o ano de 2001 foi marcado por um evento externo que abalou não apenas a maneira com que o país lidava com a questão da imigração, mas que também transformou as relações internacionais e a segurança internacional. Nesse sentido, os atentados terroristas cometidos contra as Torres Gêmeas do World Trade Center e ao Pentágono, em 11 de setembro, foram símbolo do início do desenvolvimento de políticas federais de imigração de cunho cada vez mais restritivos, sob o argumento de que os crimes foram cometidos por imigrantes em solo estadunidense.

Isto posto, nos anos posteriores ao 11 de setembro de 2001, o poder executivo se baseou em uma estratégia, elaborada pelo Conselho Nacional de Segurança dos Estados Unidos e pelo então presidente George W. Bush, a qual previa a atuação tanto em âmbito externo quanto interno. No plano externo, as ações seriam pautadas na forma de concessão de poderes ao presidente para atacar grupos terroristas em qualquer lugar do mundo; em âmbito doméstico, foram criados instrumentos legais para um maior controle de atividades individuais, principalmente em relação a vida do imigrante (ALVES PEREIRA, 2006).

De forma a implementar esse controle interno aos não-cidadãos, Chacón (2012) demonstra que o governo federal fez uso do sistema de imposição e detenção da política migratória como mecanismo primário dessa política antiterrorista doméstica, mesmo com a falta de correlação científica entre imigração e qualquer ameaça real ao terrorismo. Neste sentido, conforme demonstra Amaral Junior (2010), nota-se claramente a disposição do governo de W. Bush de convergir os esforços para a montagem de um melhor aparato estratégico de combate ao terrorismo, evidenciado principalmente com a criação do Departamento de Segurança Interna (DHS) e da *Immigration and Customs Enforcement* (ICE). Ao realizar a transferência dos serviços de imigração para o DHS, a administração demonstrava a consolidação de um plano de inserir a temática migratória na agenda de segurança do país.

Ainda, esses desenvolvimentos na política do Executivo levaram também a uma mudança na cultura de alguns órgãos estaduais e locais, pois, neste momento, a fiscalização da imigração passou a ser vista como uma função central e fundamental para a garantia da segurança do país e da população. Michael Wishnie (apud CHACÓN, 2012) descreve as três transformações em órgãos diferentes do governo, as quais aumentaram o seu engajamento com a fiscalização imigratória e ainda incentivassem a participação de governos locais nesse trabalho. O primeiro deles foi o Departamento de Justiça, em que se viu um posicionamento sem precedentes de atribuição de “autoridade inerente” às localidades para impor as leis federais. Já o segundo foi a decisão de que o Serviço de Imigração e Naturalização (INS) inserisse diversas informações sobre imigração no banco de dados, no qual todos os agentes da lei pudessem acessar durante o policiamento de rotina. Por último, viu-se o Procurador-Geral fazendo uso de métodos informais para incentivar os departamentos de polícia estaduais e locais a priorizar a fiscalização da imigração e fazer prisões.

Dessa maneira, o que podia ser considerada uma mudança pequena dentro do panorama vigente de federalismo imigratório, tem se mostrado mais do que isso, principalmente pelo fato de o governo federal nesse momento não apenas delegar, mas também fomentar um maior proativismo subnacional para ajudar no *enforcement* imigratório. Por tal razão, é possível dizer que o período de 2001 a 2012 foi caracterizado pela ocorrência de um federalismo cooperativo em matéria de imigração, especialmente por se considerar essa relação de coordenação de ações ao redor de um objetivo comum, que seria o controle imigratório pela segurança nacional.

Como demonstra Huntington (2008), esse envolvimento dos atores subnacionais se mostrou ocorrendo em três frentes de ação: a partir da delegação da autoridade federal de imigração; na aplicação local de leis federais na ausência dessa delegação; e na promulgação de leis estaduais ou locais que afetem os não-cidadãos. Em todas as três categorias esse envolvimento estadual e local na imigração se mostrava em ascensão, principalmente pela relevância política do tema.

Tratando especificamente sobre a primeira categoria, o IIRIRA e o PRWORA foram as primeiras e mais importantes legislações em que o governo federal delegava parte da condução da política imigratória aos estados e localidades. Dentro dessas legislações, os governos poderiam decidir a elegibilidade dos imigrantes para benefícios federais, porém o que se colocou em ascensão no período foi o engajamento em acordos sob a seção 287(g) do

Immigration Nationality Act. Esses acordos se proliferaram nos anos seguintes aos atentados de 2001, sendo a maior parte deles assinados após 2006, e possibilitavam que os governos subnacionais realizassem funções inicialmente do governo federal, como investigar, prender e deter imigrantes (ARMACOST, 2016).

Assim, o governo federal, por meio de ações do Departamento de Segurança Interna, incentivou em vários aspectos a aplicação da lei de imigração pelos governos estaduais e locais, especialmente a partir de acordos 287(g). Esses acordos faziam parte de um dos treze programas – estabelecidos entre 2002 e 2012 – que versavam sobre esse relacionamento dos entes federativos, ficando sob tutela administrativa da ICE ACCESS –*Agreements of Cooperation in Communities to Enhance Safety and Security* (MOTOMURA, 2014).

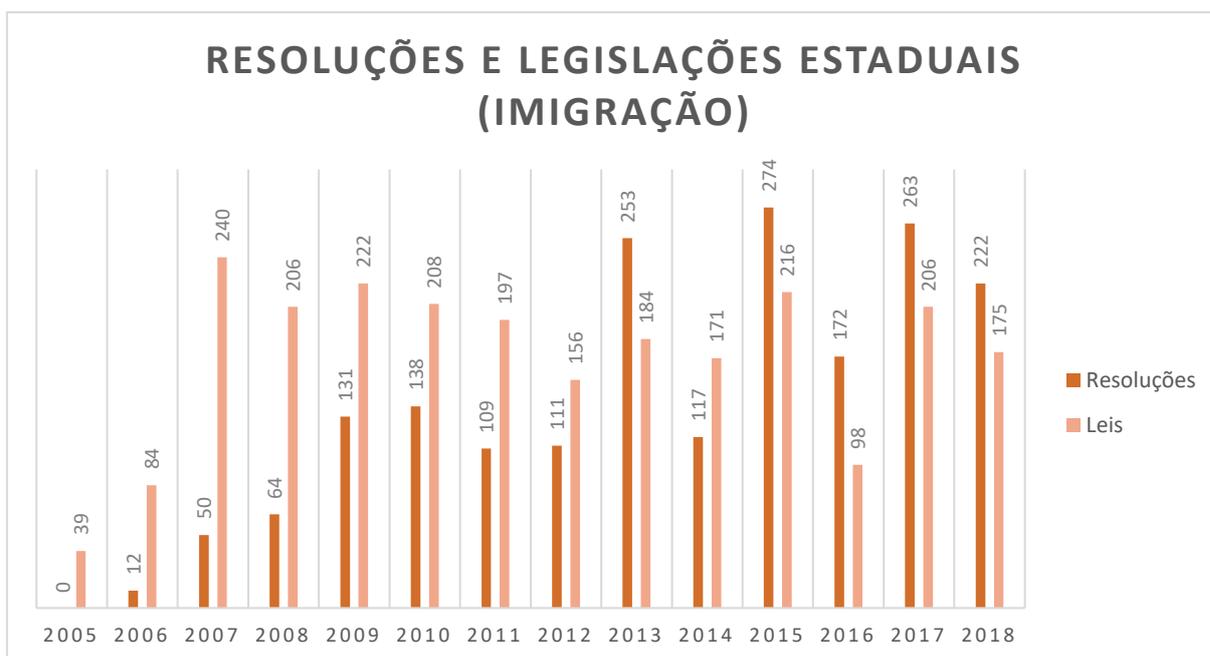
No entanto, é preciso ressaltar que essa possibilidade de atuação não ocorria de maneira irrestrita, mesmo parecendo uma delegação ampla de autoridade. Pelo contrário, essa autoridade local para fazer prisões não permitia que a polícia estadual e local prendesse um indivíduo apenas por seu *status* migratório, mas sim somente quando houvesse um crime federal de imigração – ou seja, quando o imigrante não tivesse passado por inspeção migratória em sua entrada ao país. Grande parte dos imigrantes ilegais do país se encaixam nessa categoria, porém existe uma parcela que foi admitida legalmente e, em seguida, ultrapassou ou violou sua condição de admissão. Nesse caso, os indivíduos podem ser deportados, mas não penalizados por um crime federal (MOTOMURA, 2014).

Já nas outras duas frentes de atuação, observa-se que alguns estados e localidades reforçaram seu papel na aplicação das normas federais de imigração, mesmo sem uma delegação expressa do governo central, e que ainda tentaram cada vez mais decidir sobre a vida do imigrante no país, principalmente através da promulgação de leis de alienação. Com essas leis, os estados e localidades podiam, indiretamente, decidir quem permaneceria dentro de suas jurisdições, ao estimular ou desestimular o movimento de estrangeiros dependendo das condições que seriam oferecidas a esses indivíduos (HUNTINGTON, 2008; GULASEKARAM; RAMAKRISHNAN, 2013).

Assim, utilizando-se da abertura concedida pelo governo federal e pela doutrina de possibilidade de promulgação de leis de alienação locais estabelecida pela Suprema Corte, nota-se, especialmente a partir de 2005, um aumento quantitativo na ativação de legislações e

resoluções estaduais¹² sobre imigração, de acordo com a *National Conference of States Legislatures* (NCSL). Antes desse ano, a NCSL não registrava essas atividades, o que pode demonstrar que no período anterior essas não se mostravam expressivas. Como se observa a partir dos dados apresentados no Gráfico 1, em 2005 foram 39 leis aprovadas, chegando a um pico no ano de 2007, com 240.

Gráfico 1 – Número de leis estatais sobre imigração (2005-2018)



Fonte: Elaboração própria com dados extraídos da NCSL.

Inserido nesse panorama de intensificação do engajamento estadual na temática migratória, autores como Gulasekaram e Ramakrishnan (2015), Motomura (2014) e Rodríguez (2008), demonstram uma tendência ao longo da primeira década dos anos 2000 e que se estende até 2012, a qual mostra que tal atuação de governos subnacionais se deu de maneira majoritariamente restritiva, representando assim, em sua maioria, um período de concomitância entre direcionamentos locais e federais para a população imigrante, especialmente nos estados do Arizona, Colorado, Pensilvânia, Texas e Nebraska. É importante ressaltar que o termo “restritivo” é utilizado para descrever uma série de posições políticas voltadas para um aumento da participação estadual e local na fiscalização da

¹² Nos Estados Unidos, uma resolução tem a função de direcionar políticas e práticas dentro do estado, não sendo assim, institucionalizada na Constituição estadual, como acontece com as legislações aprovadas.

imigração, havendo também a promulgação das leis que desincentivam o acesso da população migrante a bens públicos e benefícios, visando assim reduzir a imigração para o país, em especial aquela ilegal.

Este controle indireto sobre a imigração tornou-se típico das propostas estaduais e locais espalhadas pelos Estados Unidos nesse período. Visando dificultar em especial o acesso desses indivíduos a moradia e o emprego, criou-se o que Motomura (2014) chamou de uma retórica da “autodeportação”, pois ao não fornecer condições básicas para que o imigrante se estabelecesse no território ocorreria justamente o desincentivo à chegada de novos imigrantes e ainda a saída de imigrantes que tentavam se estabelecer. Para atingir esse objetivo, vários estados passaram a aprovar leis que institucionalizavam este tipo de posicionamento.

Observando essas leis restritivas, é possível perceber que algumas limitações eram mais frequentes, como: a limitação da elegibilidade para benefícios sociais e participação eleitoral¹³ com base no *status* de cidadania; a verificação do *status* imigratório de funcionários, impedindo a contratação de trabalhadores não autorizados ao se exigir o uso do banco de dados federal para tal; proibição de arrendamento de bens a indocumentados; restrição ao acesso educacional às crianças sem documentação e a jovens que visam acesso ao ensino superior; e leis de identificação que restrinjam o acesso a licenças ou documentos de identidade aos não cidadãos (GULASEKARAM; RAMAKRISHNAN, 2015).

Além disso, Rodríguez (2008) demonstra que a restrição de benefícios era apenas uma das maneiras de restringir a imigração. Havia também a possibilidade de as localidades executarem diretamente as ordens federais, através da delegação de autoridade fornecida pelos acordos da seção 287(g) mencionados anteriormente, e ainda aplicarem indiretamente as leis de imigração por meio de penalizações financeiras àqueles que fornecessem serviços ou benefícios a imigrantes sabendo de sua situação irregular no país.

Em meio a essa onda restritiva surgiu o questionamento sobre as motivações que levariam estados e cidades a promulgarem tais tipos de medidas. Logo, a preocupação fiscal surgiu como um forte argumento, alimentado pela percepção de que os imigrantes, sobretudo os ilegais, sobrecarregariam as instituições locais. Porém, para além dessa questão, é possível perceber uma clara vontade de controle sobre a sociedade local, a qual se transformava de

¹³ Um exemplo de legislação que visava restringir o acesso da população ao voto foi a *Proposition* 200, de 2004 no Arizona, a qual exigia que todas as pessoas apresentassem provas de cidadania dos Estados Unidos para se registrar para votar, além de que essa prova de identificação fosse apresentada por todos os eleitores no local da votação e confirmada por funcionários federais e estaduais (GULASEKARAM; RAMAKRISHNAN, 2015).

forma rápida com a chegada de imigrantes, alterando a cultura tradicional estadunidense. A vertente cultural somada à ideia de preservação de segurança nacional que surge após 2001 fortaleceu o medo ao imigrante e, conseqüentemente, medidas que mantivessem esse indivíduo fora do país (RODRÍGUEZ, 2008).

Em relação ao âmbito federal, é possível perceber que as ações restritivas também se aprofundaram de forma a criar outros mecanismos para que se pudesse gerenciar melhor a cooperação entre governo central e governos subnacionais. Esse foi o caso da criação, em 2008, de um programa adicional de cooperação entre estados e federais lançado pelo DHS, chamado de “*Secure Communities*” (ou S-Comm). Neste programa, todos indivíduos que estão registrados em uma prisão seriam automaticamente verificados quanto ao status de imigração (RODRÍGUEZ, 2015; UNITARIAN UNIVERSALIST ASSOCIATION, 2019).

Mesmo que a maioria das localidades estivesse colaborando com o programa de forma a aprimorar o *enforcement* migratório, algumas medidas promulgadas por esses atores subnacionais não foram bem recebidas pela Casa Branca, a qual já se encontrava sob coordenação democrata de Barack Obama, questionando a constitucionalidade destas. Neste ponto, duas das leis estaduais mais proeminentes, ambas do Arizona, foram julgadas na Suprema Corte dos EUA em 2011 e 2012. A primeira delas foi o *Legal Arizona Workers Act* (LAWA), implementada em 2007, a qual visava restringir o trabalho de migrantes não autorizados no Arizona, impondo penalidades pesadas àqueles que contratassem imigrantes nessa situação. O resultado desse caso foi positivo ao Arizona, pois foi decidido que as sanções impostas não se enquadram nas exceções estabelecidas pela legislação federal, podendo então vigorar (ELIAS, 2013; MOTOMURA, 2014).

A segunda, e mais emblemática, a lei SB 1070 promulgada em 2010, foi considerada pioneira ao designar que a polícia estadual e local atuasse diretamente na fiscalização de imigração. Dentro das provisões, demandava-se que fosse verificado o status migratório de qualquer indivíduo, quando houvesse suspeita sobre sua ilegalidade; tornava crime não portar documento de identificação e o trabalho sem autorização; e ainda permitia a prisão do imigrante, mesmo sem mandato, caso se acreditasse que ele pudesse vir a ser deportado. Esse tipo de posicionamento foi chamado por Rodríguez (2017) de “modelo de federalismo do Arizona”, pois tais medidas de fiscalização da imigração aprovadas por legislativos estaduais ganhavam cada vez mais proeminência no contexto nacional e tinham o objetivo de repreender a política federal mais moderada que vinha sendo executada.

De forma a fornecer uma resposta a este tipo de comportamento, o governo Obama processou os estados, e a Suprema Corte eventualmente reivindicou a autoridade exclusiva do governo federal para estabelecer prioridades de execução, mantendo uma tradição de centralização de capacidades ao governo federal (PRADO, 2013). Na decisão da Corte, apenas a seção que versava sobre a verificação de status imigratório foi mantida, principalmente sob o argumento de primazia do governo federal na arena da imigração. Sobre esse caso, o Departamento de Justiça dos EUA declarou que “há uma diferença entre um estado ou local dizendo que eles não usarão seus recursos para aplicar uma lei federal, e um estado passando sua própria política de imigração que interfere ativamente com a lei federal” (GULASEKARAM; RAMAKRISHNAN, 2015).

Em relação ao Congresso, no período pós-2001 foram consideradas várias propostas de reformulação do sistema de imigração federal, tanto aquelas mais abrangentes quanto propostas parciais e independentes. Todavia, em grande parte dos casos, não houve a maioria necessária para aprovação. Sobre essa questão, analistas e estudiosos da questão apontaram a existência de uma enorme inatividade federal legislativa em resposta ao aumento da imigração não autorizada, sugerindo que as autoridades federais têm sido “incapazes de remediar o problema” da migração ilegal (GULASEKARAM; RAMAKRISHNAN, 2013).

Mesmo com a troca de governo em 2009 e a ascensão de Obama à presidência dos Estados Unidos, não se pode perceber uma transformação prática dos direcionamentos da política imigratória, pelo menos durante seu primeiro mandato. Em um nível retórico, por vir do Partido Democrata, Obama se demonstrava preocupado com a situação da imigração, em especial a ilegal, se colocando a negociar a questão e buscar uma reforma imigratória no Congresso, o que lhe garantiu o voto da maior parte da população hispânica e asiática nos EUA.

Nesse sentido, a proposta mais emblemática que visava iniciar um redirecionamento da política imigratória federal entre 2009 e 2012 foi o chamado *DREAM Act (Development, Relief, and Education for Alien Minors Act)*, de 2010, o qual possibilitaria que jovens imigrantes não autorizados, matriculados no ensino superior ou no serviço militar, tivessem a oportunidade de trabalhar e se estabelecer no país, levando possivelmente a concessão de residência permanente à esses indivíduos. Porém, mesmo com a aprovação na Câmara dos Representantes, não houve maioria no Senado, impossibilitando assim sua entrada em vigor (NEWTON, 2015).

Este entrave do governo em avançar nos debates sobre modificações na estrutura regulatória da imigração – em prol de um sistema mais integrativo – e as decisões apontadas no âmbito da Suprema Corte começaram a incentivar um novo tipo de movimento nos EUA, na qual as organizações pró-integração começaram a receber mais atenção e financiamento, especialmente nos níveis subnacionais.

Nesse ponto, Gulasekaram e Ramakrishnan (2015) colocam que apenas no ano de 2012 que três fatores críticos (em nível nacional) possibilitaram a ocorrência de um *turning point* na trajetória de condução da política imigratória em âmbito subnacional: a decisão da Suprema Corte no caso do Arizona *versus* Estados Unidos, o estabelecimento do *Deferred Action for Childhood Arrivals* (DACA) por Obama e o resultado da eleição presidencial de 2012.

Sobre a decisão da Corte, conforme o caso demonstrado anteriormente, mesmo com a retomada da doutrina de primazia federal de atuação na arena imigratória, não foi estabelecida de fato uma proibição para outros tipos de ação estatal referente aos imigrantes e à imigração. Pelo contrário, o panorama legal pós-Arizona serviu para delinear e esclarecer os limites para as atividades federais, estaduais e municipais dentro dessa agenda, assim como de que maneira a regulamentação local imigratória poderia ocorrer. Ainda, a partir desse pronunciamento, outras legislações semelhantes em estados como Alabama, Carolina do Sul e Geórgia, também foram impedidas de serem aplicadas, levando assim a uma perda de força do movimento restritivo que vinha ocorrendo dentro das localidades nos EUA (ELIAS, 2013; GULASEKARAM; RAMAKRISHNAN, 2015).

O anúncio do então presidente Obama de aprovar uma Ordem Executiva que institucionalizava o antigo *DREAM Act*, por meio do programa DACA (*Deferred Action for Childhood Arrivals*) também foi essencial para que a tendência integracionista ganhasse força. Em primeiro lugar, embora o DACA fosse um programa do governo federal, era necessário que houvesse cooperação estatal em algumas áreas políticas para que pudesse funcionar, como no caso de emissão de carteiras de identificação; isso significava que, enquanto as localidades promulgassem medidas restritivas, o programa não teria efetividade. Em segundo lugar, essa medida ajudou a impulsionar a opinião pública em favor de políticas integrativas, ao invés de restritivas, como a SB 1070 do Arizona (GULASEKARAM; RAMAKRISHNAN, 2015).

Por último, o resultado da eleição presidencial de 2012 com a perda do republicano Mitt Romney para Obama colocou a questão da imigração novamente em pauta. O democrata conquistou novamente a grande maioria dos votos de imigrantes latinos e asiáticos, justamente por ter conseguido avançar, ao menos um pouco, nos debates sobre a reforma imigratória. A temática se mostrou decisiva, principalmente para o partido perdedor, o qual não vinha abordando-a com a relevância devida. Com a vitória de Obama, houve uma espécie de confirmação sobre essa reviravolta integracionista, levando até mesmo algumas jurisdições republicanas a aprovar resoluções em apoio à reforma da imigração, incluindo estados como Carolina do Norte e Missouri (GULASEKARAM; RAMAKRISHNAN, 2015).

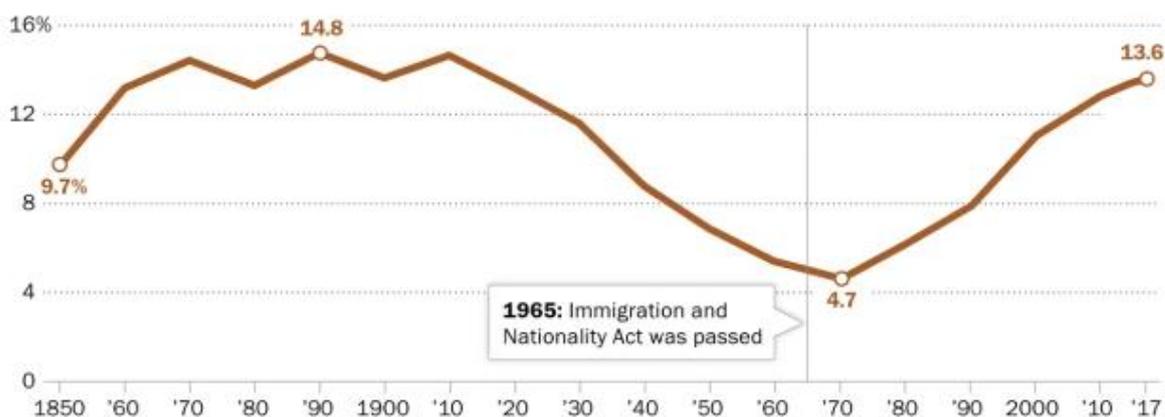
Dito isto, buscou-se ao longo do capítulo construir um panorama sobre como se deu o relacionamento entre o governo federal e os governos subnacionais nos Estados Unidos, a partir da lente analítica do federalismo imigratório. Conforme enfatizado, os últimos anos têm se mostrado particularmente importantes no desenvolvimento dessa relação, pois ao mesmo tempo em que o governo federal possibilitou um aumento nas possibilidades para o ativismo local em questões de imigração, estas não estiveram apenas limitadas às delegações federais. Ao avançar neste debate para os anos pós-2012, este estudo buscará esclarecer qual o papel desse movimento de integração de imigrantes para o relacionamento entre os entes federativos, bem como suas origens, mesmo em um período dominado por políticas restritivas, o qual é baseado na ideia e atuação das cidades-santuário.

CAPÍTULO 2 – A IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS SANTUÁRIO COMO MECANISMO DE RESISTÊNCIA ESTADUAL: OS AVANÇOS DE OBAMA A TRUMP

Como observado ao longo do capítulo anterior, a lente analítica de federalismo migratório possibilita uma maior compreensão acerca do relacionamento entre governo central e governos subnacionais na temática migratória, visto que esta é uma questão latente há algumas décadas. Desde a formação dos Estados Unidos no século XVIII, tal relação se transformou algumas vezes, resguardando em sua última mudança (no pós-1965) o aporte legal para uma inserção cada vez maior dos entes federativos nessa arena.

Em concomitância a esse movimento, ao analisar a situação migratória nos Estados Unidos, é possível observar que a quantidade de imigrantes vivendo no país aumentou exponencialmente desde 1965. Conforme exemplifica a Figura 2, a partir de 1970 nota-se um aumento contínuo da população migrante, atingindo o recorde de 44,4 milhões de indivíduos em 2017, os quais representam hoje 13,6% da população dos EUA (RADFORD, 2019).

Figura 2 - Porcentagem de imigrantes na população estadunidense



Fonte: Radford (2019).

Com base em tais dados, pode-se constatar que a temática migratória é uma questão extremamente importante para o país como um todo, devendo então ser administrada por todos os governantes. Assim, pensando especificamente do período de virada do milênio,

percebe-se que novos direcionamentos marcaram a política imigratória dos EUA, principalmente após os atentados terroristas de setembro de 2001. Somado a esta questão, neste período os EUA recebiam uma média de um milhão de imigrantes por ano (MIGRATION POLICY CENTER, 2019a), o que acabou exacerbando o sentimento de necessidade de um maior controle imigratório, sendo essa traduzida pelos governos federal e locais em uma política para imigração extremamente restritiva.

Por parte do governo central, nota-se que os maiores esforços para a implementação desse projeto se concentravam entre a questão da imigração ilegal e a verificação de antecedentes de grupos migrantes específicos (correlacionando terrorismo à imigração). Já em âmbito local, é neste momento que os governos locais passaram a utilizar-se não apenas do embasamento constitucional para atuar, mas também dos incentivos fornecidos pelo próprio governo federal. Destarte, as principais medidas adotadas visavam impedir o acesso de migrantes a certos serviços e empregos, política essa que reforçava parte dos direcionamentos nacionais.

Ao considerar especificamente o âmbito subnacional, conforme Gulasekaram e Ramakrishnan (2015) apontam, essa tendência restritiva se mantém até 2012, quando alguns eventos, descritos ao final do capítulo um, incentivam uma transformação de comportamento em direção a políticas mais integrativas. De forma contrária ao período de 2001 a 2012, neste momento, nota-se uma maior inclinação das localidades a desenvolver maneiras de integrar o imigrante na sociedade, seja através da facilitação de acesso a serviços sociais, chegando até mesmo à emissão de carteiras de habilitação.

Atualmente, com a chegada de Donald Trump à presidência dos EUA, essa prática de implementação de políticas subnacionais pró-imigrante tem sido chamada de santuário, principalmente em referência ao Movimento Santuário da década de 1980 – o qual será explicado na próxima seção. Neste momento, faz-se necessário esclarecer algumas opções conceituais e metodológicas deste trabalho. Ao considerar que as políticas santuário podem ser implementadas por quaisquer níveis jurisdicionais no país (condados, cidades ou estados), é imprescindível destacar que a ideia de existência de um novo movimento santuário será explicada, em primeiro lugar, abarcando todas as jurisdições envolvidas, de forma a gerar uma compreensão geral da questão.

Todavia, de forma a executar a proposta pretendida, ao analisar como esse movimento se insere no atual momento de federalismo imigratório, bem como as políticas específicas

implementadas por esses governos subnacionais, e ainda de forma a realizar a identificação de possíveis padrões de comportamento para essa atuação santuário – ao longo do capítulo três – o escopo será limitado aos estados que implementam medidas deste cunho. Tal redução jurisdicional se faz necessária à medida que cada um dos níveis pode executar diferentes medidas dentro do arcabouço de políticas santuário, podendo então ser influenciados por um rol de variáveis também muito diverso. Além disso, considerando o sistema federalista dos EUA, os estados têm o *status* de entes federativos, o que garante a eles o direito de maior autonomia administrativa e, portanto, maior capacidade de atuação e direcionamento de políticas.

Dito isto, o objetivo deste capítulo será o de contextualizar a atuação dos estados-santuários frente a um movimento que envolve ainda outros níveis subnacionais nos Estados Unidos, formando atualmente uma frente de resistência àquelas políticas migratórias restritivas e às medidas que restrinjam a inserção do imigrante na sociedade estadunidense. Para isso, torna-se necessário explanar quais tipos de posicionamentos do governo federal, tanto durante os governos Obama como no governo Trump (2009-2019), possibilitaram uma intensificação nas atividades santuário por parte dos estados e até mesmo a transformação na maneira de se posicionar frente a eles. Por fim, de forma a compreender de qual maneira esses entes federativos atuam, deve-se compreender os instrumentos utilizados por esses para contestar medidas federais e reforçar seus pontos de vista.

2.1 A ideia e o movimento das cidades-santuário

O termo “cidades-santuário” ganhou enorme projeção midiática nos últimos anos, principalmente devido à campanha de combate à imigração iniciada por Donald Trump desde a corrida presidencial. Todavia, até 2017, nenhuma definição concreta havia sido desenvolvida por parte do governo federal, o que demonstra um grande desconhecimento acerca do que significaria a atribuição do *status* de santuário à algum ator, fosse ele estatal ou não.

No entanto, a história das cidades-santuário vem de séculos atrás. Muito antes de ganharem a importância e a definição que adquiriram, essas localidades passaram a representar um abrigo aos primeiros refugiados dos EUA, os escravos fugitivos. Desde a década de 1790, com a promulgação do *Fugitive Slave Act*, o qual garantia o direito de um

proprietário de escravo recuperá-lo em caso de fuga, esses escravos fugitivos não conseguiam sustentar essa situação, sendo então levados de volta às condições degradantes da escravidão (BAKER, 2017).

Com a intervenção das “*sanctuary cities*”¹⁴, as primeiras divergências entre o governo federal – o qual visava atender às pressões dos proprietários de escravos – e os governos subnacionais surgiram, pois estes vinham implementando medidas no sentido de proteger esses escravos. Como aponta Baker (2017), os estados do Norte, como a Pensilvânia, Nova Jersey e Nova York, foram proeminentes ao fornecer instruções diretamente contrárias àquelas do governo central sobre como lidar com os refugiados, as quais adquiriam força de lei.

Mesmo com esses acontecimentos no século XVIII e com a manutenção da ideia central do movimento – a de fornecer santuário à imigrantes ou refugiados – pode-se dizer que apenas a partir da década de 1980 é possível observar uma consolidação do que foi visto anteriormente, além de maior coordenação entre os atores subnacionais envolvidos, aumentando assim o impacto nacional gerado. Desde então, outras características foram agregadas ou excluídas do movimento em si, em virtude das diversas transformações ocorridas na sociedade estadunidense.

2.1.1 A “*raiz*” santuário e o movimento dos anos 1980

Como apontado anteriormente, já no primeiro século de formação dos Estados Unidos já era possível encontrar momentos em que atores subnacionais se envolveram na proteção de imigrantes ou refugiados. Tal tipo de movimentação forneceu as bases do que se convencionou chamar de Movimento Santuário da década de 1980, o qual pode ser considerado de extrema importância para aquilo que se observa nos dias de hoje, especialmente por ter demonstrado a capacidade de atuação que outros atores tinham frente à temática imigratória.

¹⁴ É importante destacar que, na língua inglesa, o termo “*sanctuary cities*” e “*sanctuary jurisdictions*” é utilizado como sinônimo. Em português, se convencionou a tradução em “*idades-santuário*” para ambos os casos, por mais que, na maior parte das vezes, a ideia esteja atrelada a mais do que apenas cidades que implementam medidas santuário. Dessa forma, este trabalho fará uso do termo “*idades-santuário*” para identificar o ativismo santuário de forma geral, envolvendo cidades, condados e jurisdições nos EUA.

Nesse período, conforme analisado no capítulo um, começavam a se consolidar as bases da terceira fase de federalismo imigratório, na qual o governo federal adotou um novo sistema de controle imigratório (INA de 1965), excluindo o sistema de cotas imigratórias. Para além dessa modificação, foi também importante o *Refugee Act* de 1980, no qual houve a possibilidade de permitir asilo àqueles refugiados que pudessem cumprir a definição legal. Destarte, a definição de refugiados utilizada passou a se referir àqueles indivíduos que se encontravam fora de seus países de origem e 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).

Essa legislação foi fundamental para o contexto imigratório que os Estados Unidos viviam, pois é na década de 1980 que os fluxos migratórios de indivíduos oriundos da América Central tiveram aumento exponencial, tendo em vista o contexto de guerras locais que vários países viviam. A situação caótica em El Salvador e na Guatemala, por exemplo, era resultante da ocorrência de golpes militares que iniciaram campanhas de assassinatos em massa à população, levando a milhares de mortos ou desaparecidos. Devido a esses acontecimentos, o êxodo rumo aos Estados Unidos em busca de refúgio se tornou cada vez mais recorrente (MCDANIEL, 2017).

No entanto, quando os sobreviventes destes países chegavam em cidades como Tucson e Phoenix, no Arizona, as igrejas locais conseguiram a informação de que o Serviço de Imigração e Naturalização (INS) planejava devolvê-los a seus países de origem sem permitir que houvesse solicitação do pedido de refúgio. Esse tipo de comportamento foi rechaçado pelas congregações locais, pois juridicamente o país já contava com a diferenciação entre refugiados e imigrantes, conforme o *Refugee Act*. Consequentemente, de forma contrária à disposição federal, tais instituições religiosas acreditavam na necessidade de proteção a esses indivíduos, passando então a oferecer assistência aos indivíduos que comprovassem que sofriam de alguma forma perseguição em seus países de origem (MCDANIEL, 2017).

Com a piora dessa conjuntura, a necessidade de abrigar os refugiados nos Estados Unidos tornou-se latente e, em contrapartida, ao contrário do que se esperava, o governo federal passou a declarar apoio aos governos militares da América Central, deixando os refugiados sem respaldo legal no país. Por este motivo, em 1982, várias igrejas se declararam "santuários" em um esforço para oferecer refúgio a esses imigrantes. Neste momento, seis congregações no Arizona e na Califórnia, ao se declararem "santuários", iniciaram a

construção de comunidades de apoio para esses indivíduos, fornecendo desde abrigo e alimentação até serviços jurídicos e sociais (MCDANIEL, 2017).

Tal posicionamento crescente das instituições religiosas levou a formação de um movimento chamado de “Movimento Santuário” durante os anos 1980. Seguindo o exemplo dessas igrejas e congregações, as localidades passaram também a se engajar e ampliar sua participação nessa mobilização, principalmente através da promulgação de portarias municipais, as quais estipulavam que as autoridades municipais não cooperariam com o Serviço de Imigração e Naturalização. Assim, é possível perceber que a característica de resistência às políticas implementadas pelo governo federal se consolidou, ganhando cada vez mais força dentro dos EUA (MARTÍNEZ; MARTÍNEZ-SCHULDT; CANTOR, 2017).

Partindo de tal descrição, Villazor (2008) demonstra que o Movimento Santuário visava encorajar respostas não violentas e baseadas na religião em busca do fim do sofrimento a esses imigrantes da América Central, justamente por uma crença na parcela de responsabilidade do governo dos Estados Unidos no desenvolvimento de tais guerras. Isto posto, nota-se que o termo santuário, inicialmente, se referia ao senso de obrigação moral e ética que igrejas e governos locais tinham, no sentido de fornecer assistência aos requerentes de refúgio.

Embora o movimento tivesse em seu cerne preocupações humanitárias baseadas no *status* precário de refugiados centro-americanos que eram incapazes de obter asilo nos Estados Unidos, tais inquietações inevitavelmente levantavam questões políticas, justamente pelos interesses de política externa que a administração Reagan detinha nos governos da América Central. Assim, é possível perceber que a adição do componente educacional e de conscientização foram inseridos ao movimento, de forma a demonstrar o que vinha ocorrendo em âmbito nacional, alcançaram diversos níveis, seja através de campanhas educacionais, do testemunho dos próprios refugiados e também pela cobertura midiática do período, a qual exaltava as medidas santuário tomadas (CHINCHILLA; HAMILTON; LOUCKY, 2009).

Estima-se que entre 1981 e 1990, quase um milhão de salvadorenhos e guatemaltecos fugiram da repressão em seus países e fizeram travessia pelo México, entrando clandestinamente nos Estados Unidos. Milhares de pessoas viajaram sem ser detectadas para grandes cidades como Washington, DC, Los Angeles, São Francisco, Boston, Nova York e Chicago, das quais grande maioria se declarou santuário na época. Com o crescimento do movimento, em 1987, por exemplo, mais de 420 grupos se autointitulavam como membros, incluindo 305 igrejas, 41 sinagogas, 25 grupos religiosos ecumênicos, 24 cidades, 15

universidades e 13 outros grupos seculares (CHINCHILLA; HAMILTON; LOUCKY, 2009; GZESH, 2006).

Mesmo com uma grande proeminência no contexto nacional, as políticas santuário continuaram a se expandir no nível local, especialmente a partir da implementação de reformas federais, incluindo o IIRIRA e o *Antiterrorism and Effective Death Penalty Act* ambos de 1996 e ainda, com a chegada do século XXI, a “Guerra ao Terror”. De acordo com Martínez, Martínez-Schuldt e Cantor (2017) essas legislações foram imprescindíveis para a cessão de parte das responsabilidades sobre imigração dos níveis federal para os níveis estadual e local, como demonstram também Gulasekaram e Ramakrishnan (2015) ao descrever a terceira fase de federalismo imigratório estadunidense.

2.1.2 *As cidades-santuário nos anos 2000*

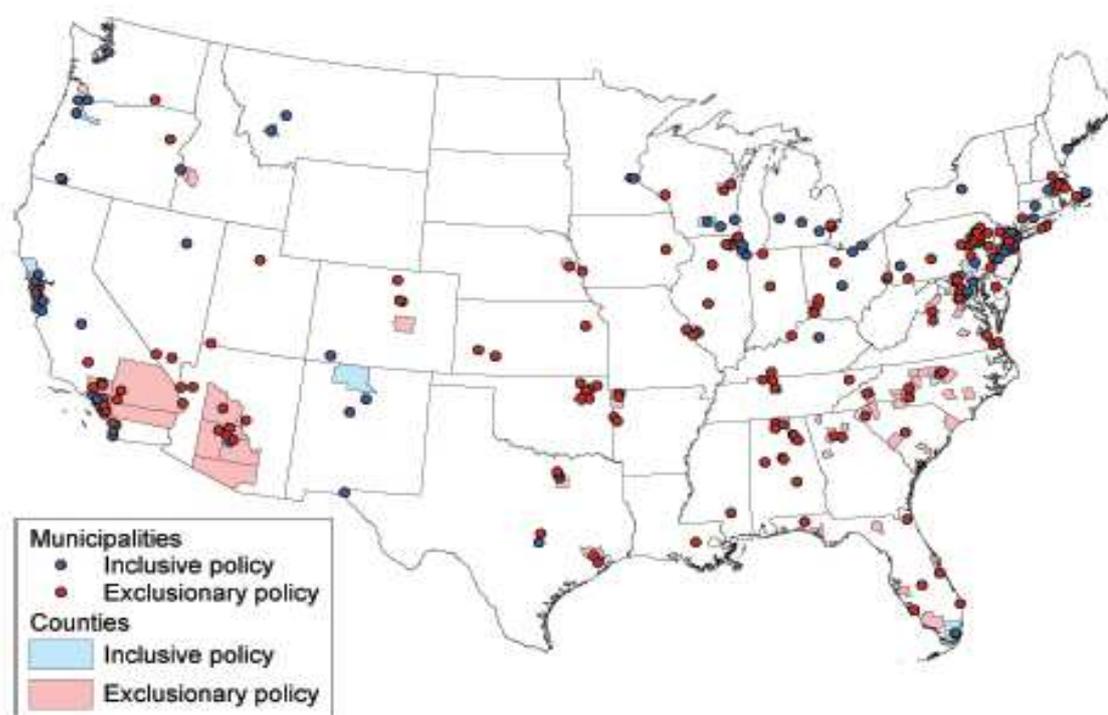
O Movimento Santuário dos anos 1980 foi de extrema importância para consolidar as bases do engajamento subnacional na questão imigratória, sendo também considerado o precursor ideológico das políticas santuários atualmente (O’BIEN; COLLINGWOOD; EL-KHATIB, 2017). Entretanto, a virada para o século XXI levou a diversas transformações não apenas no movimento em si, como também na própria forma com que a sociedade estadunidense lidava com a questão imigratória, a qual cada vez mais contava com um número crescente de imigrantes, mesmo em meio à associação desta com o terrorismo.

Nesse sentido, de acordo com o panorama imigratório apresentado no capítulo um, Gulasekaram e Ramakrishnan (2015) apontam que o período pós-2001 foi marcado por uma onda de políticas restritivas, tanto em âmbito nacional quanto subnacional. No caso do governo federal, por ter aprovado legislações ao longo da década de 1990 que propiciaram a possibilidade de compartilhamento de autoridade sob a temática imigratória, diversos acordos foram firmados com as localidades, de forma a garantir que os direcionamentos políticos federais e o próprio *enforcement* fossem cumpridos também a nível local.

Todavia, o que apontam O’Brien, Collingwood e El-Khatib (2017) é que mesmo neste momento, algumas poucas localidades ainda mantiveram certos níveis de atividades através da adoção de políticas santuário, principalmente por considerarem que a política imigratória federal seria abusiva. Além disso, colocam que o ônus que essas regiões teriam para aplicar as

leis federais de imigração seria muito alto e que, por esse motivo, não seria viável executar o plano elaborado pela administração central. Tal ativismo pode ser observado na Figura 3, a qual permite a visualização de que a maior parte do engajamento local em imigração realmente se concentrava na implementação de medidas restritivas (cor vermelha), mas que, na verdade, algumas localidades ainda buscavam implementar medidas pró-imigração (cor azul).

Figura 3 - Distribuição das políticas locais sobre imigração nos Estados Unidos em 2009



Fonte: Walker; Leitner (2011).

Mesmo mantendo algum tipo de ativismo, é apenas a partir de 2012 que os governos subnacionais que adotavam medidas inclusivas passam a se posicionar de forma mais forte no contexto estadunidense. Especialmente após o primeiro mandato Obama, no qual as localidades puderam perceber que não haveria uma mudança tão radical no posicionamento, se comparado à política desenvolvida por George W. Bush nos oito anos anteriores, pode-se observar um novo crescimento na instauração de medidas santuário, dessa vez mais fortemente comandado pelos governos locais e não mais por instituições religiosas.

Em relação a esse ponto, é importante fazer uma das primeiras distinções entre o Movimento Santuário e da atividade santuário que pode ser observada atualmente. Seguindo a concepção de Villazor (2008), existe a possibilidade de atuação tanto de santuários “privados” como “públicos”. Os santuários privados correspondem às instituições que não estão inseridas na estrutura governamental, podendo então envolver desde congregações religiosas até organizações não-governamentais e universidades. Na maioria dos casos, essas entidades oferecem comida, abrigo ou assistência jurídica a imigrantes não autorizados, e foi justamente essa a principal característica do movimento que pode ser observado no final do século XX, por mais que alguns governos locais também tenham se colocado como parte.

Em contrapartida, os santuários públicos consistem em governos subnacionais que limitam a cooperação com a polícia de imigração, através de direcionamentos particulares para os policiais locais, no sentido da restrição do compartilhamento de informações sobre o *status* de imigração dos indivíduos que encontram. Além disso, como será explanado na quarta seção, essas localidades também têm se mostrado proativas no desenvolvimento de políticas que facilitam a vida do imigrante em seus territórios. Atualmente, grande parte das políticas santuário desenvolvidas vêm desses atores, diferentemente do observado há algumas décadas. Tal característica demonstra que a ideia tem se expandido e consolidado para além da esfera privada, o que gera mais divergências dentre os níveis governamentais, visto que a concepção tradicional coloca a temática migratória como prerrogativa federal (VILLAZOR, 2008).

Sobre este ponto, Martínez, Martínez-Schuldt e Cantor (2017) apontam que as políticas santuário atualmente seriam em parte resultado de uma tensão entre a responsabilidade do governo federal de impor as leis de imigração e garantir sua execução em território nacional e a obrigação de governos estaduais e locais de assegurar o bem-estar de todos os indivíduos que estejam presentes em suas jurisdições. Nesse sentido, se relaciona a ideia de cidadania local, pois, como é o caso dos imigrantes, a conexão do indivíduo não necessariamente depende da atribuição de uma cidadania nacional para o estabelecimento de laços; assim, o enraizamento com a sua região seria suficiente para estabelecer direitos, deveres e privilégios, dos quais tanto o governo como o próprio indivíduo devem garantir que ocorram (VILLAZOR, 2010).

Além disso, é importante ressaltar que, devido a ideia de limitação da cooperação com o governo central, as cidades-santuário tem sido constantemente associadas à uma conotação

negativa, a qual partiria, essencialmente, da ideia de que essas localidades teriam índices criminais maiores, por ajudarem a “acobertar” imigrantes. De forma a refutar essa concepção, estudos como os de O’Brien, Collingwood e El-Khatib (2017) e Wong (2017), demonstram que tal relação não existe, pois o intuito das localidades seria o de criar comunidades nas quais o imigrante se sentisse seguro para reportar e colaborar na solução de crimes. Assim, o que se percebe é que muitas jurisdições santuário não limitam a cooperação com a ICE indiscriminadamente, permitindo a assistência local quando imigrantes são condenados por crimes violentos ou graves (MARTÍNEZ, MARTÍNEZ-SCHULDT; CANTOR, 2017).

A partir das questões levantadas, cabe a tentativa de definir o que seria o ativismo santuário do século XXI. Essa definição se torna imprescindível para a continuidade dos estudos, pois, dependendo do conceito utilizado, tanto as medidas implementadas quanto a própria localização das cidades-santuário sofrem uma variação, o que altera a análise pretendida. Todavia, tanto na literatura quanto por parte do próprio governo federal – por mais que em 2017 o governo Trump tenha emitido uma ordem executiva¹⁵ que classifica o que seriam as cidades-santuário – ainda não existe um consenso sobre uma definição que unifique todas aquelas existentes e que extinga a possibilidade de outra conotação ao estudar tal movimento.

Dessa forma, conforme apontado anteriormente, as cidades-santuário, em linhas gerais, são aqueles governos locais, municipais ou estatais que atuam no sentido de restringir a cooperação com o governo federal, especialmente no *enforcement* imigratório. Como descreve Bhatt (2016), as disposições limitadoras podem abranger uma gama muito variada de possibilidades, passando por questões que visem um reforço na cooperação da comunidade, a prevenção da discriminação racial, a divergência nas prioridades locais para a aplicação da lei, ou mesmo a demonstração política de que os direcionamentos locais diferem dos federais.

Neste período, apenas existia um breve apontamento de 2007 do Departamento de Justiça dos EUA (DOJ) descrevendo as cidades-santuário como “jurisdições que podem promulgar leis estaduais, regulamentos locais ou políticas departamentais limitando o papel das agências policiais locais na aplicação das leis de imigração” (MARTÍNEZ, MARTÍNEZ-

¹⁵ É importante ressaltar que uma ordem executiva nos Estados Unidos não cria uma nova lei, ela apenas instrui como o governo deve trabalhar, fornecendo parâmetros que podem ser reajustados pelo Congresso. Assim, os assuntos levantados em uma OE devem ser tratados como prioridade pelo Congresso e pelos departamentos envolvidos. No entanto, elas podem ser derrubadas quando são consideradas fora dos limites da Constituição Federal ou quando permeiam arenas que são de competência de outros poderes (BEVILACQUA, 2017).

SCHULDT; CANTOR, 2017). Isto posto, pode-se perceber que a existência de vastas possibilidades de engajamento dos governos subnacionais na promulgação de medidas santuário reforça a conotação negativa que é atribuída ao movimento, causada principalmente pela incerteza gerada na população e em outros ramos do governo.

Mesmo com a ascensão das cidades-santuário desde o segundo mandato de Barack Obama, é a partir do início da corrida presidencial em 2015 que a temática ganha projeção midiática, principalmente por meio dos discursos xenofóbicos de Donald Trump. Ao assumir a Casa Branca como 45º Presidente dos Estados Unidos, Trump fez da pauta imigratória uma de suas prioridades desde os primeiros dias de governo. Como parte dessa agenda, a questão das cidades-santuário também se tornou cada vez mais presente, sendo logo em 25 de janeiro de 2017 emitida a Ordem Executiva 13768, intitulada “*Enhancing Public Safety in the Interior of the United States*”, na qual novos direcionamentos eram fornecidos à ICE e ainda visava-se conceitualizar e punir as chamadas jurisdições santuário. Mesmo sem força de lei, ou seja, sem a possibilidade de padronizar a definição, a OE 13768 foi o primeiro documento oficial que apontava o sentido utilizado ao se falar em cidades-santuário.

De acordo com a administração Trump,

[...] the Attorney General and the Secretary, in their discretion and to the extent consistent with law, shall ensure that jurisdictions that willfully refuse to comply with 8 U.S.C. 1373 (sanctuary jurisdictions) are not eligible to receive Federal grants, except as deemed necessary for law enforcement purposes by the Attorney General or the Secretary (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2017c).

Assim, cidades-santuário seriam aquelas localidades que se recusam a cumprir a lei federal 8 U.S.C. 1373. Por meio dessa lei, governos e agências locais e estaduais são proibidos de promulgar leis ou políticas que limitem a comunicação com o Departamento de Segurança Interna sobre “informações a respeito do *status* de imigração ou cidadania” de indivíduos (IRLC, 2017). De maneira a deixar mais clara a definição e o significado pretendido com a Ordem Executiva, o então Procurador-Geral dos EUA, Jeff Sessions, divulgou um memorando em maio de 2017, explicando como o DHS e o DOJ deveriam aplicar tais direcionamentos (OFFICE OF THE ATTORNEY GENERAL, 2017).

Como consequência do descumprimento daquilo proposto pela OE, Trump ameaçou cortar o repasse de todos os fundos federais às jurisdições que se enquadrarem nesta proposta, de forma a tentar inibir esse tipo de ativismo. No memorando emitido por Sessions, todavia,

ficava claro que as apenas fundos DOJ e DHS estariam em risco para essas jurisdições santuário¹⁶. No entanto, o memorando não esclareceu o escrutínio necessário pelo qual o Secretário de Segurança Interna passaria tais localidades, o qual levaria à uma perda desses recursos.

O problema envolvendo a adoção da definição estabelecida por parte do governo federal é que grande parte das medidas santuário, as quais serão compreendidas de maneira mais aprofundadas na terceira seção, não entram em conflito com a lei 8 U.S.C 1373, justamente porque não tratam da comunicação com o DHS. Essas localidades, na verdade, fazem uso das brechas constitucionais – principalmente do texto da Décima Emenda à Constituição e da doutrina “*anti-commandeering*”¹⁷ – o que levaria a uma inabilidade da identificação dessas regiões.

Outro tipo de argumento utilizado por essas localidades, envolve o escopo de ação que cerca aqueles imigrantes indocumentados. Nos Estados Unidos, ter o *status* de ilegal é uma ofensa civil, e não um crime. Por este motivo, não cabe à polícia local a aplicação do *enforcement* das leis de imigração, devendo este trabalho ser deixado para os agentes federais da ICE, os quais tem mandato para realizar essas ações. No entanto, os agentes da ICE não conseguem abranger todas as localidades e, muitas vezes, solicitam que os agentes dessas jurisdições os ajudem a cumprir seu mandato.

Logo, considerando o contexto apresentado, ainda é possível que permaneçam múltiplas definições do que seriam as cidades-santuário. Dentre essas, duas se destacam e merecem ser abordadas, por partirem de instituições de pesquisa consolidadas dentro dos EUA, cada uma com uma concepção diferente em relação ao papel das cidades-santuário: o *Immigrant Legal Resources Center* (ILRC) – pró-santuário – e o *Center for Immigration Studies* (CIS) – antissantuário.

Em relação ao trabalho do ILRC, pode-se observar que não há uma concepção clara do termo, mas sim um direcionamento sobre o tipo de agenda desenvolvida por tais localidades. Assim, de acordo com um relatório de 2016, “*sanctuary policies are about preserving local*

¹⁶ Em abril de 2017, as cidades de São Francisco e Los Angeles e o condado de Santa Clara entraram com um pedido de recurso a Corte Distrital da Califórnia, argumentando que o corte no repasse de verbas seria inconstitucional. Desde então, a corte bloqueou essa parte do texto, sob a alegação de que o presidente não pode estabelecer novas condições sobre os gastos aprovados pelo Congresso (SPIVAK, 2017).

¹⁷A doutrina “*anti-commandeering*” foi anunciada pela Suprema Corte a partir do caso *Printz versus* Estados Unidos. Nesse caso, ficou decidido que o Congresso não pode obrigar os estados ou localidades a promulgarem ou executarem quaisquer programas regulatórios federais (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1997).

resources for local priorities, rather than volunteering assistance in immigration enforcement” (ILRC, 2016, p. 4). A partir desta consideração, a agência propõe um estudo complexo, no qual o envolvimento santuário é graduado em sete níveis, relacionados a sete tipos de políticas mais comumente implementadas. Essencialmente, as medidas consideradas abrangem o trabalho realizado pela polícia local e sua conformidade com os direcionamentos federais, o que permite dizer que existiria um foco na atuação dos condados nesta temática.

Não obstante, apesar de ser uma definição que abrange toda a complexidade do movimento santuário atual, a utilização desta na pesquisa aqui pretendida geraria uma incompatibilidade essencial, considerando que os estudos do ILRC não desenvolveram critérios que se apliquem ao nível estatal, mas sim apenas ao nível dos condados. Então, cabe a adoção de um conceito que seja mais amplo e que consiga ser aplicável aos estados-santuário – como é o caso da explicação fornecida pelo *Center for Immigration Studies*.

De acordo com o CIS, a descrição de um santuário envolve todos os níveis jurisdicionais dos EUA (cidades, condados e estados), sendo necessário a execução de quaisquer práticas que impeçam o *enforcement* imigratório, sejam elas leis, direcionamentos ou políticas, as quais limitam a comunicação ou troca de informações entre a política local e oficiais federais (GRIFFITH; VAUGHAN, 2019). Tal definição se assemelha à conceitualização fornecida pelo próprio governo federal, mas, ao mesmo tempo, consegue ser menos limitante, por aumentar o escopo de formas com que as localidades podem restringir a cooperação com a ICE e, conseqüentemente, se enquadrarem na ideia de santuário.

A partir dessa conceitualização, torna-se possível padronizar a pesquisa aqui pretendida. Dessa forma, as próximas seções visam compreender, primeiramente, como esses entes federativos lidaram com essa agenda integrativa entre 2009 a 2019, de forma a interpretar a maneira com que este envolvimento ocorreu frente aos mandatos presidenciais do período (Obama e Trump). Esse levantamento permite entender a evolução do movimento santuário ao longo de uma década, bem como os posicionamentos e políticas implementadas a nível subnacional.

2.2 A trajetória dos estados-santuário nos governos Obama: atuação reativa ou de resistência?

Uma parte inegável da história da política imigratória nos Estados Unidos é que estados e localidades ajudaram a moldar e desenvolver a temática no país ao longo dos séculos, principalmente pela existência de componente estrutural, o próprio sistema político adotado, que permite várias interpretações acerca desse envolvimento. No entanto, ao considerar a densidade da dinâmica intergovernamental que molda a formulação dessa política, o desenvolvimento de uma estratégia para coordenação entre os entes federativos tradicionalmente aponta um caminho em prol da centralização da autoridade governamental, o qual, não necessariamente, consegue ser colocado em prática (RODRÍGUEZ, 2017).

É justamente nesse sentido que os estudos de federalismo imigratório ganham destaque, ao trazer a relevância do subnacional para o jogo político. Uma vez que o governo federal precisa da colaboração das localidades para implementar com efetividade suas políticas e direcionamentos – e não pode obrigá-los a fazê-lo – se torna imprescindível a articulação entre estes atores. Nos últimos anos, desde que se adentrou a terceira fase de federalismo imigratório, é notório que houve reconhecimento dessa necessidade, especialmente a partir da aprovação das legislações de 1996 (IIRIRA e PRWORA), as quais institucionalizavam a possibilidade de engajamento subnacional na questão imigratória.

Tratando particularmente do caso dos estados, Newton (2015), Reich (2017) e Gulasekaram e Ramakrishnan (2015) apontam a ocorrência de uma intensidade inédita da atividade estatal ao redor da temática no pós-2005, pois todos os cinquenta estados passaram a contribuir com a aprovação de milhares de leis e resoluções, principalmente de cunho anti-imigração. Considerando que o governo de George W. Bush (2001-2009) desenvolveu uma política imigratória claramente restritiva, majoritariamente influenciada pelos acontecimentos de setembro de 2001, torna-se plausível que os estados – e outras localidades – assumissem uma postura similar em nível subnacional.

No entanto, durante a seção anterior foi possível constatar certos níveis de atividade das cidades-santuário mesmo durante o período no qual não se costuma considerar medidas santuário desenvolvidas (2005 a 2012). A partir de 2012, já há uma concepção de que ocorre uma transformação no posicionamento dos estados em matéria de imigração, o que, conseqüentemente, levaria a uma nova forma de se analisar a inserção desses no contexto de federalismo imigratório estadunidense.

Mesmo considerando este *turning point*, não basta apenas o entendimento dos eventos de 2012 – a decisão da Suprema Corte no caso do Arizona *versus* Estados Unidos, o

estabelecimento do *Deferred Action for Childhood Arrivals* (DACA) e o resultado da eleição presidencial – que impulsionaram a virada pró-imigração. Principalmente por defender uma ampla reforma imigratória desde a primeira campanha eleitoral e pela quantidade expressiva de votos de imigrantes recebidos por Obama, é importante compreender as condições de seu governo, tanto no primeiro quanto no segundo mandato¹⁸, bem como as formas com que os estados-santuário lidaram com as medidas empreendidas.

2.2.1 O primeiro mandato (2009-2012) e a formação das forças santuário

Após os primeiros seis meses de governo, Barack Obama deu início a primeira tentativa de aproximação aos líderes partidários no Congresso, de forma a procurar estabelecer os direcionamentos iniciais para uma reforma imigratória. Todavia, o momento de crise que o país atravessava teve enorme influência no posicionamento tanto de Democratas quanto de Republicanos, os quais acreditavam ser muito improvável conseguir avançar em tal agenda, tendo em vista a quantidade de problemas considerados mais relevantes, como uma taxa de desemprego altíssima e problemas regulatórios financeiros, que o governo federal deveria lidar de forma iminente (THOMPSON; HERSZENHORN, 2009).

Isto posto, uma das formas encontradas pelo governo federal para abordar algum ponto da questão imigratória nos EUA era através da utilização de um programa criado em 2008, ainda sob direcionamentos da administração de George W. Bush, o “*Secure Communities*”, já mencionado anteriormente. Assim, implementado pelo Departamento de Segurança Interna, esse programa teria o objetivo de criar uma forma de cooperação entre estados e o governo federal para a aplicação das prioridades de *enforcement* imigratório. De acordo com a ICE (2018), essa seria uma ferramenta simples que ajudaria os agentes federais a aplicar essas prioridades, utilizando-se, basicamente, de uma parceria para o compartilhamento de informações entre a ICE e o FBI, a qual ajudaria na identificação de estrangeiros que fossem presos e registrados por condutas criminais.

Dessa forma, a estratégia adotada pela administração Obama era concentrar-se na apreensão e remoção de imigrantes indocumentados que haviam cometido crimes graves ou

¹⁸ Ao final do primeiro capítulo, um breve resgate acerca do primeiro mandato Obama (2009-2013) foi realizado, a fim de reforçar o panorama no qual a tendência de políticas locais restritivas se inseria. Aqui, ao contrário, pretende-se caracterizar o fortalecimento das medidas santuário, mesmo em um período tradicionalmente associado à implementação de políticas locais anti-imigração.

violentos, através da utilização do S-Comm. Tal direcionamento permitiria que a ICE processasse indivíduos pela violação das leis de imigração quando as autoridades estaduais e/ou locais os capturassem por questões criminais, criando assim a possibilidade de deportação. Assim, o governo Obama negociou acordos individuais com estados e municípios para a utilização do programa em suas jurisdições, o que apontava o caráter voluntário do engajamento local e estadual na questão (LIND, 2014; NEWTON, 2015).

À medida que o programa se expandia, surgiam reivindicações generalizadas sobre sua verdadeira efetividade no combate a imigrantes criminosos. De acordo com os dados do programa, grande parte das deportações foram de imigrantes sem antecedentes criminais ou que haviam cometido apenas delitos leves, como infrações de trânsito. Até 31 de agosto de 2012, mais de 166.000 imigrantes condenados por crimes foram removidos dos Estados Unidos através da utilização do S-Comm e, deste grupo, pouco mais de um terço foram condenados por ofensas graves (ARMACOST, 2016).

Esse tipo de resultado, somado à ambiguidade para adesão dos estados, gerou diversos problemas para a aplicação do programa no nível subnacional. Principalmente após a manifestação do DHS de que o programa seria expandido para todas as prisões até 2013, os estados que não concordavam com tal posicionamento iniciaram campanhas para que tal obrigatoriedade não entrasse em vigor. Como argumenta Chacón (2012), ao se colocar o envio de informações de maneira automática para o governo federal, este sinaliza que, por mais que houvesse a necessidade de estabelecer um relacionamento positivo com as localidades, não se confiava plenamente na discricionariedade subnacional na execução dessas leis. Logo, essa seria uma maneira do governo consolidar a aplicação de seus objetivos também em nível local.

No entanto, no verão de 2011, três estados – Illinois, Nova York e Massachusetts – declararam que estavam optando por sair do programa, o que forçou a ICE a declarar unilateralmente a imposição do programa, ao invés de uma retração. Isso significava que a aplicação do S-Comm não era mais uma parceria entre as autoridades policiais federais e locais. Como forma de protesto à decisão da ICE, o condado de County (IL), seguido por outras localidades e estados, declararam que a polícia local deveria suspender a prisão de imigrantes. Ainda, foi protocolada uma ação judicial contra o governo federal, o qual não lutou contrariamente, nem buscou punir tais governos. No caso dos estados, o reativismo demonstrado expôs as tensões causadas pela estratégia imigratória de Obama, a qual não

vinha agradando nem seus partidários, nem a oposição, levando assim a uma retração na aplicação do S-Comm. Assim, pode-se perceber uma das primeiras formas de manifestação santuário mais fortes ainda na Era Obama, a qual não gerou mudanças, mas levou ao enfraquecimento de uma política (LIND, 2014; PRESTON, 2011).

Além da implementação deste programa em parceria com o DHS, a administração Obama visava uma reforma imigratória, a qual vinha conseguindo apoio suficiente no Congresso para ser elaborada. Como uma tentativa de iniciar esse projeto, todavia, Obama enviou ao legislativo a proposta do *DREAM Act (Development, Relief, and Education for Alien Minors Act)*. Essa lei visava a criação de um caminho rumo a cidadania para jovens imigrantes ilegais que vieram para os Estados Unidos quando crianças e cumpriam certos requisitos, como a verificação de antecedentes criminais e tempo mínimo de escolaridade. Ao ir para votação, a legislação foi aprovada na Câmara dos Deputados, mas, decepcionando à administração e àqueles ativistas que trabalharam para sua aprovação, foi rejeitada no Senado em 2010 (HERSZENHORN, 2010).

Nesse sentido, Gulasekaram e Ramakrishnan (2015) indicavam que, após o fracasso da lei, até mesmo os grupos de defesa nacionais que focavam principalmente na elaboração de uma reforma abrangente do sistema imigratório começaram a reconhecer a impossibilidade de tal conquista no curto prazo, mesmo havendo esforços por parte do governo federal. É nesse momento que o caminho dos níveis subnacionais, especialmente através de legislações estaduais, é visto como uma oportunidade para pressionar por políticas pró-imigrantes e coordenar esforços entre jurisdições. Assim, o movimento de políticas santuário passou a ser incentivado por empreendedores¹⁹, mesmo que ainda estes estivessem lutando por espaço no cenário político.

O ano de 2011, no sentido de avanço nos debates acerca da tão esperada reforma imigratória e de novos posicionamentos do Executivo, foi extremamente improdutivo. O maior movimento de Obama foi através da elaboração de um documento, intitulado “*Blueprint for Building a 21st Century Immigration System*”, o qual demonstrava a vontade do presidente em debater a questão da imigração, levando a construção de um novo sistema, mais moderno e adequado à realidade estadunidense. Assim, além de resumir o progresso que

¹⁹ De acordo Gulasekaram e Ramakrishnan (2015), empreendedores seriam indivíduos e/ou instituições que fazem o trabalho de promover a importância de uma questão específica, oferecendo quadros para a compreensão dessas, identificando oportunidades e locais para que a mudança de políticas possa ocorrer. Somados ao fator político partidário – o qual será melhor analisado no próximo capítulo – os empreendedores teriam poder de ajudar a moldar processos políticos sobre imigração, seja no sentido a favor ou contra.

a administração fez na proteção das fronteiras, são discutidos também os benefícios econômicos que podiam ser obtidos a partir de uma reforma imigratória (BARNES, 2011).

A despeito de tal esforço, o fim do primeiro mandato de Obama terminava em 2012 sem nenhum avanço significativo em matéria de imigração, o que se tornou um problema sério para o ex-presidente, uma vez que uma das principais pautas de sua campanha à reeleição era tal temática. No caso da atuação dos estados, notava-se que, ao contrário do que se via em nível federal, as organizações pró-integração estavam cada vez mais conseguindo se articular ao redor dessa agenda. Principalmente após 2010, período no qual os estados reagiram à política do S-Comm, houve o estímulo a adoção de novas formas de políticas de não-cooperação no *enforcement* estadual, visando a proliferação dessas e de legislações pró-imigração a outras jurisdições.

Além disso, como discutido brevemente ao final do capítulo um, Gulasekaram e Ramakrishnan (2015) demonstram a capacidade de alguns eventos internos de influenciar a transformação definitiva de posicionamento subnacional no que tange à imigração. Neste ponto, cabe ressaltar que cada um deles serviu para endossar a necessidade de lidar com a temática de forma mais inclusiva. Isto posto, para além das implicações já exemplificadas, é necessário atribuir um maior destaque para a questão do Arizona e do DACA.

Em primeiro lugar, a decisão da Suprema Corte no caso do Arizona *versus* Estados Unidos, ao estabelecer os limites de atuação dos níveis subnacionais, trouxe consigo uma redefinição e redirecionamento do terceiro momento de federalismo imigratório no país, no qual o compartilhamento de autoridade entre os níveis locais e o governo federal não necessariamente continuaria a ser coordenado. Assim, o resultado do embate judicial foi essencial para a refrear a implementação de políticas subnacionais restritivas, justamente por diminuir o incentivo dado aos estados de se engajarem nesse tipo de movimento, levando, de certa forma, a uma maior percepção de mudança de direcionamento.

Já em relação ao estabelecimento do *Deferred Action for Childhood Arrivals* (DACA), pode-se dizer que este fornecia uma sinalização do que viria a ser um possível segundo mandato Obama. Desta maneira, ao institucionalizar o *DREAM Act*, o governo federal se colocava mais preocupado com a questão da imigração, tomando para si a responsabilidade de ação, em meio a um Congresso não colaborativo na implementação de pautas federais. Tal movimentação adicionava ao federalismo imigratório novas características, nas quais se coloca em foco o papel do Executivo, em meio à impasses no Legislativo, bem como seu

papel constituinte na definição da política de imigração (GULASEKARAM; RAMAKRISHNAN, 2015).

Ademais, por depender da colaboração subnacional, o DACA gerou reações diversas dentro dos Estados Unidos. No caso da movimentação dos estados-santuário, esses reagiram positivamente à medida de Obama, tendo grande parcela na implementação do programa em seus territórios. Assim, estados como Illinois, Califórnia e Maryland passaram a criar medidas para incentivarem a adesão dos jovens imigrantes que cumprissem os requisitos estabelecidos, como palestras de disseminação de informação e ajuda no preenchimento de formulários, abertura de bibliotecas para realização das aplicações e até mesmo o pagamento de taxas de matrícula menores para entrada nas universidades (HENDERSON, 2014).

Em suma, o que se pode concluir sobre a consolidação das práticas santuário durante o primeiro mandato Obama é que o movimento atuou de forma extremamente reativa à medida que as medidas eram implementadas em nível federal. Todavia, é possível perceber uma maior articulação entre os estados, de forma a coordenar tais respostas, o que possibilitou que, após alguns eventos de 2012, sinalizações pró-imigração se tornassem mais bem aceitas nos EUA. Isto posto, mesmo frente a um governo que não teve um direcionamento de política migratória coeso, esses entes federativos conseguiram adquirir força para uma maior atuação nos anos seguintes.

2.2.2 O segundo mandato (2013-2017) e os avanços na agenda subnacional pró-imigração

Conforme demonstrado, em âmbito federal, o fim do primeiro termo de Obama foi marcado pela falta de coerência na condução da política migratória. Ao mesmo tempo em que incentivava a adesão das localidades ao S-Comm e aos acordos 287 (g), visava uma reforma migratória no Congresso que fosse mais inclusiva, chegando a promulgar um programa que fornecia caminhos alternativos de legalização para jovens imigrantes e a restringir medidas locais de caráter restritivo, como a SB 1070. Essas últimas políticas adotadas foram as principais responsáveis pela expressiva votação de imigrantes conquistada por Obama em sua reeleição, demonstrando assim que a agenda integracionista seria uma demanda da população para seu segundo mandato.

Por outro lado, ao considerar o movimento de governos subnacionais na temática, a administração possibilitou a ocorrência de uma mudança no equilíbrio de poder entre forças pró-imigrantes e restritivas, antes mesmo da reeleição do ex-presidente. Em meio a este cenário, os grupos pró-imigração saíram da posição de apenas defender e reagir àquelas medidas que consideravam ser prejudiciais para a integração dos imigrantes na sociedade estadunidense, para uma postura mais ofensiva, visando consolidar o trabalho de transformação, especialmente nos estados, que havia sido iniciado nos anos anteriores (GULASEKARAM; RAMAKRISHNAN, 2015).

A partir desta conjuntura, o segundo mandato de Obama se inicia com a possibilidade de o Legislativo finalmente votar uma reforma imigratória. Iniciado em 2013 a partir das negociações da “*Gang of Eight’s*” – grupo formado por quatro senadores democratas e quatro republicanos – o projeto da S. 744 (*Border Security, Economic Opportunity, and Immigration Modernization Act*) tinha como base uma ampla reconstrução do sistema imigratório do país, sendo aprovado no Senado com uma ampla margem (68-32). O projeto de lei abordava todos os aspectos do processo de imigração, desde questões de fronteira e fiscalização até o fornecimento de cidadania a 11 milhões de imigrantes indocumentados nos Estados Unidos (AMERICAN IMMIGRATION COUNCIL, 2013).

Mediante essa vitória considerável, esperava-se que a Câmara dos Deputados também aprovasse a legislação e ela pudesse entrar em vigor. Todavia, durante os últimos dois anos de mandato dos congressistas (2013 e 2014), houve a recusa na consideração da lei, a qual partia principalmente dos republicanos. Com as eleições para o Legislativo em 2014, Obama perdeu definitivamente sua margem de atuação, pois a formação do 114º Congresso ampliou a maioria republicana e ainda fez com que este partido dominasse também o Senado. Desde então, as únicas partes da legislação debatidas tinham como objeto o *enforcement* imigratório, o que seria muito pouco perto das soluções holísticas oferecidas pela S. 744 (WOLGIN, 2015).

Somado ao trabalho que vinha realizando junto ao Congresso, ainda que sem sucesso, o governo federal também já havia constatado que, quanto mais as localidades estivessem alinhadas com as políticas desenvolvidas, mais fácil seria alcançar um melhor desempenho na aplicação de leis de imigração. Assim, seguindo um caminho que – teoricamente – seria em direção a medidas imigratórias mais justas, Obama extinguiu em 2014 o antigo *Secure Communities* por um novo programa chamado PEP (*Priority Enforcement Program*). O PEP

aborda uma das críticas mais importantes de seu antecessor, por se basear nas prioridades de *enforcement* estabelecidas pelo DHS, limitando a execução de mandados de prisão contra imigrantes presos por infrações menores (ARMACOST, 2016).

Principalmente pelo fato de o S-Comm não ter tido o engajamento estatal necessário para seu pleno funcionamento, tal transformação no programa de cooperação entre o local e o nacional se fez necessária, de forma a buscar uma maior adesão. Todavia, as possibilidades que o ambiente de federalismo imigratório apresentava levaram a uma nova reação por parte das autoridades locais, as quais acreditavam que a ICE estaria apenas “reembalando” o mesmo programa sem verdadeiramente lidar com seus problemas fundamentais (LIND, 2014).

Por conseguinte, muitos estados e localidades que já haviam se retirado da participação no *Secure Communities* fizeram o mesmo com o PEP. Gulasekaram e Ramakrishnan (2015) colocam que cerca de trezentos estados e localidades passaram a adotar algum tipo de prática que limitaria a polícia de honrar mandados federais de prisão ou de investigação de imigrantes, e a ainda outros estados contestaram a própria constitucionalidade desses detentores. Assim, com a capacidade organizacional que esses entes federativos foram adquirindo ao longo dos anos, nota-se o início de um período de desenvolvimento mais incisivo das políticas santuário, as quais originaram o movimento contemporâneo que será analisado na próxima seção.

A partir desse contexto interno, a administração Obama cada vez mais perdia apoio, tanto do Congresso quanto das localidades, em diversas arenas, o que tornava a implementação de novas políticas extremamente difícil. Dessa maneira, tornou-se necessário governar a partir de medidas unilaterais, na tentativa de implementar as agendas que o ex-presidente considerava importantes. 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 (NATIONAL ARCHIVES, 2019). No âmbito da temática imigratória, com a noção de que uma reforma não seria alcançada tão cedo, restava aos estados ou ao Presidente a promulgação de políticas que seguiriam essa linha mais integracionistas – logo, ambos foram feitos.

Em relação à Obama, em novembro de 2014 foi anunciado um plano de alívio imigratório que afetaria a vida de cerca de cinco milhões de imigrantes não autorizados que

viviam nos EUA. Assim, através de diversas ordens executivas foi elaborado um novo programa de deferimentos, os quais incluiriam

[...] 4 million undocumented parents of American citizens or legal permanent residents who have been in the country for at least five years. Deferrals would include authorization to work and would be granted for three years at a time. It would also expand a program created by the administration in 2012 called Deferred Action for Childhood Arrivals, or DACA, which allows young people who were brought into the country as children to apply for deportation deferrals and work permits. The plan would extend eligibility to people who entered the United States as children before January 2010[...] (PARLAPIANO, 2014).

Mesmo sendo considerado, por parte dos estados-santuário, um bom plano para lidar com a questão da imigração, a falta de governabilidade de Obama fez com que as ordens executivas assinadas fossem questionadas tanto por congressistas como por aqueles estados mais conservadores²⁰. Tais grupos contrários a implementação desse projeto argumentavam que o Executivo estaria tentando criar leis imigratórias – as quais seriam competência do Legislativo – e ainda que as ações executivas forçariam os estados a fornecer serviços ou a mudar suas leis estaduais, o que contrariaria a doutrina *anti-commandeering*. Por fim, pouco antes das eleições de 2016, a Suprema Corte decidiu por bloquear o plano do ex-presidente, o que foi considerado uma grande derrota para sua administração (LIPTAK; SHEAR, 2016).

Em resumo, Rodríguez (2017) aponta que, embora o governo Obama tenha defendido uma legislação que teria expandido o movimento pró-imigração de várias formas, suas sucessivas derrotas permitiram com que as políticas santuário ganhassem o espaço necessário para se desenvolver e consolidar nos âmbitos estaduais. Além disso, projetos como o S-Comm e o PEP demonstravam uma faceta ainda alinhada à direcionamentos restritivos, a qual resultou em um número altíssimo de deportações em seus dois mandatos, somando cerca de 2,5 milhões de imigrantes removidos dos EUA (LISSARDY, 2016).

Destarte, os estados que tentaram se distanciar do *enforcement* de imigração ao adotar políticas que limitam sua cooperação com agências federais, o fizeram para lidar com consequências negativas geradas por tais prioridades, oferecendo uma visão alternativa do lugar dos imigrantes na comunidade. Ao longo dos últimos anos da administração Obama, de forma a tentar iniciar uma institucionalização desse movimento, estados e outras localidades

²⁰ Mesmo frente a um momento em que a aprovação de políticas mais integrativas por parte dos estados se mostrava mais forte ao redor do país, estados tradicionalmente conservadores, como o Texas e o Arizona, ainda mantinham um direcionamento extremamente restritivo em relação à temática imigratória.

buscaram adotar leis, os chamados *TRUST Acts*, que colocassem tais limitações na cooperação em evidência. Essas legislações refletem a influência que o movimento santuário começou a ganhar, procurando então usar a própria estrutura federal a seu favor para o desenvolvimento regimes legais alternativos (ARMACOST, 2016; RODRÍGUEZ, 2015).

Marcando este momento de ascensão do movimento, é possível notar o começo de uma maior disposição por parte do Congresso a lidar com a questão das políticas santuário, através da introdução de propostas de leis que impeçam tal engajamento. Em 2015, a proposta da “*H.R.3009 - Enforce the Law for Sanctuary Cities Act*”, que versava sobre limitação de repasse de fundos federais às cidades-santuário, foi aprovada na Câmara, mas não avançou para o Senado até os dias de hoje (CONGRESS, 2019).

Por fim, o que se pode concluir sobre os oito anos de governo Obama é que os estados que adotavam práticas santuário passaram de um posicionamento reativo²¹ durante o primeiro mandato para a consolidação de uma resistência ao longo do segundo. De acordo com Elias (2013), tal evolução no movimento é a forma encontrada por esses governos estaduais para expressar uma discordância sucessiva com a política do governo federal, visando a criação de um esquema regulador que proporcionasse a inclusão de imigrantes no contexto local. Iniciando assim uma modificação na terceira era de federalismo imigratório, em prol de políticas mais integrativas, esse momento se mostrou imprescindível para o fortalecimento do movimento santuário em si, possibilitando assim uma nova mudança de postura a partir do início do governo de Donald Trump.

2.3 O governo Trump e o retorno à restrição imigratória

De acordo com Amadeo (2019), os preceitos que guiam a condução da política imigratória de Donald Trump permeiam a ideia de nacionalismo econômico. Desde a corrida presidencial, os lemas do “*make America great again*” e do “*America first*” formavam uma plataforma que visava principalmente a proteção dos trabalhadores estadunidenses e da indústria nacional, correlacionando tal priorização à retomada do crescimento do país. Assim,

²¹ A ideia de reatividade da atuação dos governos subnacionais nos governos Obama está associada às reações que esses atores tiveram. Nesse período, entende-se que tal ativismo ocorria à medida em que o ex-presidente atuava, não havendo ainda uma consolidação do movimento santuário.

a imigração seria algo a ser desincentivado, uma vez que essa se choca com as bases da administração.

Nesse sentido, o que se pode observar ao longo de três anos de governo é uma busca constante por uma associação da imigração com problemas endógenos ao país, como desemprego, sucateamento de programas sociais e acesso à educação. Ainda, recorrentemente, a imigração é relacionada ao terrorismo e ao aumento de criminalidade no país. De maneira a “corrigir” tais questões, o governo federal tem buscado desenvolver medidas e enraizar direcionamentos que reforçam tais associações e forneceriam mudanças, pequenas, porém drásticas, no sistema imigratório dos EUA.

Destarte, é importante ressaltar o peso da retórica que Trump tem procurado institucionalizar na Casa Branca. Não necessariamente a política que vem sendo desenvolvida é a que resulta em maiores deportações ou restrições aos imigrantes; mas sim, o que merece destaque é a criação de um ambiente hostil à imigração, tanto dentro do governo como em meio a população, e o constante reforço, através de posicionamentos institucionais e até mesmo por discursos proferidos, de que o estrangeiro não é mais bem vindo nos Estados Unidos.

Visando a implementação de seu posicionamento, atualmente Trump tem centrado suas atividades em seis agendas principais: construção do muro na fronteira com o México; deportação de imigrantes que chegaram aos Estados Unidos quando crianças (fim do DACA); restrição de vistos de viagem e trabalho à cidadãos de países-foco; reforço na triagem para a recepção de refugiados; revisão do programa de vistos H-1B; e controle da imigração legal (AMADEO, 2019). Ainda, é necessário apontar a extrema necessidade do presidente em tornar quaisquer imigrantes alvos da polícia de imigração, o que evidencia mais ainda o caráter adverso de suas políticas. Em conjunto, essas áreas de atuação demonstram que o presidente tem como alvo todos os imigrantes, sejam eles naturalizados, legais, filhos de estrangeiros ou indocumentados.

Além dessas prioridades, o presidente tem constantemente direcionado esforços para lidar com a questão das deportações, demonstrando sempre o quão falho é o sistema e a necessidade de endurecer as prioridades do país. Assim, desde os primeiros dias de seu governo, chegadas recentes não autorizadas e imigrantes morando há menos de dois anos nos EUA têm sido vistos como as principais prioridades para deportação. Em 2019, ao anunciar sua candidatura à reeleição, Trump reforçou tal direcionamento, empreendendo ações mais

impositivas à essa parcela da população imigrante, sendo esses atualmente estimados em trezentos mil indivíduos no país (SACCHETTI, 2019).

Em relação ao Congresso, é possível perceber que o conservadorismo de Trump na temática migratória contou com apoio, especialmente entre 2017 e 2019, quando a formação do Legislativo era de maioria republicana. Assim, novos projetos de lei, aos mesmos moldes daquele introduzido em 2015, também surgiram, como é o caso da H.R.3003 - *No Sanctuary for Criminals Act* (2017) e a H.R.516 - *Ending Sanctuary Cities Act of 2019* (2019). Ambas legislações ainda não avançaram no debate dentro da Câmara dos Deputados.

De modo a compreender até que ponto Donald Trump vem conseguindo espaço de atuação, considerando que não é competência do Executivo a reformulação do sistema migratório, cabe uma breve análise individual de como essa agenda e suas prioridades têm sido lidas. Este movimento será ímpar para o posterior entendimento da posição dos estados-santuário.

2.3.1 *Construção do muro com o México*

Logo nos primeiros dias de seu governo, Trump emitiu a Ordem Executiva 13767 intitulada “*Border Security and Immigration Enforcement Improvement*”, a qual versava sobre o término da construção de uma parede física ao longo da fronteira com o México e solicitava o aumento na quantidade de policiais na fronteira. Tais ações seriam necessárias para prevenir a imigração ilegal, o tráfico de drogas e de seres humanos, e atos de terrorismo. Porém, não ficou claro como o governo norte-americano pretendia pagar pelo muro, que teve um custo estimado em mais de 20 bilhões de dólares (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2017b).

Ao longo de 2018, o governo federal tentou argumentar que repassaria para o México os custos necessários para a continuidade da construção, através do aumento de taxas de importação, visando convencer o Congresso e a população a apoiar seu projeto. O que vinha sendo solicitado pela administração era uma quantia de US\$6,7 bilhões para o ano fiscal de 2019, valor este que poderia dar início às obras e ainda aumentar mais ainda a segurança na fronteira.

Assim, para forçar a aprovação, Trump causou até mesmo a um *shutdown* na economia ao início de 2019, por não assinar o orçamento geral do ano, visto que o Congresso

não aceitava o repasse de tamanha quantia. Para alcançar um meio termo, o Legislativo aprovou um pacote orçamentário que incluiu US\$ 2,5 bilhões para realizar tais medidas, os quais foram bloqueados para uso por uma corte federal. Em junho de 2019, todavia, a administração Trump conseguiu uma vitória na Suprema Corte, liberando a verba orçamentária que foi acordada, o que demonstra a relevância dada ao tema pelo governo federal (VAN WAGTENDONK, 2019).

2.3.2 *A finalização do programa DACA*

O programa *Deferred Action for Childhood Arrivals*, DACA, foi criado por Obama em 2012 e pretendia fornecer alívio temporário àqueles imigrantes que foram trazidos aos EUA ilegalmente quando crianças, conforme visto anteriormente. Em seus anos de funcionamento, estima-se que a medida tenha beneficiado cerca de 800.000 indivíduos, cidadãos, majoritariamente, do México. No entanto, em setembro de 2017, Trump decidiu revogar o programa e, ao fazê-lo, novas aplicações estariam suspensas, assim como os pedidos de renovação. 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 (SIDDIQUI, 2017).

Ao suspender a execução do programa, liminares foram interpeladas às cortes federais, visando a anulação da decisão do presidente. Em 2018, a Corte Federal do Distrito de Columbia reverteu a revogação do programa, o que desencadeou uma batalha judicial ao redor da questão. Até o momento, em todas as instâncias menores em que o caso foi considerado houve derrota para o governo federal, o qual aguarda uma decisão da Suprema Corte sobre a questão. Tentando consolidar um novo plano, Trump, em 19 de janeiro de 2019, se ofereceu para manter o DACA em funcionamento por mais três anos em troca de fundos para a construção do muro. No entanto, a oposição no Congresso rejeitou a ideia porque não seria permanente e nem traria uma solução para a questão (AMADEO, 2019).

Em meio à um período de disputas judiciais, a decisão chegou à Suprema Corte e, em 12 de novembro de 2019, foram ouvidos os argumentos iniciais envolvendo as partes contrárias e o governo federal. Nesse momento, a maioria conservadora da Suprema Corte sinalizou apoio à tentativa do presidente Donald Trump de encerrar o DACA, indicando que os tribunais anteriores que restringiram a finalização do programa não poderiam fazê-lo.

Nesse sentido, considera-se que quando a votação efetivamente ocorrer – em meados de junho de 2020 – essa posição seja mantida e o DACA seja finalizado (REUTERS, 2019).

2.3.3 Restrição de viagem a cidadãos de países-foco

Somada à promulgação da OE que versa sobre a construção do muro na fronteira com o México, logo em janeiro de 2017 foi emitida a ordem executiva “*Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States*” que começou a tratar de banimentos de viagem à certos indivíduos. Nesta ordem, Trump anuncia o fechamento das fronteiras para a recepção de cidadãos da Síria, Irã, Sudão, Líbia, Somália, Iêmen e Iraque, sob o argumento de visar proteger os americanos. Porém, a ordem – que chegou a ser chamada de “*Muslim ban*”, visto que seis dos sete países citados são de maioria muçulmana, levando à ideia da existência de discriminação religiosa – foi duramente criticada e impedida de entrar em vigor logo em fevereiro do mesmo ano (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2017e).

Mesmo assim, a administração de Donald Trump buscou garantir que a restrição de entrada a certos indivíduos acontecesse, emitindo uma nova ordem executiva (OE 13780) em março de 2017 – a qual foi novamente derrubada por cortes federais – e uma proclamação em setembro, fazendo pequenas alterações no conteúdo da primeira ordem emitida. Em relação à proclamação, a qual sofreu diversas críticas e embargos nas instâncias judiciais mais baixas, houve a liberação da entrada em vigor pela Suprema Corte, o que representou uma grande vitória para o governo federal (AMADEO, 2019).

Assim, atualmente, as restrições de viagem incluem indivíduos da Síria, Irã, Somália, Iêmen, Líbia e Chade, totalizando seis países de maioria muçulmana, além de incluir cidadãos da Coreia do Norte e Venezuela. De acordo com o governo estadunidense, esse banimento tem caráter temporal indefinido, havendo revisão desse *status* a depender da adesão dos países-foco ao cumprimento das medidas de segurança recomendadas (AMADEO, 2019).

2.3.4 A recepção de refugiados

O presidente Trump, desde sua campanha eleitoral, discute os problemas relacionados ao programa de admissão a refugiados, principalmente em relação à quantidade de indivíduos

que poderiam solicitar ajuda dos EUA. Assim, como aponta Ibe (2019), o programa logo foi suspenso por 120 dias, sendo subseqüentemente anunciado o seu retorno com uma redução no número máximo de refugiados que poderiam ser admitidos no país, passando de 110.000 para apenas 50.000 em 2017 e ainda com restrições à cidadãos de países específicos. Durante o ano fiscal de 2017, pouco mais de 53 mil refugiados foram reassentados nos Estados Unidos de 2017 (RADFORD, 2019).

Em 2018, a meta do programa foi novamente reduzida, para um máximo de 45 mil refugiados. De acordo com Amadeo (2019), além disso, a equipe que conduz entrevistas de liberação foi reduzida e o próprio processo de triagem para os refugiados foi dificultado, ao se aumentar o risco associado a esses indivíduos. Como resultado, estima-se que apenas 22.491 refugiados foram reassentados em 2018 – e destes, apenas pouco mais de três mil muçulmanos – sendo essa a quantidade mais baixa desde que o programa de reassentamento foi criado com a aprovação da Lei dos Refugiados em 1980.

2.3.5 Revisão do programa de vistos H-1B

Os vistos H-1B são aqueles fornecidos à trabalhadores altamente qualificados que foram contratados por empresas nos Estados Unidos. Atualmente, grande parte das empresas de tecnologia fazem uso deste visto, solicitando ao governo federal a permissão de trabalho àqueles funcionários estrangeiros. Todavia, a administração está cada vez mais negando e atrasando os pedidos, principalmente por solicitar mais documentos e as evidências originais fornecidas pelas empresas e indivíduos. Ainda, Trump está empenhado a acabar com a autorização de trabalho para cônjuges de portadores do visto H-1B, o que desencorajaria os trabalhadores a migrarem para o país (AMADEO, 2019; IBE, 2019).

2.3.6 Controle da imigração legal

O Departamento de Segurança Interna, sob direcionamento presidencial, propôs um regulamento para rejeitar solicitações de *green cards* para aqueles imigrantes que recebem de benefícios sociais, como vale-refeição e assistência médica, por considerá-los mais propensos a se tornarem um encargo público. Com base nessa argumentação, o número de vistos negados aumentou mais de 300% no último ano, ultrapassando os seiscentos mil. Ademais,

Trump também anunciou em abril de 2017 um plano baseado em um projeto de lei do Senado que restringiria a imigração legal, ao priorizar a concessão de cidadania àqueles imigrantes que fossem financeiramente autossuficientes, altamente qualificados e falassem inglês (AMADEO, 2019; IBE, 2019; LIND; ZARRACINA, 2019).

2.3.7 O posicionamento da ICE

Em comparação à Obama, pode-se dizer que existe uma notória disposição da administração Trump em ampliar as possibilidades de prisão de imigrantes nos EUA. Conforme visto anteriormente, por mais que o governo do ex-presidente tenha sido um dos maiores deportadores na história do país, existiam certos direcionamentos para a detenção de imigrantes, baseados principalmente no fato de os imigrantes terem ou não cometido crimes graves. Já com Trump, há uma política clara em que a prisão e detenção tanto de imigrantes indocumentados quanto legais seria indiscriminada, fornecendo poderes à ICE que colocam constantemente o imigrante em uma situação iminente de risco.

Entre fevereiro de 2017 e setembro de 2018, o número médio de detenções diárias pela polícia de imigração é de 436 indivíduos, incluindo imigrantes com e sem antecedentes criminais. Dessas 436, uma média de 139 prisões foram de imigrantes sem antecedentes criminais. Ainda, em 2018, a ICE tinha sob custódia uma média de mais de 44 mil imigrantes, uma quantidade acima daquela imposta pelo Congresso (40 mil). Estima-se que para 2019 este valor chegue próximo aos cinquenta mil imigrantes (LIND; ZARRACINA, 2019).

2.4 Os estados-santuário no governo Trump: as políticas e instrumentos de resistência

Se o período pré-2012 foi chamado por Rodríguez (2017) de “modelo de federalismo do Arizona”, no qual as atividades estaduais se baseavam, majoritariamente, em medidas restritivas à população imigrante, nos dias de hoje, é possível dizer que o contexto se alterou. Com base no que foi visto durante a segunda seção, os anos de governo Obama possibilitaram o crescimento de uma nova forma de abordagem à temática migratória no âmbito subnacional, a qual visava a integração e proteção dos imigrantes na sociedade.

Pelo fato de a administração do democrata ter sido fortemente marcada por ambiguidades na condução de política migratória, em alguns momentos era possível visualizar que havia a tentativa de cooperação com os níveis locais, através da importância dada ao posicionamento dos governos subnacionais em arenas como o *enforcement* migratório e nas tentativas de chegar à um novo consenso sobre a temática da imigração. Apesar disso, os governos subnacionais pró-imigração desencadearam diversas reações contrárias às políticas propostas por Obama, conseguindo enxergar na sua falta de governabilidade uma alternativa para o aumento de suas atividades e engajamento.

A partir da chegada de Donald Trump à presidência dos EUA em 2017, pode-se afirmar que a pauta migratória se tornou enfática e coesa com os discursos que já eram proferidos mesmo antes da chegada do presidente ao poder, catalisando a ideia de nacionalismo exacerbado que exclui o migrante da construção da sociedade. Além disso, Trump tornou essa agenda uma de suas prioridades de governo, modelando a condução da política migratória principalmente a partir de ordens executivas e de novas prioridades de *enforcement*.

Embora a administração de Trump tenha conseguido, em grande parte, evidenciar a pauta anti-imigração, seus três anos de governo sugerem que mesmo um presidente ambicioso, que contou inicialmente com maiorias legislativas em ambas as câmaras do Congresso, é limitado por forças internas provenientes do federalismo migratório. Essas forças, como nos últimos anos do governo Obama, tem se originado na inação parlamentar, em ações executivas e no ativismo político estadual e local que se reforça a descentralização da política de imigração dos EUA (REICH, 2018).

Frente ao cenário observado, a movimentação santuário ganhou notoriedade, justamente por se manter em uma posição diametralmente oposta aos direcionamentos de Trump e por ser reconhecida por ele como um adversário a ser combatido. Nesse sentido, é importante ressaltar que tal relevância atualmente atribuída aos estados-santuário demonstram a capacidade multidimensional de envolvimento desses atores no contexto nacional, abarcando tanto aspectos pragmáticos quanto simbólicos, os quais têm se chocado com aqueles pregados pelo atual presidente dos Estados Unidos.

Assim, em contrapartida com que se observava anteriormente, pode-se dizer que esses estados pró-imigração estariam caracterizando uma nova forma de se entender o federalismo migratório, associado a um “modelo da Califórnia”, no qual haveria cada vez mais desafios

diretos à uma administração empenhada em dificultar a imigração e a vida dos imigrantes que já habitam o país (RODRÍGUEZ, 2017). De maneira a realizar tais embates ao governo federal, os governos estaduais têm demonstrado uma capacidade de desenvolvimento de políticas e direcionamentos que vão além de reações às medidas implementadas nacionalmente, remetendo à ideia de uma resistência subnacional. Para Reich (2018), os estados pró-imigrantes tornaram-se mais assertivamente pró-imigrantes em resposta às políticas de administração Trump.

Grande parte dessa possibilidade de criação de uma resistência à nível estadual vem do fato de os estados serem entes federativos, o que pela própria Constituição dos EUA e pelo modelo de federalismo adotado, permite que esses gozem de um grau maior de autoridade no que tange à vida de seus residentes, incluindo os imigrantes (aquilo chamado de leis de alienação). Nesse sentido, Newton (2015) aponta que algumas arenas da regulação doméstica imigratória essa autonomia pode sofrer variações, como por exemplo: em arenas como identificação, condução e licenciamento profissional, os estados exercem uma autoridade primária; já quando se trata de emprego, os estados gozam de certa autoridade reguladora e administrativa, mas devem atuar em conjunto com as leis nacionais; por fim, na área de *enforcement*, os estados podem escolher ter um papel de apoio ou cooperação na execução de metas nacionais.

É neste sentido que os estados-santuário têm consolidado sua atuação: nas possibilidades legais de envolvimento com a imigração e também fazendo uso de brechas constitucionais, principalmente a partir da compreensão da Décima Emenda à Constituição e da doutrina *anti-commandeering*. Em relação a esta última, é possível dizer que se permite uma maior proteção contra o governo federal, ao impor o respeito aos poderes policiais dos estados para determinar seus níveis de aplicação das leis federais (BHATT, 2016).

Ao se considerar a atuação nos entremeios da lei, é necessário reforçar que se torna difícil impedir esse envolvimento dos governos subnacionais por meio de processos judiciais, como ocorreu com as legislações restritivas durante o governo Obama, por exemplo. Neste caso, por não poder obrigar os estados a aplicarem os direcionamentos federais em suas jurisdições, o governo federal é restringido a utilizar do sistema judiciário apenas em alguns casos, como em março de 2018, no qual o governo Trump entrou com uma ação contra a Califórnia por aprovar três leis estaduais que, em sua concepção, seriam impedidas pela lei

federal e violariam a Cláusula de Supremacia da Constituição dos Estados Unidos (NCSL, 2019).

Assim, cabe ressaltar que existe uma gama variada de instrumentos e práticas pelos quais esses atores podem limitar a cooperação com a política imigratória. Como demonstram O'Brien, Collingwood e El-Khatib (2017), essa diversidade passa por diversos níveis de não-cooperação, podendo ser mais branda, ao evitar divulgar informações para as investigações da ICE, por exemplo, ou mais radical, recusando-se a honrar solicitações de prisão. Ainda, tem sido notória a quantidade de declarações ideológicas diretas que vem sendo fornecidas, as quais reforçam a necessidade de garantir os direitos dos imigrantes ou que criticam a imposição das políticas federais de imigração nos âmbitos estaduais.

Inserido nesse escopo e considerando a definição de estado-santuário aqui utilizada, três instrumentos e formas de exercer estas políticas têm sido consideradas mais relevantes: a elaboração de políticas “*don't ask*”, “*don't tell*” e “*don't enforce*”; a promulgação de legislações estaduais pró-imigração; e os embates judiciais conduzidos também pelos estados visando derrubar medidas do governo federal.

2.4.1 *As políticas de “don't”*

Conforme demonstrado ao longo deste capítulo, as cidades-santuário no geral têm se envolvido na condução da política imigratória a partir dos próprios espaços fornecidos pela Constituição federal. Assim, o que pode se observar é que, por este motivo, ao contrário do movimento subnacional anti-imigração evidenciado no pré-2012 – no qual as localidades puderam ser processadas por aprovarem leis que diretamente contrariavam direcionamentos federais – no caso do movimento santuário esse tipo de contestação se torna quase impossível de ocorrer.

Tradicionalmente, o envolvimento de governos subnacionais na política imigratória se dá através de leis ou políticas que limitam funcionários do governo, em particular os policiais locais, de investigar ou divulgar informações sobre o status de imigração dos imigrantes que encontram. Essas políticas são denominadas de “*don't ask*”, “*don't tell*” e “*don't enforce*”, cada uma contando com uma maneira de abordar essa restrição na cooperação com o governo federal e a ICE.

Em relação à política “*don’t ask*” (“não pergunte”, tradução nossa), os funcionários da polícia local são instruídos a limitar as investigações sobre o *status* de imigração dos indivíduos, especialmente em situações que não são consideradas de risco, como em abordagens de trânsito ou de rotina. Quando se investiga a possibilidade de ocorrência de outra atividade ilegal além do simples *status* de estrangeiro não autorizado, essa orientação não seria cumprida, de forma a evitar crimes mais graves (KITTRIE, 2006). Esse tipo de direcionamento tem sido fortemente utilizado sob o governo Trump, principalmente após as prioridades de *enforcement* terem sido ampliadas de forma mais discriminada.

Já em relação às políticas “*don’t tell*” (“não diga”, tradução nossa), ocorre uma restrição no compartilhamento de informações sobre o *status* de imigração de indivíduos com funcionários da ICE. Para fazê-lo, os estados e outras localidades devem atuar por meio das brechas constitucionais; então, se não há ofensa grave cometida pelo migrante, as polícias locais são instruídas a não realizar o cadastramento formal no sistema utilizado nacionalmente. Isso ocorre devido à existência de legislações federais, como a lei 8 U.S.C. 1373, nas quais os governos subnacionais são proibidos de se negar a repassar dados para a polícia federal imigratória. Caso haja políticas afirmativas nesse sentido, é aberta a possibilidade de o governo federal contestar legalmente uma entidade governamental local ou funcionário, podendo-se então derrubar as medidas²². Assim, os governos estaduais e localidades têm agido com cautela (KITTRIE, 2006; BHATT, 2016).

Por último, as provisões de “*don’t enforce*” (“não aplique”, tradução nossa) seriam aquelas em que a polícia local restringiriam as prisões ou mandados de prisão à imigrantes que violem leis de imigração, ou seja, que estejam ilegais nos Estados Unidos. Logo, a menos que os indivíduos tenham condenações criminais anteriores, os governos subnacionais se limitam a cumprir as prioridades de *enforcement* e os mandados fornecidos pela ICE (KITTRIE, 2006).

2.4.2 O papel das legislações estaduais

²² Mesmo que exista a possibilidade de uma legislação santuário ser confrontada judicialmente, Elias (2013) e Bhatt (2016) apontam que, de uma perspectiva política e legal, é improvável que isso ocorra. Pelo fato de as políticas santuário envolverem a mobilização particular de recursos dos estados e localidades para investigar violações de suas próprias leis, sem interferência no controle imigratório, não haveria razão para contestação, uma vez que isso entraria no escopo da autonomia subnacional.

Os legislativos estaduais têm sido considerados uma peça-chave nesse terceiro momento de federalismo migratório, mesmo em momentos em que políticas restritivas tinham mais força de implementação. De acordo com Gulasekaram e Ramakrishnan (2013), este tipo de atividade, além de dominar o ativismo subnacional em questões de imigração, deve ser considerada como uma solução pré-estabelecida por jurisdições que procuram se manter politicamente presentes, mesmo frente a cenários nacionais não favoráveis.

Utilizando-se então dessa ferramenta para promover sua visão particular acerca da política de imigração, os estados-santuário têm atualmente conseguido institucionalizar certas medidas que protegem ao imigrante e fornecem uma possibilidade de melhor qualidade de vida. Por exemplo: ao final de junho de 2013, quarenta e três estados e o Distrito de Columbia haviam passado um total de das 377 leis e resoluções relacionadas à imigração; um aumento de 83% em relação ao primeiro semestre de 2012. Em particular, apenas um estado, a Geórgia, aprovou legislação excludente sobre imigrantes no início de 2013; os outros quarenta e dois estados aprovaram medidas de inclusão de imigrantes (ELIAS, 2013).

Neste ponto, é importante destacar que existe uma gama gigantesca de leis de alienação que podem ser aprovadas pelos estados, passando por temáticas como emprego, apoio financeiro para estudantes e possibilidade de adesão a programas sociais, chegando até mesmo à concessão de carteiras de motorista e/ou identificações estaduais. Como pode ser observado na Figura 4 e 5, os estados têm variado tanto no tipo de medidas adotadas quanto na quantidade de legislações promulgadas.

Figura 4 - Políticas e legislações integrativas nos estados em 2017

	Growth of Latino population, 2000–2010 ^a (%)	In-state tuition for undocumented students	State financial aid for unauthorized immigrant students	Driver's licenses for unauthorized immigrants	State-funded program for select unauthorized immigrant health care	Medicaid coverage for lawfully-residing immigrants without 5-year wait	CHIP or state coverage for lawfully-residing immigrant children without 5-year wait
California	28	X	X	X	X	X	X
Colorado	41	X		X		X	X
Connecticut	50	X		X	X	X	X
Delaware	96			X		X	X
Florida	57	X				X	X
Hawaii	38	X*	X	X		X	
Illinois	33	X	X	X	X	X	X
Iowa	84					X	X
Kansas	59	X					
Kentucky	122					X	X
Maine	81					X	X
Maryland	107	X		X		X	
Massachusetts	46				X	X	X
Michigan	35	X					
Minnesota	75	X*	X			X	
Montana	58					X	X
Nebraska	77	X				X	
Nevada	82			X			
New Jersey	39	X				X	X
<hr/>							
	Growth of Latino population, 2000–2010 ^a (%)	In-state tuition for undocumented students	State financial aid for unauthorized immigrant students	Driver's licenses for unauthorized immigrants	State-funded program for select unauthorized immigrant health care	Medicaid coverage for lawfully-residing immigrants without 5-year wait	CHIP or state coverage for lawfully-residing immigrant children without 5-year wait
New Mexico	25	X	X	X		X	
New York	19	X			X	X	X
North Carolina	111					X	X
Ohio	63					X	
Oklahoma	85	X ^b					
Oregon	64	X	X			X	X
Pennsylvania	83					X	X
Rhode Island	44	X*				X	
Texas	42	X	X			X	X
Utah	78	X		X		X	X
Vermont	67			X			
Virginia	92					X	X
Washington	71	X	X	X	X	X	X
West Virginia	81					X	X
Wisconsin	74					X	X
Total	(Average = 65)	20	8	13	6	30	23

Fonte: Reich (2018).

Todavia, não necessariamente isso representa que todos estes estados possam ser considerados santuário, pois a definição aqui utilizada segue a ideia de que deve existir restrição no compartilhamento de informações sobre imigrantes com a polícia federal. Mesmo

assim, o uso dos legislativos estaduais para a consolidação de uma prática de resistência subnacional não pode ser menosprezada, visto que é pelo uso deste mecanismo que os estados conseguem legitimar seus posicionamentos e tornar a vida do imigrante mais integrada à sociedade.

Ao se pensar nesse movimento a partir de 2017, Reich (2018) demonstra que nem as ameaças nem as ações políticas de Trump reduziram a atividade legislativa em nível estadual. Pelo contrário, o que se pode perceber, principalmente nos primeiros meses de governo é que houve um aumento significativo na aprovação de legislações estaduais sobre imigração aumentando em 90% nos primeiros seis meses de 2017 em comparação com o mesmo período do ano anterior. O que fica claro, nesse momento, é a forte polarização de atividades estaduais, colocando de um lado estados pró-imigração e de outro estados anti-imigração. Em relação aos estados progressistas, dados da NCSL (2019) demonstram que mais de 120 projetos de lei foram introduzidos sobre a questão das jurisdições santuário em 2017, e cerca de setenta em 2018.

2.4.3 *Embates judiciais*

Tradicionalmente, a legalidade da existência de um federalismo imigratório tem sido um objeto litígio nos tribunais federais. De acordo com Reich (2018), diversas ações judiciais foram iniciadas desafiando decretos estaduais e locais, e os tribunais de primeira instância estão começando a emitir opiniões, muitas delas consideradas conflitantes. Entretanto, o movimento que vem sendo observado a partir do início da administração Trump, coloca em evidência a dinâmica inversa: estados e localidades processando o governo federal.

Por mais que este tipo de posicionamento dos estados-santuário não esteja diretamente incluído na definição aqui utilizada, faz-se necessário este apontamento devido à magnitude que tais posicionamentos têm tomado. Partindo do contexto em que as ações iniciais de Trump transmitem vigorosamente sua intenção de redirecionar a política de imigração, o que se pode notar é uma crescente dinâmica de provocações executivas e desafios estaduais e locais às políticas federais. Como resultado dessas pressões, pode-se ver o cancelamentos/revisões de políticas, de prioridades de *enforcement* e aumento de ameaças à essas localidades (REICH, 2018).

Casos emblemáticos, como aqueles envolvendo os banimentos de viagem e a ameaça de corte no repasse de fundos federais às cidades-santuário são exemplos da força adquirida pelos governos subnacionais na temática imigratória, ao demonstrar a determinação dos estados de contestar uma arena considerada por muitos prerrogativa exclusiva do governo federal. Em relação à situação específica da proibição de entrada de cidadãos de países-foco, a dimensão alcançada marcou tanto o primeiro ano do governo Trump que este teve de recorrer à emissão de outras duas ordens executivas e exaurir recursos no judiciário para que parte das medidas desejadas pudesse entrar em vigor.

Muito mais do que apenas uma reação às políticas federais, esse tipo de comportamento tem sido constantemente um desafio à própria autoridade do presidente. Nos últimos anos, todas as principais ordens executivas de Trump relacionadas à imigração foram contestadas por ações judiciais apoiadas por estados e municípios e resultaram em injunções parciais ou totais contra elas (REICH, 2018). O que claramente fica como ponto de atenção é que essa estratégia que vem sendo difundida ilustra a enorme capacidade de alguns governantes em encontrar novas maneiras de desgastar, e até mesmo diminuir, a autoridade individual do Executivo perante o sistema como um todo.

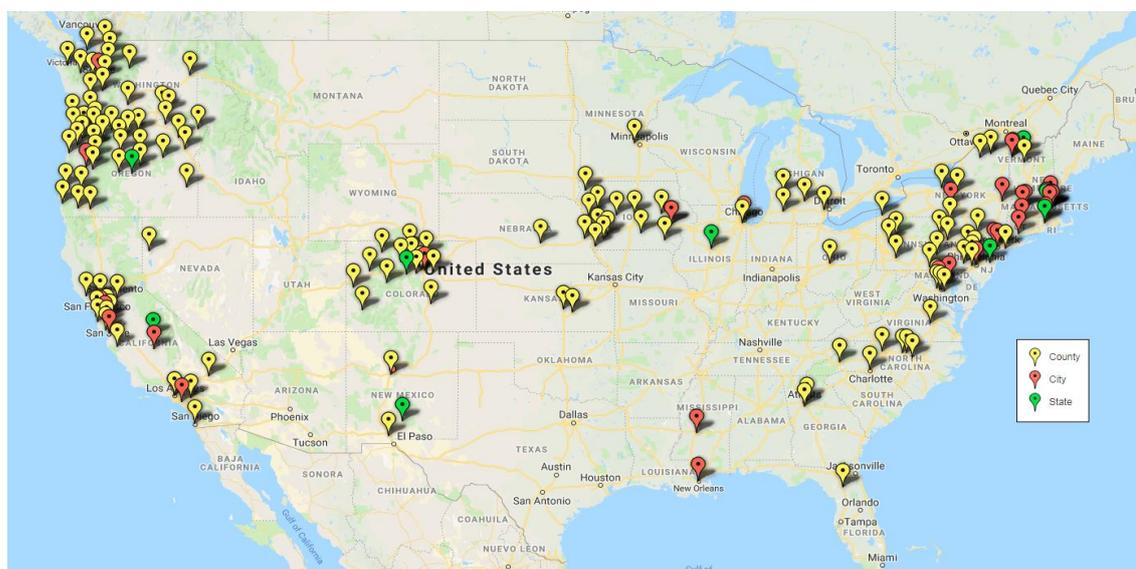
Por fim, pode-se dizer que, a partir de Trump, o ativismo se consolidou em forma de resistência, a qual vem sendo apresentada pelos estados-santuário representa o engajamento e a força que essas regiões têm colocado para que haja a difusão de políticas imigratórias que integrem o imigrante à sociedade, ao invés de restringir sua vida no país. Uma vez que os entes federativos demonstram tal posicionamento, afetando não apenas a vida no interior de suas jurisdições, mas também influenciando a condução de política imigratória em todo o país, diversos questionamentos surgem sobre as razões que levam a tal comportamento. Assim, é justamente neste sentido que o próximo capítulo surge, de forma a tentar inferir se existem explicações comuns que levaram à adoção de políticas santuário por parte dos estados que atualmente se enquadram na definição utilizada.

CAPÍTULO 3 – EXISTE UM PADRÃO SANTUÁRIO? UM ESTUDO DAS MOTIVAÇÕES ESTADUAIS PARA O COMPORTAMENTO PRÓ-IMIGRAÇÃO

Ao se compreender o movimento de atuação das cidades-santuário como um todo e tratando especificamente do caso dos estados que se enquadram na definição utilizada, pode-se refutar a ideia de que este tipo de engajamento de governos subnacionais nos EUA é algo recente e produto de uma administração de extrema direita. Pelo contrário, é possível perceber que a articulação que se nota em 2019 é resultado de anos de busca por maiores possibilidades de atuação na temática imigratória, nos quais esses atores fizeram uso não apenas dos contextos político-institucionais vividos, mas também de decisões envolvendo os outros *branches* do sistema federalista estadunidense, como sentenças da Suprema Corte e projetos de leis do Congresso.

A partir disso, de forma a avançar nos estudos pretendidos, uma contextualização recente do movimento se torna necessária. Assim, o Anexo 1 traz a listagem que aponta a quantidade de jurisdições que atualmente podem ser consideradas santuário, as quais somam cerca de 200 na data de abril de 2019. Além disso, ao considerar a definição elaborada pelo *Center for Immigration Studies*, é possível colocá-las sob o mapa dos Estados Unidos, conforme a Figura 5, no qual pode-se observar não apenas esse número de localidades, mas também sua distribuição geográfica e os níveis de governos locais envolvidos.

Figura 5 - Mapa das cidades-santuário nos Estados Unidos em abril de 2019



Fonte: Griffith; Vaughan (2019).

No mapa, pontos em verde são os estados considerados santuário, em vermelho seriam as cidades e em amarelo, os condados. Acerca deste ponto, conclui-se que políticas desse caráter vêm sendo implementadas por todos os níveis subnacionais, o que demonstra a relevância da temática imigratória para esses governos. Ainda, grande parte das cidades-santuário estão localizadas nas costas oeste e leste do país. Por último, tratando do caso dos estados-santuário, foco da análise deste trabalho, ao adotar a definição e o mapeamento realizado pelo CIS, é possível identificar nove deles em abril de 2019: Califórnia, Colorado, Connecticut, Illinois, Massachusetts, Nova Jersey, Novo México, Oregon e Vermont.

Com base nesse panorama, torna-se, no mínimo, possível dizer que a quantidade de estados atualmente envolvidos abre espaço para inúmeras interpretações acerca das motivações que levam à adoção de tal posicionamento. Por mais que haja uma coerência básica no *outcome* – o de limitar o compartilhamento de informações sobre imigração com o governo federal e formar uma resistência ao atual governo federal – a enorme gama de contextos locais envolvidos, nos quais a diversidade socioeconômica aponta para a existência de realidades não similares, coloca em questionamento possíveis razões para que sejam criadas medidas de cunho santuário por parte dos estados.

Tradicionalmente, a atuação dos estados-santuário têm sido associadas a um produto do federalismo imigratório que ocorre para que haja um confronto à inação legislativa que vem ocorrendo nos últimos anos, através de uma combinação de pressões políticas *bottom-up*. Todavia, por mais que tenha sido uma razão para a intensificação do ativismo estatal, este argumento não demonstra as nuances e complexidades do movimento que vem sendo visualizado. Ademais, como apontam Gulasekaram e Ramakrishnan (2015), o atual *status quo* da inação legislativa federal em relação à imigração não é o mesmo que a existência de uma lacuna política. Além das legislações que já versam sobre o assunto – ainda que estejam desatualizadas – a imigração também está sujeita às disposições regulatórias e às prioridades de *enforcement* do poder Executivo e sujeitas à supervisão do Congresso e da Suprema Corte.

Logo, o objetivo geral deste capítulo será o de compreender as motivações para a atuação dos estados nesta arena, saindo então de uma abordagem reducionista e abarcando a multiplicidade de fatores envolvidos. Para isso, é necessário que esta análise se concentre no nível interno aos estados, uma vez que a autoridade decisiva para o engajamento estatal se dá na própria jurisdição, a partir de uma conjuntura particular. Tal esforço não significa que o

nível estrutural, de federalismo imigratório, esteja sendo preterido, mas sim que este é considerado a base para o engajamento estatal, o qual possibilitou inicialmente a atuação de governos subnacionais na arena imigratória.

Isto posto, após um levantamento geral de explicações comumente utilizadas na literatura para a participação no movimento santuário, um estudo empírico acerca dos nove estados-santuário se faz necessário, a partir da escolha de algumas variáveis que seriam mais influentes no processo de tomada de decisão destes atores. A partir deste mapeamento de contextos internos, será realizado um esforço de comparação de resultados, que possibilite algumas inferências sobre a existência de um padrão motivacional que leve à adoção do comportamento santuário por parte dos estados.

3.1 As motivações para a adoção de práticas santuário

De acordo com as condições vistas ao longo do capítulo dois, a virada pró-imigração nos níveis subnacionais ocorre após 2012, principalmente a partir de incentivos gerados por uma série de eventos ocorridos na esfera federal, como foi o caso da promulgação do programa DACA. Desde então, os objetivos de política subnacional têm refletido um tipo mais amplo de divergência ideológica expressa no eixo federal-estadual, no qual as medidas santuário representariam mais do que um direcionamento, mas também posições políticas que se tensionam com as intenções federais (RODRÍGUEZ, 2008).

Ao se gerar esse conflito, fica claro que o componente político pode ser considerado um forte incentivo para a consolidação da resistência santuário que se atualmente percebe frente ao governo Trump, por exemplo. No entanto, para além desta variável, a literatura tem buscado elencar elementos internos aos estados que possam influenciar a decisão de desenvolver políticas pró-imigração e de limitação na cooperação com a polícia imigratória. Neste sentido, as conjunturas internas importam, passando por elementos constituintes da própria sociedade estatal, a qual pode variar – e varia – enormemente dentro dos Estados Unidos.

Por conseguinte, algumas explicações merecem destaque, sendo elas tradicionais ou não dentro da literatura de federalismo imigratório, por serem comprovadas a partir de dados e discursos nos níveis estatais. Este é o caso da questão da demografia, do peso econômico da

imigração, do fator político-partidário e da segurança local, os quais serão tratados nesta seção.

3.1.1 O argumento demográfico

O crescimento exponencial da população imigrante que vive nos Estados Unidos observado desde o fim da década de 1970 foi uma das principais razões para que o argumento da demografia fosse inserido nos debates de federalismo imigratório (RADFORD, 2019). Todavia, neste momento, os governos subnacionais não contavam com muitas possibilidades de engajamento nesta temática, devido à centralização da formulação de política imigratória no âmbito federal, consolidada ao longo do século XX. É apenas a partir da década de 1990, como visto no capítulo um, que o governo federal passa a institucionalizar, através de legislações, que houvesse certo compartilhamento de competências com as localidades, trazendo estas para o debate e consequências a ele atribuídas.

Como resultado, Gulasekaram e Ramakrishnan (2015) demonstraram que, a partir de 2001, um novo momento de intensificação no ativismo subnacional em matéria de imigração poderia ser visualizado, especialmente com a aprovação de diversas legislações estatais sobre a temática, majoritariamente de cunho restritivo. Assim, ao se buscar entender a quantidade e temática das leis que estavam sendo debatidas e aprovadas nessas regiões, surge uma narrativa que visou explicar esse interesse local em aprovar leis para impedir a presença de imigrantes não autorizados em suas jurisdições, baseada na questão das mudanças demográficas.

Assim, tratada primeiramente para explicar o engajamento subnacional no desenvolvimento de políticas locais restritivas, a questão demográfica estaria relacionada ao surgimento de uma pressão nos níveis locais, principalmente no estatal, advinda do aumento expressivo da população imigrante. Como consequência, esses governos deveriam arcar com novos arranjos orçamentários, os quais incorporassem esses indivíduos para os cálculos das contas públicas. Nesta visão, os benefícios fiscais da imigração seriam mais concentrados no nível nacional, enquanto quaisquer custos de curto prazo deveriam ser suportados pelas localidades, em especial relacionados à provisão de educação pública, serviços sociais e atendimentos de emergência (GULASEKARAM; RAMAKRISHNAN, 2015).

Sobre este ponto, uma pesquisa empírica de Esbenschade e Obzurt (2008, apud WALKER; LEITNER, 2011) afirmou que, na verdade, o fator que mais influenciaria a decisão de uma localidade implementar uma política anti-imigração seria o ritmo da mudança demográfica, ao invés da concentração absoluta de populações imigrantes. Em suas análises, embora a concentração absoluta de imigrantes nessas comunidades estivesse abaixo das médias nacionais, a taxa de crescimento dessas populações superava as tendências observadas nacionalmente.

Isto posto, o que fica claro ao longo da primeira década dos anos 2000 é a importância da questão demográfica para o ativismo subnacional na política imigratória. Porém, ao final da década, ainda que houvesse uma convergência entre a adoção de políticas restritivas em âmbito nacional e local, os números de recepção de imigrantes se mantinham altos, demonstrando que a questão demográfica continuaria a ser importante para o desenvolvimento da política imigratória. Mesmo assim, acontece a virada pró-imigração, destacada principalmente em nível subnacional, o que leva, minimamente, a uma nova forma de refletir sobre os efeitos da demografia nos EUA. Sobre este ponto, Walker e Leitner (2011) buscaram reforçar que tanto o tamanho da população local nascida no exterior quanto sua taxa de crescimento estão fortemente associados à implementação de uma política de imigração local, porém, isto não seria determinante sobre o caráter anti ou pró-imigração das medidas adotadas.

Neste sentido, as questões políticas levantadas pelas mudanças demográficas nos níveis estadual e local não seriam autoevidentes, ou seja, a simples ocorrência de uma transformação deste tipo não levaria ao surgimento automático de problemas para as populações locais. Pelo contrário, como alguns modelos acadêmicos estabelecidos na literatura sobre políticas públicas têm mostrado, a participação dos governos subnacionais nesta arena dependeria também de outras variáveis internas, como a própria definição de prioridades do governo (GULASEKARAM; RAMAKRISHNAN, 2015).

Ao tratar especificamente do caso de governos subnacionais que adotam práticas integrativas, a literatura ainda se mostra deficitária, não existindo muitos estudos empíricos que possam corroborar se a demografia influenciaria no processo decisório da instituição de políticas santuário. Gulasekaram e Ramakrishnan, (2014; 2015), apontam, que há uma tendência de que o tamanho do eleitorado de imigrantes e, de forma mais específica, o eleitorado latino em geral fazem a diferença nestes casos. Assim, os estados com uma

proporção maior de latinos e imigrantes naturalizados teriam uma probabilidade significativamente maior de aprovar legislações e desenvolver medidas que proporcionem auxílio ao imigrante, como possibilidade de emissão de licenças de motorista e auxílio financeiro para residentes imigrantes não autorizados.

3.1.2 *O peso econômico da imigração*

Partindo de uma abordagem integracionista, ao considerar que os Estados Unidos contam com mais de quarenta milhões de imigrantes em seu território, torna-se plausível considerar os impactos positivos que estes trazem para o país. Em 2017, os imigrantes representavam 17,1% da força de trabalho em todo o país (MIGRATION POLICY CENTER, 2019b). Atualmente, de acordo com dados coletados pelo *The Hamilton Project*, 23% dos imigrantes trabalham em setores de serviços e mais de 20% se enquadram na categoria de profissionais liberais, além dos quase 15% que ocupam posições de gestão de negócios. Ainda, 28% do trabalho envolvendo patentes de alta qualidade vem sendo realizado por imigrantes, o que demonstra uma faceta pouco conhecida que aponta o potencial de progresso tecnológico que pode ser alcançado por este grupo (MCINTOSH; NUNN; SHAMBAUGH, 2018; MITNIK; HALPERN-FINNERTY, 2010).

Em relação ao peso que estes indivíduos têm para a melhora do crescimento econômico, pode-se ver duas possibilidades de contribuição: uma direta, através do aumento da demanda por bens e serviços, e outra indireta, com a inserção de outros tipos de conhecimento no mercado de trabalho estadunidense e aumento na produtividade. De acordo com McIntosh, Nunn e Shambaugh (2018), a concessão de cidadania a imigrantes ilegais e o próprio aumento na quantidade de imigrantes recebidos geraria um crescimento anual do Produto Interno Bruto (PIB) em 0,33 ponto percentual na próxima década, a partir de estimativas do Escritório de Orçamento do Congresso dos EUA.

Além disso, refutando o argumento apontado anteriormente – de que os imigrantes tendem a gerar grandes custos para o governo, principalmente advindos da adesão à programas sociais – é possível observar que uma maior participação destes indivíduos na sociedade tende a ter um impacto positivo nas finanças dos EUA, considerando que, na verdade, os imigrantes pagam mais impostos ao governo do que recebem em serviços, quando comparados aos profissionais nativos (MCINTOSH; NUNN; SHAMBAUGH, 2018).

Esses fatos básicos sugerem que os imigrantes estão assumindo um papel maior na economia dos EUA. O que se deve ressaltar é que esse papel não é exatamente o mesmo que o dos americanos nativos, pois estes tendem a trabalhar em diferentes empregos que demandam outros níveis e tipos de habilidades, demonstrando que o argumento de que os imigrantes roubariam empregos nativos estaria incorreto. De forma mais específica, esses indivíduos que acabam preenchendo vagas de trabalho, sobretudo àquelas de pouca qualificação, apresentam uma probabilidade maior de estarem empregados e uma chance menor de receber benefícios do governo do que os nascidos nos EUA, o que também refuta a ideia de que os custos com a imigração seriam um incentivo para a adoção de práticas restritivas (MCINTOSH; NUNN; SHAMBAUGH, 2018).

Este perfil de engajamento econômico do imigrante que vem sendo consolidado no país também transborda para o escopo de atuação local nos Estados Unidos. Neste sentido, retoma-se a ideia de Schuck (2009), o qual destaca que a premissa essencial para se considerar uma abordagem alternativa que explique a atuação subnacional na temática imigratória seria de que este se basearia em interesses econômicos locais, particularmente nos mercados de trabalho locais. O resultado deste sistema descentralizado, para o autor, traria diversas melhorias para os problemas existentes nestes níveis, uma vez que estes seriam lidados de forma mais específica.

Em relação à questão dos empregos para imigrantes, é possível notar que os estados gozam de um considerável grau de autoridade reguladora e administrativa. Neste sentido, esses os governos subnacionais que atuam de forma a integrar o imigrante na sociedade têm atuado de seis maneiras para regularem o mercado de trabalho e assim prover melhores condições à este grupo: criação de padrões obrigatórios para empregos; estabelecimento de padrões obrigatórios de pagamento por hora trabalhada; regulação de atividades domésticas; utilização dos interesses estatais para induzir mudança de comportamento dos empregadores; e oferecimento de suporte para entidades trabalhistas (MITNIK; HALPERN-FINNERTY, 2010).

3.1.3 O fator político-partidário

A existência de dois polos ideológicos nos Estados Unidos é tradicionalmente encapsulada para a formação dos partidos políticos, nos quais o partido Democrata e

Republicano ocupam lugar de destaque. De forma constante, e não apenas em período eleitoral, estes partidos são incentivados ao debate para que se criem consensos e, assim, se avance nas mais diversas agendas, tanto em nível federal quanto em subnacional. Tal dinâmica, além de exigir esforços de ambos partidos, também acaba por demandar a coordenação com a política exercida nos entes federativos, principalmente devido à autonomia de atuação que estes gozam no país.

No caso da imigração, os contextos políticos locais se tornam ainda mais importantes, tanto no sentido de corroborar ou refutar as medidas que são promulgadas nacionalmente. Para o governo federal, o cenário mais favorável seria aquele em que os governos locais não apenas concordam com suas políticas, mas também as aplicam em suas jurisdições. Todavia, como vem sendo apontado ao longo deste trabalho, o caso das cidades-santuário tem gerado diversas divergências nos últimos anos, sendo estas visualizadas principalmente após o início da administração Trump em 2017.

Ao considerar este panorama de polarização ideológica, surge o questionamento sobre a possibilidade de existir uma tendência partidária nos níveis locais que incentivasse a adoção de políticas, especialmente as santuário. Sobre este ponto, os estudos específicos de Schiavon (2004) sobre o caso mexicano, apontam um certo tipo de tendência ao engajamento dos governos subnacionais em questões que permeiam as relações exteriores. De acordo com o levantamento realizado pelo autor, naqueles entes federativos cujo partido do governador se difere daquele do presidente, ocorrem maiores incentivos para que esses atores se engajem em atividades internacionais. Para ele, isso ocorreria devido às divergências de interesses e preferências, as quais teriam origem nessa retórica partidária.

Sobre o caso específico dos Estados Unidos, a pesquisa desenvolvida por Gulasekaram e Ramakrishnan, (2013; 2015) têm se tornado referência para a compreensão desta relação, considerando a lógica e os desenvolvimentos do próprio federalismo imigratório. Assim, em suas últimas obras, os autores apontam a relevância desta variável para a ocorrência de atividades subnacionais na questão imigratória, chegando a criar uma maneira de se abordar a questão do fator político-partidário nesse envolvimento subnacional, chamada de “modelo da mudança polarizada”.

O argumento principal que permeia o fundamento do modelo aponta que todo o processo de mudança de políticas sobre imigração, passando desde a formação de opinião entre eleitores até a definição de agenda e legislação nos níveis nacional e subnacional, foi e é

moldado pelo trabalho dos partidos políticos e dos empreendedores. Dessa forma, a dinâmica partidária descrita e as estruturas do federalismo estadunidense, poderiam, em certas circunstâncias, aumentar a proliferação de políticas nas localidades (GULASEKARAM; RAMAKRISHNAN, 2015).

De forma específica, a presença dominante de dois partidos políticos antagônicos em todos os níveis de governo facilitaria a tendência de decretos subnacionais que apoiassem as posições políticas instauradas nacionalmente. Destarte, o partidarismo, constituído por disputas intra e interpartidárias, somado às instituições federalistas, como cargos para o Congresso e legislativos estaduais, permitiria filiações entre os diferentes níveis de governo que podem ajudar a alcançar uma estratégia geral de proliferação de políticas. Logo, dentro deste modelo, Gulasekaram e Ramakrishnan (2015) propõem a existência de um ciclo de retroalimentação dinâmico entre a legislação federal e subnacional.

Em relação ao papel dos empreendedores, definidos previamente no capítulo dois, estes seriam essenciais para a influência da questão partidária na formulação de políticas imigratórias em âmbito subnacional, pois estes enquadrariam a narrativa necessária para que estas tenham aceitação judicial e política. Além disso, estes indivíduos – que podem ser desde governantes até mesmo influenciadores políticos – direcionariam as jurisdições para se engajarem ao redor dessa agenda, se baseando na especificidade local e nas condições partidárias vivenciadas, levando assim a uma aceitação mais ampla (GULASEKARAM; RAMAKRISHNAN, 2015).

A partir de tais considerações, Gulasekaram e Ramakrishnan, (2015) descrevem o modelo da mudança polarizada principalmente respaldando-se na ideia de que os desafios políticos resultantes de mudanças demográficas não produzem inexoravelmente esforços legislativos para mudança política. Para eles, o componente político-partidário da vida em sociedade, e, em especial, a polarização encontrada nos EUA, seria a principal influência para o aumento no ativismo subnacional na política imigratória. Neste mesmo sentido, Rodríguez (2015) aponta que tanto o partido quanto as inclinações políticas dos responsáveis pelas burocracias locais são fortes indicativos da natureza do envolvimento local na condução de política imigratória.

Para além de teorizar sobre a questão, também se provou necessário realizar uma análise estatística para trazer maior robustez ao modelo. Assim, com base na ideia de que contextos políticos locais são importantes para o engajamento dos governos subnacionais em

questões imigratórias, Gulasekaram e Ramakrishnan (2015) analisaram primeiramente o período de 2005 a 2011, no qual medidas restritivas foram maioria nos contextos locais, e também o período de 2012 a 2014, no qual se observou uma virada a favor de políticas santuário.

Nesta primeira análise, a legislações restritivas se mostraram significativamente mais prováveis em lugares onde os republicanos são predominantes no estado. Assim, ao contrário da ideia de que qualquer mudança demográfica estimularia as localidades a criar medidas restritivas, o problema da restrição imigratória não surgiu porque os imigrantes se mudaram para novos destinos, mas sim porque esses se mudaram para destinos dominados pelo Partido Republicano. Como exemplo, é possível observar o Arizona e o Texas, estados nos quais os imigrantes são parte considerável da população, majoritariamente republicanos e tradicionais proponentes de políticas anti-imigração (GULASEKARAM; RAMAKRISHNAN, 2015).

Utilizando-se da mesma metodologia, foram também avaliados os estados inseridos no contexto do movimento pró-imigração. Reforçando então a ideia de Rodríguez (2015), foi possível visualizar que a questão partidária se mostra como uma das principais influências para a escolha de desafiar a política imigratória federal, especialmente quando partidos antagônicos se encontram nos diferentes níveis de governo. Dessa maneira, Gulasekaram e Ramakrishnan (2015) puderam avaliar que as áreas de inclinação democrata são muito mais propensas a resistir aos esforços federais de repressão do que as áreas de tendência republicana.

De certa forma confirmando esta tendência, Reich (2018) realizou um estudo sobre o ativismo estatal em questões imigratórias, fosse ele integrativo ou restritivo. Assim, os estados que contam com a adoção de mais tipos de políticas santuário, como a Califórnia e o Illinois, são caracterizados por eleitorados ideologicamente mais progressistas, nos quais os democratas tendem a dominar os governos estaduais. Por outro lado, em estados como o Alabama e o Arizona, que vêm adotando políticas de cunho anti-imigratório, se mostram berços do conservadorismo ideológico, sob controle republicano.

Todavia, além do fator político-partidário, Gulasekaram e Ramakrishnan (2014; 2015) reiteraram o argumento de que embora o controle do Partido Democrata em nível estadual possa estar fortemente associado à probabilidade de uma legislação pró-integração, os últimos acontecimentos da política americana demonstram que outros fatores também podem ser

importantes para se compreender o movimento santuário, como o tamanho da população latina no estado.

3.1.4 *A segurança local*

Além das motivações anteriores, estados e regiões santuário também apontam como incentivo para a adoção de práticas pró-imigrante a necessidade de criação de uma comunidade segura para todos os cidadãos, o que deve passar pela inclusão do imigrante não apenas em um nível prático, mas também sensorial. Assim, rechaçando programas como àqueles comuns durante os anos 2000, principalmente os acordos 287 (g), esses governos alegavam que esse tipo de medida geraria uma quebra de confiança entre a polícia e as comunidades de imigrantes, além de encorajarem a polícia a usar delitos menores como pretexto para o *enforcement* imigratório (ARMACOST, 2016).

Neste sentido, duas razões têm sido comumente associadas a construção dessa segurança local, baseada na confiança e cooperação entre as comunidades de imigrantes e a polícia. Em primeiro lugar, a adoção de políticas santuário refletem o desejo das localidades de reduzir a suspeita que o imigrante tem em relação à polícia, associada ao constante medo de deportação, visando uma maior garantia de que as comunidades de imigrantes cooperem com a aplicação da lei. A importância geral da construção da confiança entre a polícia e as comunidades de imigrantes é explicada, essencialmente, com referência ao modelo de policiamento comunitário, isto é, aquele baseado na troca de informações (RODRÍGUEZ, 2008; KITTRIE, 2006).

Em segundo lugar, de forma a encorajar imigrantes, tanto legais quanto não autorizados, a denunciar crimes dos quais são vítimas ou testemunhas e participar de todo o processo legal, estados e localidades também tiveram que incluir políticas que restrinjam o compartilhamento de informações com o governo federal. Baseadas então principalmente nas políticas de “*don't*”, essas medidas refletem a determinação do governo estadual ou local de garantir que essa relação ocorra da melhor maneira possível, promovendo constantemente a promoção da confiança no governo em geral (RODRÍGUEZ, 2008).

Esse tipo de posicionamento por parte dos governos subnacionais é encorajado por grande parte da força policial dessas localidades, a qual reconhece o nexo causal entre a

ameaça de deportação e a redução do número de denúncias, especialmente aqueles imigrantes ilegais. Da mesma maneira, Kittrie (2006) aponta que vários estudos empíricos também tem observado esse vínculo, demonstrando que a ameaça de deportação é tão desencorajadora que também pode levar a vivência de diversas situações de abuso, como é o exemplo de empregadores que deixam de pagar salários adequados ou mesmo violam direitos humanos básicos nas jornadas de trabalho de imigrantes.

De forma crítica, tanto o governo federal quanto os governos subnacionais que apoiam a aprovação de medidas mais restritivas em matéria de imigração tem tentado criar uma inferência causal entre o aumento da criminalidade nos níveis locais e a adoção de posturas santuário, de forma a instigar a sociedade contra este movimento. De maneira a testar esta alegação, Gonzalez, Collingwood e El-Khatib (2017) realizaram um estudo empírico entre os anos 2000 e 2014, através do uso de indicadores de criminalidade, no qual comparam essas taxas ao longo dos anos em diversas cidades dos EUA, tanto aquelas santuário como anti-santuário. Como resultado dessa pesquisa, os autores concluem que práticas santuário não tem efeito demonstrável sobre as taxas de criminalidade, nem no sentido de aumentá-las ou reduzi-las.

Assim, ao contrariar a narrativa atual de alguns governantes, especialmente do Partido Republicano, de que as políticas santuário levariam ao aumento da criminalidade, Sidanius e Pratto (2001, apud GONZALEZ; COLLINGWOOD; EL-KHATIB, 2017) colocam o movimento das cidades-santuário como parte de uma hierarquia que atenuaria problemas nas próprias estruturas. Em geral, ao se visar a construção de uma comunidade mais segura, essas políticas serviriam como uma forma de proteção às pessoas que se encontram situações precárias, trazendo um impacto positivo de longo prazo, através da incorporação de imigrantes na sociedade e, conseqüentemente, levando a uma política mais democrática.

3.2 Um mapeamento dos estados-santuário nos EUA

A partir das considerações acerca das motivações que têm levado a um maior ativismo subnacional na temática imigratória e, especificamente, ao desenvolvimento de políticas mais integracionistas, é possível tecer diversas possibilidades sobre o efetivo peso que as diversas variáveis motivacionais possuem dentro do processo de tomada de decisão de um estado-

santuário. Neste sentido, o estudo aqui pretendido visa elucidar algumas destas perspectivas, de forma a compreender se existe um padrão para a adoção de um comportamento santuário.

Para isso, este levantamento se baseia nos resultados obtidos através dos esforços de pesquisa do Grupo de Estudos sobre Estados Unidos da Universidade Federal de Uberlândia, vinculado ao INCT-INEU. Desde 2017, o grupo tem se dedicado, dentre outras iniciativas, a mapear e compreender o fenômeno das cidades-santuário nos EUA, bem como as movimentações das estruturas político-institucionais do país ao redor da questão. Atualmente, a pretensão é a de criar um banco de dados consolidado sobre a temática, através da padronização de conceitos e de um mapeamento político-geográfico acerca de todos os níveis jurisdicionais envolvidos no movimento.

Assim, se baseando tanto na definição²³ quanto no mapeamento realizado pelo *Center for Immigration Studies*, a pesquisa procura avançar e focar na atuação dos estados-santuário. Conforme apontado na seção anterior, em abril de 2019, Califórnia, Colorado, Connecticut, Illinois, Massachusetts, Nova Jersey, Novo México, Oregon e Vermont foram enquadrados como estados que possuem algum tipo de direcionamento e/ou política que resiste aos esforços restritivos empreendidos atualmente por Donald Trump. Todavia, não necessariamente tal posicionamento é apenas fruto da consolidação de uma resistência às práticas do atual presidente dos Estados Unidos. Pelo contrário, parte destes estados podem ser classificados como santuário ainda nos anos Obama, como foi visto ao longo deste capítulo.

Dessa maneira, cabe aqui explicar a metodologia empreendida para desenvolver um posterior estudo comparativo entre estes estados que adotam práticas santuário em 2019. De forma geral, serão analisados os nove estados citados sob as mesmas condições, considerando o ano em que foram classificados como santuário. Isto significa que, se o estado adotou uma prática ou política que pode ser considerada santuário em 2012, as variáveis serão analisadas com base neste mesmo ano. Como resultado, é possível obter uma visão acerca da conjuntura interna aos estados quando adquiriram tal *status*, levando assim a análise sobre a existência de um padrão motivacional que resultaria nesse comportamento.

²³ Retomando a definição de cidades-santuário utilizada no capítulo dois: cidades-santuário são aquelas cidades, condados e estados que executam quaisquer práticas que impeçam o *enforcement* imigratório, podendo elas serem leis, direcionamentos ou políticas locais, que limitem a comunicação ou troca de informações entre a política local e oficiais federais acerca do *status* de imigração dos indivíduos (GRIFFITH; VAUGHAN, 2019).

Considerando então as motivações explanadas na seção anterior, cinco variáveis serão ponderadas: o partido do governador do estado, o partido do Presidente da República, a quantidade de imigrantes no estado, o peso econômico da imigração na força de trabalho e legislações pró-imigração aprovadas ou em análise. Em relação às quatro primeiras, a escolha se justifica principalmente para testar se realmente o fator político-partidário, o econômico e o demográfico podem ser considerados verdadeiros na prática quando se observa o cenário vivido pelos estados. Já em relação às legislações aprovadas ou pendentes, estas se tornam necessárias para verificar se há alguma institucionalização do movimento santuário frente aos legislativos estaduais.

Além disso, cabe ainda realizar o levantamento e análise sobre a medida, política ou direcionamento que originou o caminho do estado em prol de um posicionamento santuário. De acordo com o CIS, os documentos são variados, variando desde leis aprovadas, como os *TRUSTs Acts*, e chegando até mesmo ao enquadramento por parte do próprio governo federal, através de divulgação de cartas que reconhecem esses estados como jurisdições-santuário. Este reconhecimento, de certa forma, veio sem precedentes na história do movimento, demonstrando assim a relevância que essas localidades têm adquirido nos últimos anos.

De forma a padronizar os dados encontrados, a informação sobre o fator político-partidário será extraída do *site 270 to win* e dos *sites* oficiais dos estados. Já as legislações aprovadas ou pendentes são extraídas de relatórios da *National Conference of State Legislatures*, a qual realiza compilados anuais sobre o engajamento estatal em diversas temáticas, incluindo a imigratória. Em relação aos dados sobre imigração no estado e peso deste grupo no mercado de trabalho, os dados são coletados de duas agências de pesquisa dos EUA, a *Migration Policy Center* e o *American Immigration Council*.

Por fim, após a realização de tal estudo será elaborada uma análise comparativa, em duas frentes essenciais. Em primeiro lugar, deve ser observado o comportamento de uma mesma variável frente aos nove estados, de forma a concluir se existe um padrão motivacional dentre o grupo de estados-santuário. Após esse esforço, cabe uma análise breve sobre a possível existência de uma variável com uma maior capacidade de influenciar a adoção de práticas santuário por parte dos estados.

3.2.1 Califórnia

O estado da Califórnia está localizado na costa oeste dos Estados Unidos, com larga saída para o Pacífico, além de fazer fronteira com os estados do Oregon, Arizona, Nevada e com o México. Apenas em 1850 que a Califórnia foi integrada aos EUA, se tornando o 31º estado. Nos dias de hoje, é considerado o terceiro ente federativo em extensão territorial e o mais populoso de todo o país, contando com 58 condados e 482 cidades (CALIFÓRNIA, 2019).

Neste sentido, o estado sempre foi também um dos maiores receptores de imigrantes dos EUA. De acordo com dados de 2015, a Califórnia conta com mais de dez milhões de estrangeiros, os quais representavam 27,3% de toda a população. Além disso, cerca de 34% de toda a força de trabalho do estado é constituída por imigrantes, trabalhando principalmente nas áreas de agricultura, manufatura e administrativas. Dessa forma, nota-se que esse grupo tem um peso significativo para a economia do estado, principalmente ao se contabilizar que as famílias lideradas por imigrantes no estado pagaram US\$ 56,5 bilhões em impostos federais e US\$ 26,4 bilhões em impostos estaduais e locais apenas em 2014 (AMERICAN IMMIGRATION COUNCIL, 2017a).

Em relação à tradição política, a Califórnia se consolidou como um *Blue state* no que tange às eleições presidenciais, desde o início dos anos 2000, demonstrando assim uma maior propensão à adoção de agendas progressistas (270 TO WIN, 2019). Em contrapartida a esse movimento, em âmbito interno, as eleições para governadores têm se dividido entre republicanos e democratas nesse mesmo período, com uma leve inclinação para este nos últimos anos.

A partir de tal cenário interno, e já sob mandato de Jerry Brown, em 2014, a Califórnia se tornou um dos primeiros estados do país a implementar um *TRUST Act* firme e que direciona a polícia local e estadual a não prender imigrantes por mais de 48 horas para a aplicação das prioridades de *enforcement* da ICE – a menos que tenham sido condenados por certos crimes, a maioria deles graves ou violentos. Assim, é possível dizer que esse direcionamento foi pioneiro e moldou o debate acerca do envolvimento estadual na temática migratória dentro da jurisdição (ULLOA, 2017).

Considerando este debate, o *TRUST Act* da Califórnia foi essencial para que houvesse a institucionalização do movimento santuário dentro do estado. Apenas em 2014, sete

legislações estaduais foram aprovadas, versando sobre temas que variam desde modos de identificação para além de certidão de nascimento até mesmo a permissão para pedidos de assistência social e acesso a programas sociais. Desde então, o estado tem, anualmente, aprovado legislações de cunho santuário; em 2017, houve a implementação da SB-54, a qual institucionaliza o *status* de estado-santuário em todo o território, sendo a primeira legislação nesse sentido nos Estados Unidos (NCSL, 2015; ULLOA, 2017).

Desde então, a Califórnia tem sido considerado o berço de resistência às medidas restritivas que vem sendo implementadas pela administração de Donald Trump, tanto no sentido interno, ao promulgar legislações de proteção ao imigrante, quanto no externo, ao se posicionar em âmbito nacional. Nesse sentido, o Procurador-Geral da Califórnia, Xavier Becerras, afirmou que o estado se transformou no Texas de Obama, fazendo alusão às ações jurídicas do estado do Texas que impediam a governabilidade de Obama durante sua gestão (PRADO, 2018).

3.2.2 Colorado

O estado do Colorado está situado no centro dos Estados Unidos e faz fronteira com estados como Wyoming, Nebraska e Novo México. É considerado um *Mountain State*, por englobar altas cadeias de montanhas. Foi incorporado oficialmente ao território do país em 1876, exatamente um século após a Declaração de Independência das 13 colônias. Atualmente, o estado é dividido em 64 condados e conta com mais de 250 cidades (COLORADO, 2019).

Ao se avaliar a tradição política, através de análises que se iniciaram nos anos 2000, o Colorado pode ser considerado um *swing state*, isto é, um estado no qual não existe tradição nem do Partido Democrata, nem do Partido Republicano, se tornando assim alvo de disputas político-partidárias nos períodos eleitorais. No entanto, nas últimas três eleições presidenciais, o estado tem votado com os democratas (BROWN, 2016). Em relação aos governadores, também é possível perceber uma inclinação à maioria democrata, a qual pode ser visualizada ao se considerar os últimos cem anos de política estatal, com dezessete governadores eleitos por este partido contra doze republicanos (COLORADO, 2019).

Isto posto, tratando especificamente das variáveis a serem analisadas neste estudo, o Colorado foi considerado um estado-santuário em setembro de 2014, através do reconhecimento da própria polícia federal de imigração. Neste sentido, a ICE reconheceu, em seu relatório oficial, que todas as prisões locais, ou seja, os 64 condados, não estariam cumprindo mandados de prisão emitidos em âmbito federal. Assim, o Colorado seria um estado no qual não haveria colaboração entre as polícias locais e federal, diminuindo assim as possibilidades de *enforcement* imigratório (ICE, 2017).

Assim, considerando novamente a conjuntura do ano de 2015, pela maior proximidade temporal ao contexto de implementação de medidas santuário no estado, observa-se uma quantidade de imigrantes de 537.066 indivíduos, os quais representavam 9,8% da população estatal. Ademais, em relação à população estadunidense, os imigrantes passaram a somar 11,8% da força de trabalho, significando que quase trezentos mil integravam o mercado de trabalho do Colorado em 2015, envolvidos principalmente na área de construção civil e serviços (AMERICAN IMMIGRATION COUNCIL, 2017b).

Em relação ao fator político-partidário, pode-se observar que há uma concomitância entre os partidos do governador John Hickenlooper e do Presidente Barack Obama neste período, sendo ambos democratas. Essa tradição de governadores mais progressistas tem se mostrado sólida desde o início dos anos 2000 e persiste até os dias atuais, com a eleição de Jared Polis em 2018 (COLORADO, 2019).

Por fim, o período analisado pode ser considerado positivo para a institucionalização do movimento santuário no estado, por terem sido aprovadas três legislações em 2014. Em relação às temáticas abordadas, tem-se uma delas versando sobre tráfico de imigrantes, outra sobre a possibilidade de identificação do indivíduo para além da certidão de nascimento e, por fim, uma lei que aborda o sistema educacional (NCSL, 2015).

3.2.3 *Connecticut*

Um dos treze estados fundadores dos Estados Unidos, Connecticut foi o 5º território a aderir à Constituição Federal em 1788. Localizado no noroeste do país, o estado faz fronteira com Massachussets, Rhode Island e Nova York. É considerado o terceiro menor ente

federativo da União, porém é o quarto mais densamente povoado, sendo dividido em oito condados e cerca de 170 cidades e vilas (CONNECTICUT, 2019).

De acordo com dados do último censo, em 2017, Connecticut conta com mais de quinhentos mil imigrantes, chegando a representar 15% da população de todo o estado. Neste mesmo caminho, pode-se observar que a participação deste grupo no mercado de trabalho também se mantém alta, ao redor de 18%, trazendo benefícios para o estado em diversas áreas, como nas ciências da computação e matemática, construção civil e serviços de limpeza e manutenção (MIGRATION POLICY CENTER, 2019b; 2019c)

Contando então com uma forte presença de imigrantes, desde 2013 o estado conta com um *TRUST Act* em execução, no qual já se limitava o contato entre as polícias locais com as autoridades de imigração, mas deixava consideráveis lacunas de como esses padrões de atuação poderiam ser aplicados. Frente a esse cenário, é possível dizer que o estado já adotava certos tipos de práticas santuário, mas apenas em junho de 2019, com a aprovação e ratificação do governador da HB 5543, que se pode afirmar que o *status* de santuário foi garantido. Nesta lei, as agências policiais estaduais passam a responder a pedidos de detenção da ICE apenas se acompanhados de um mandado judicial, além de também limitarem o compartilhamento de informações (ERHMANN, 2019).

Em relação ao engajamento político do estado, percebe-se que, desde 2000, Connecticut é um sólido *Blue state*, votando em todas as eleições juntamente com o Partido Democrata (270 TO WIN, 2019). No entanto, em âmbito interno, há uma alternância entre governadores republicanos e democratas, havendo apenas uma consolidação do partido mais progressista na última década. Em 2019, ano no qual a classificação de santuário no estado é reforçada, tem-se um governador recém-eleito, o democrata Ned Lamont, grande incentivador da agenda santuário no território (CONNECTICUT, 2019).

3.2.4 *Illinois*

O Illinois é um dos estados que compõem a região Centro-Oeste dos Estados Unidos, fazendo fronteira com o Iowa, Missouri e Indiana. É considerado um dos maiores estados do país, contando com a quinta maior população e com um dos centros industrial-financeiro mais

renomados no mundo, o de Chicago. Foi incorporado ao território estadunidense em 1818, tornando-se o 21º estado (ILLINOIS, 2019).

Como consequência de contar com uma das maiores populações em todo os EUA, o número de imigrantes residentes também se destaca no cenário nacional. Em 2017, 1.832.421 estrangeiros podiam ser encontrados em Illinois, o que representava quase 15% da população nativa. Da mesma forma, os imigrantes podem ser considerados grande parte da força de trabalho no estado, chegando a 17,8% de participação, especialmente em áreas como prestação de serviços, manufatura, gestão, negócios e vendas (MIGRATION POLICY CENTER, 2019b; 2019c).

Nesta conjuntura, o Illinois foi considerado um estado-santuário em 2017, a partir da divulgação de um documento, elaborado pela administração Trump e emitido pelo *Department of Justice*, no qual foram ameaçadas as jurisdições que se enquadrassem na definição de santuário adotada pelo governo federal. Cabe ressaltar que, para além do reconhecimento em âmbito federal, o status de santuário foi institucionalizado a partir da aprovação do *TRUST Act* do estado (BRAZILIAN TIMES, 2017; DEPARTMENT OF JUSTICE, 2017).

Neste sentido, a aprovação de uma lei que legitimou a adoção de práticas de não compartilhamento de informações sobre imigrantes com a polícia federal de imigração, foi apenas uma das medidas iniciadas no legislativo estadual de Illinois. Outras quatro estavam em consideração no mesmo ano, tratando desde a garantia de direitos locais das cidades e/ou condados no estado que se colocassem o status de santuário, até mesmo a novos direcionamentos sobre o *enforcement* e acesso de imigrantes à serviços públicos (NCSL, 2017).

Tradicionalmente o estado do Illinois é um *Blue state*, tendo votado com o Partido Democrata em todas as eleições presidenciais no pós-2000 (270 TO WIN, 2019). Em âmbito interno, no mesmo período, três dos cinco governadores foram democratas e dois foram republicanos. Mesmo com essa forte tradição do Partido Democrata, em 2017, momento em que o estado passa a ser considerado santuário, quem o governava era o republicano Bruce Rauner, substituído apenas em 2019 (ILLINOIS, 2019).

3.2.5 Massachusetts

O estado de Massachussets foi uma das treze colônias fundadoras dos Estados Unidos, ratificando a Constituição Federal em 1788. Atualmente, é um dos menores estados em tamanho territorial do país, mas, ao mesmo tempo, conta com uma população grande, sendo considerado o 13º mais populoso. Massachusetts está dividido em 14 condados, 50 cidades e 304 municipalidades (MASSACHUSETTS, 2019).

Em relação à população imigrante no estado, no ano de 2017 essa somava quase um milhão e duzentos mil indivíduos, os quais representam cerca de 17% da população do estado. Isto posto, o peso econômico do imigrante, em relação à sua participação no mercado de trabalho, pode ser considerado alto, com 19,9% de envolvimento. Dentre as principais áreas de atuação deste grupo em Massachussets estão: gestão, fornecimento de serviços, construção e manufatura e serviços educacionais (MIGRATION POLICY CENTER, 2019b; 2019c).

No que tange à tradição política, o estado também pode ser considerado um *Blue state*, votando em favor dos democratas em todas as eleições para presidente desde os anos 2000 (270 TO WIN, 2019). Em contrapartida, apenas um dos cinco governadores que o estado teve neste período era democrata. Dessa forma, pode-se afirmar que, em eleições para governador, a população de Massachussets tende a votar com o Partido Republicano. Desde 2015, Charlie Baker serve no posto mais alto do estado, permanecendo no cargo até os dias atuais (MASSACHUSETTS, 2019).

No ano de 2017, a corte judicial mais alta do país acabou, por uma decisão do caso *Lunn versus Commonwealth*, enquadrando o estado como santuário. Neste caso específico, o Tribunal Superior concluiu que a lei estadual "não concede autoridade aos oficiais de justiça de Massachusetts para prender e reter um indivíduo apenas com base em um mandado de prisão federal". Assim, foi criado um precedente que desincentiva ações por parte da polícia local, principalmente no sentido de prisão de imigrantes devido apenas a seu *status* irregular. Todavia, neste mesmo ano, não houve a institucionalização de fato do movimento no estado, pois nenhuma legislação pró-imigração foi aprovada, estando apenas seis pendentes para aprovação (DOOLING, 2017; NCSL, 2017).

3.2.6 Nova Jersey

O estado de Nova Jersey foi incorporado à União em dezembro de 1787, sendo antigamente uma das treze colônias fundadoras do país. Está situado na região noroeste, juntamente com os estados de Nova York, Pensilvânia e Delaware. Assim como Connecticut, o território é extremamente pequeno, todavia, é o mais densamente povoado de todos os Estados Unidos. Atualmente, Nova Jersey está dividida em 21 condados e 565 municipalidades (NEW JERSEY, 2019).

Ao se observar o fator político-partidário no estado, Nova Jersey também se enquadra como um *Blue state*, ao atribuir seus votos no colégio eleitoral para o Partido Democrata em todas as eleições presidenciais a partir dos anos 2000 (270 TO WIN, 2019). Já nas eleições para governador, o mesmo período de análise demonstra uma inclinação pró-democrata mais forte, porém, o estado ficou sob comando republicano de 2010 a 2018. Neste ano, Phil Murphy, democrata, foi eleito governador e se encontra no cargo até os dias atuais (NEW JERSEY, 2019).

No que tange à atribuição de estado-santuário para Nova Jersey, esta foi emitida a partir da implementação do “*Immigrant Trust Directive*”, elaborado pelo Procurador-Geral do estado, Gurbir S. Grewal, em 2019. Neste direcionamento, o qual conta com a mesma força de uma legislação, todas as agências locais estão instruídas a não questionar sobre o *status* imigratório, prender indivíduos com base nessa condição e fornecer à ICE informações e ajuda para garantia do *enforcement* de imigração no estado (OFFICE OF THE ATTORNEY GENERAL, 2018).

Este tipo de medida reforça um posicionamento santuário, por mais que este não esteja institucionalizado no Legislativo em si, em um estado no qual os imigrantes representavam 22,8% da população em 2017, o que chega a mais de dois milhões de indivíduos. Ao se analisar o peso deste grupo no mercado de trabalho, estes chegam a somar quase 30% de todos os trabalhadores no estado, principalmente em áreas como construção civil, manufatura e agricultura (MIGRATION POLICY CENTER, 2019b; 2019c).

3.2.7 *Novo México*

O estado do Novo México está localizado na região sudoeste do país e faz fronteira com o Texas, Colorado, Arizona, dentre outros. O território no qual está situado foi anexado pelos Estados Unidos apenas em 1853, através de negociações com o México. Por este motivo, o estado conta com uma das maiores comunidades latinas do país, a qual representa cerca de 70% de todos os imigrantes. Atualmente, o Novo México é dividido em 33 condados e pouco mais de cem cidades (NOVO MÉXICO, 2019).

Em 2015, ano base dos dados coletados, os imigrantes somavam 196.955 indivíduos no estado, representando cerca de 9,4% da população total. Em relação ao peso que esse grupo tem no mercado de trabalho, no geral, imigrantes representavam 12,7% dos trabalhadores. No entanto, cabe ressaltar que em áreas vitais economicamente, como pesca, agricultura e atividades florestais, estes correspondiam a mais de 37% do mercado, além de serem também uma força grande na construção civil (18%) (AMERICAN IMMIGRATION COUNCIL, 2017c).

Ao se lidar com a questão política, nos últimos anos, uma onda democrata vem sendo consolidada nas eleições presidenciais desde 2008, com o voto para Obama e Hillary Clinton, podendo-se, então, considerar o Novo México um *Blue state* (270 TO WIN, 2019). Todavia, em âmbito estatal, essa vertente política é difusa. No ano 2014, ao se tornar um estado-santuário, o estado era governado pela republicana Susana Martinez, a qual ficou no poder por oito anos, até ser substituída em 2019 por uma representante democrata. Assim, o que pode ser observado neste caso específico é que a tendência apontada por Gulasekaram e Ramakrishnan (2015) – de que regiões santuário tendem a ser democratas – não pode ser generalizada, especialmente se o estado em questão não detiver uma tradição partidária definida.

Considerando tal conjuntura, não se torna surpreendente apontar que, em 2014, nenhuma legislação estadual pró-imigração foi aprovada. Entretanto, de acordo com a ICE (2017), o Novo México pode ser considerado santuário neste momento pela adoção de práticas de não compartilhamento de informações com a polícia de imigração, implementadas por todas as localidades no estado.

3.2.8 Oregon

O Oregon é um dos estados costeiros dos EUA, localizado no noroeste do país, região essa chamada de estados do Pacífico, fazendo então fronteira com a Califórnia e Washington. Anexado ao território em 1853, o Oregon foi o 33º estado incorporado, recebendo um grande fluxo populacional devido à descoberta de ouro. Nos dias de hoje, o estado conta com 36 condados e mais de 230 cidades (OREGON, 2019).

Sobre a trajetória política, o estado do Oregon tem sido considerado um *Blue state*, pois, desde os anos 2000, os votos no colégio eleitoral em todas as eleições presidenciais foram destinados ao Partido Democrata. Em relação aos governadores, essa mesma tendência se mantém, firmando assim um compromisso político com uma agenda mais progressista no estado. Em 2017, Kate Brown foi eleita governadora do estado, sendo ela democrata, a qual permanece cumprindo seu mandato até os dias de hoje. No entanto, cabe ressaltar que mesmo com essa tradição mais consolidada, o Oregon não aprovou nenhuma legislação santuário no ano em que foi reconhecido como tal (270 TO WIN, 2019; NCSL, 2017).

Neste sentido, no ano de 2017 o Oregon foi apontado como estado-santuário pelo mesmo documento emitido pela administração Trump que classificava cidades e estados como tal. Particularmente no caso desse estado, o embasamento para tal classificação veio a partir de um documento da ICE, com dados de prisões de imigrantes entre 2014 e 2015, o qual mostrava que o estado não cumpria os mandados de prisão que eram enviados, além de levantamentos por parte do governo federal que demonstravam a existência de práticas e políticas no sentido pró-imigração (DEPARTMENT OF JUSTICE, 2017).

No que tange à situação imigratória do estado, considerando a situação de 2017, 408.718 indivíduos são imigrantes, os quais representam 9,9% de toda a população do Oregon. Ainda, no mesmo ano, estes indivíduos somavam 12,9% da força de trabalho de todo o estado, estando engajados, principalmente, em áreas como serviços, negócios, ciências e artes, e em menor quantidade nas áreas de construção civil e agricultura (MIGRATION POLICY CENTER, 2019b; 2019c).

3.2.9 Vermont

Vermont é um dos menores e menos populosos estados dos EUA. Está localizado no extremo nordeste do país e faz fronteira ao norte com o Canadá e com outros estados como New Hampshire e Nova York. A adesão à União se deu em 1791, sendo o 14º estado incorporado ao território. Atualmente, o estado se divide em catorze condados e mais de 230 cidades (VERMONT, 2019).

Por ser considerado um estado pequeno, a quantidade de população imigrante que lá reside também é baixa: pouco mais de 28 mil indivíduos, os quais somam apenas 4,5% de toda a população do estado no ano de 2017. Nesse mesmo caminho, pode-se observar ainda uma pequena representação deste grupo no mercado de trabalho de Vermont, sendo esta pouco mais de 5%. Assim, as principais áreas de trabalho dos imigrantes no estado estão relacionados à prestação de serviços, manufatura de bens e gestão e negócios (MIGRATION POLICY CENTER, 2019b; 2019c).

Neste sentido, é importante ressaltar que o estado de Vermont recebe a classificação de estado-santuário em 2017, juntamente com o Oregon e Illinois, por fazer parte da lista elaborada pelo governo federal, em parceria com o DOJ, de jurisdições que restringem o *enforcement* da lei 8 U.S.C. 1373 e que são reconhecidas por implementarem políticas ou direcionamentos que limitem a cooperação com a ICE (DEPARTMENT OF JUSTICE, 2017).

Isto posto, em relação ao âmbito político, a partir dos anos 2000, o estado pode visualizar uma virada em prol do Partido Democrata, sendo atualmente considerado um *Blue state* nas eleições presidenciais (270 TO WIN, 2019). Todavia, este não é o mesmo cenário que pode ser observado no âmbito interno, pois, ao se analisar os últimos governadores eleitos no mesmo período, há um revezamento entre democratas e republicanos. Em 2017, momento no qual o estado é considerado santuário, o republicano Phil Scott era governador, permanecendo em seu mandato até os dias de hoje (VERMONT, 2019).

No que tange à institucionalização do *status* de santuário, em 2017 foi aprovada uma lei que proibia a divulgação da identificação pessoal de quaisquer indivíduos para fins de estabelecimento de um registro ou alimentação de bancos de dados federais. Além disso, outra proposta de lei, ainda pendente à aprovação naquele ano, foi a de atribuição da classificação de cidade-santuário para as localidades de todo o estado (NCSL, 2017).

3.3 O “modelo” de comportamento santuário

Após o levantamento acerca dos contextos externos – realizado no capítulo dois – e internos à adoção de medidas santuário por parte dos estados, torna-se possível dizer que estes estão diretamente conectados, não podendo ser considerados separadamente para entender o fenômeno analisado. Nesse sentido, por mais que o próprio arcabouço teórico de federalismo migratório coloca em evidência as possibilidades de envolvimento dos governos subnacionais na política migratória, frente às particularidades do sistema estadunidense, a conjuntura interna a esses atores também se mostra de extrema relevância, uma vez que a tomada de decisão para esse engajamento surge no nível subnacional.

Isto posto, ao constatar os cenários particulares aos estados no momento em que são enquadrados como santuário, baseando-se em dados oriundos dos estudos tradicionais e não tradicionais acerca do envolvimento subnacional na política migratória, torna-se possível inferir se existe um padrão, ou motivações em comum, que influenciem a implementação de políticas santuário em um estado.

De forma a deixar os dados encontrados ao longo da seção anterior elencados de forma mais didática, foi elaborada a Tabela 1. Nesta, são colocadas as cinco variáveis analisadas e também o ano em que o estado foi enquadrado como santuário.

Tabela 1 - Mapeamento dos estados-santuário

	Ano-santuário	Partido do governador do estado	Partido do Presidente da República	Quantidade de imigrantes	Imigração no mercado de trabalho	Legislações pró-imigração
Califórnia	2014	Democrata (Jerry Brown)	Democrata	10.7 mi (27,3%) em 2015	33,9% em 2015	7 aprovadas
Colorado	2014	Democrata (John Hickenlooper)	Democrata	537.066 (9,8%) em 2015	11,8% em 2015	3 aprovadas

Connecticut	2019	Democrata (Ned Lamont)	Republicano	530.245 (14,8%) dados 2017	18,1% em 2017	1 aprovada
Illinois	2017	Republicano (Bruce Rauner)	Republicano	1.832.421 (14,3%)	17,8% em 2017	1 aprovada 4 pendentes
Massachusetts	2017	Republicano (Charlie Baker)	Republicano	1.156.472 (16,9%)	19,9% em 2017	6 pendentes
Nova Jersey	2019	Democrata (Phil Murphy)	Republicano	2.055.062 (22,8%) em 2017	28,3% em 2017	0
Novo México	2014	Republicano (Susana Martinez)	Democrata	196.955 (9,4%)	12,7% em 2015	0
Oregon	2017	Democrata (Kate Brown)	Republicano	408.718 (9,9%)	12,9% em 2017	0
Vermont	2017	Republicano (Phil Scott)	Republicano	28.083 (4,5%)	4,8% em 2017	1 aprovada 1 pendente

Fonte: Elaboração própria.

De maneira geral, pode-se apontar que três dos estados – Califórnia, Colorado e Novo México – foram os pioneiros na adoção de práticas estatais efetivas pró-imigração, observadas ainda nos anos da administração Obama, especificamente em 2014. No capítulo anterior, observou-se que este foi um momento conturbado para o governo do democrata, o qual não conseguia avançar nos debates acerca da política migratória frente ao Legislativo, cabendo então a adoção de esforços unilaterais, através de ordens executivas, que tentavam, em alguma medida, reformular o sistema de imigração do país. Todavia, em concomitância a esse movimento, os estados não se encontravam satisfeitos com as prioridades de *enforcement* migratório que Obama instituiu, e nem com os poucos avanços da agenda a nível nacional.

De forma a reforçar a hipótese de que o governo Obama possibilitou a formação das bases de um movimento de resistência a políticas restritivas de imigração implementadas pelo governo federal, pode-se constatar que a maioria dos estados adquiriu o *status* de santuário a partir de 2017, já sob a administração republicana de Donald Trump. Assim, somados aos outros três estados, Illinois, Massachussets, Oregon e Vermont, a partir de 2017, e Connecticut e Nova Jersey, já em 2019, têm consolidado a oposição às medidas do atual presidente dos EUA, principalmente a partir de legislações estaduais, embates judiciais e direcionamentos, conforme observados no capítulo anterior.

Sendo assim, partindo de conjunturas nacionais diferenciadas, mas igualmente insatisfatórias para os estados-santuário, cabe uma análise primária sobre como cada uma das variáveis se comporta quando comparada nos nove estados. Ao se buscar realizar tal comparação, espera-se inferir a ocorrência de similaridades nos cenários vividos internamente aos estados, os quais demonstrariam um padrão motivacional que leva ao comportamento santuário.

Em primeiro lugar, ao se tratar do fator político-partidário, pode-se observar que, de forma inegável, o governo Trump tem sido palco para uma intensificação do ativismo subnacional pró-imigração, quando comparado ao seu antecessor. Até o fim do mandato de Obama, apenas três estados se enquadravam na ideia de santuário, situação esta que triplicou até abril de 2019. Assim, independentemente da maneira pela qual esses atores têm buscado se engajar no debate, não se pode discordar que a atual administração e sua condução da política imigratória tem aflorado posicionamentos contrários mais enfáticos das localidades.

Tratando especificamente dos partidos políticos em si, todos os estados, com exceção do Colorado (considerado um *swing state*), mantêm uma tradição de voto nas eleições presidenciais a favor do Partido Democrata. No entanto, este cenário nem sempre é visualizado no contexto interno, quando se analisa a eleição de governadores a partir dos anos 2000. Ao se tornarem santuário, cinco dos estados estavam sob governança de um democrata, e os outros quatro sob a de um republicano. Assim, observa-se praticamente um equilíbrio na divisão partidária dos governadores desses estados, o que acaba por gerar a necessidade de revisão da ideia de Gulasekaram e Ramakrishnan (2015) de que os estados mais propensos a adotarem legislações pró-imigração têm inclinação democrata.

Por não explicitarem se essa inclinação progressista consideraria os votos nas eleições presidenciais ou para governadores, não cabe dizer que a argumentação é incorreta; apenas

que cabe o adendo de que, no caso dos estados-santuário, existe uma tendência de alinhamento com o Partido Democrata, mas que, quase de forma igualitária, regiões de governadores republicanos também tem se engajado no movimento santuário, especialmente após o início do governo de Donald Trump.

Neste sentido, contrariando aquilo que Schiavon (2004) observa no México, é possível visualizar que em cinco dos casos – Califórnia (2014-D), Colorado (2014-D), Illinois (2017-R), Massachussets (2017-R) e Vermont (2017-R) – os partidos dos governadores e do Presidente da República eram os mesmos. Destarte, é importante ressaltar que, atualmente, o posicionamento santuário por parte dos estados contém um caráter retórico e de enfrentamento político-partidário muito forte, porém, não é o único fator que fortaleceu o movimento na última década. Se este fosse o caso, Califórnia e Colorado não haveriam se tornado santuário no governo Obama, nem Illinois, Massachussets e Vermont no governo Trump.

No caso dos governadores democratas da Califórnia e do Colorado, a tendência de alinhamento com uma agenda mais progressista e em favor da imigração pode ser observada como uma iniciativa pioneira frente a um governo federal inábil no desenvolvimento de novas políticas na arena imigratória, especialmente em contextos internos em que a imigração tem grande relevância. Já no caso de Massachussets, Illinois e Vermont, nota-se que estes representam extremos em relação às tendências partidárias, visto que o Partido Republicano mantém uma tradição de implementação de políticas de restrição imigratória, similares às ideias de Trump, demonstrando de maneira clara a necessidade de outras variáveis para se compreender a adoção de um comportamento santuário.

Como mencionado anteriormente, em Massachussets, o *status* de santuário foi adquirido a partir de uma decisão do Tribunal Superior do estado, no qual há o direcionamento de que a polícia local não deve cumprir com pedidos de prisão baseados exclusivamente na situação imigratória do indivíduo. Assim, tem-se uma situação na qual o Judiciário tem favorecido a população imigrante no estado, e não o poder Executivo ou Legislativo, como se observa nos outros entes federativos. Nos dias de hoje, é possível notar uma tentativa do governador Charlie Baker de atuar no sentido contrário a este movimento, não apoiando projetos de leis e outras medidas que favoreçam a população migrante.

De maneira similar isso ocorre no Novo México em 2014, sob o comando da republicana Susana Martínez. Nesse momento, as localidades do estado passaram a adotar

políticas de “*don't*” que se enquadram na definição de santuário, ao não realizarem o compartilhamento de informações de imigrantes com a ICE. Todavia, não houve apoio da governadora a este tipo de incentivo; pelo contrário, aumentaram os direcionamentos para que as polícias locais demandem o status de cidadania do indivíduo (FOX NEWS, 2016).

Ao se analisar o caso do fator político-partidário no estado de Vermont, comandado por Phil Scott, e em Illinois, governado por Bruce Rauner, já é possível inferir um novo tipo de comportamento. Em relação ao primeiro, a implementação de medidas santuário vem no sentido de suprir necessidades internas, como aquelas relacionadas à falta de mão de obra e baixo crescimento demográfico que Vermont vem enfrentando nos últimos anos, se colocando como polo de atração de imigrantes no cenário nacional (WATTS, 2019). Já no estado de Illinois, o governador se coloca fortemente favorável a adoção do *status* de santuário no estado, personificando a agenda pró-imigração dentro do estado.

Logo, por mais que o fator político-partidário seja extremamente importante, ao se considerar o posicionamento dos governantes estaduais no que tange à temática imigratória nos últimos dez anos, é possível notar que este não é determinante para que haja esse engajamento no movimento santuário. Então, cabe a análise de outras variáveis internas aos estados que possam servir como incentivos para a adoção desse comportamento, principalmente em estados republicanos, nos quais a agenda deste partido geralmente o coloca mais próximo de medidas que limitem a imigração, e não o contrário.

Ao se tratar especificamente da quantidade de imigrantes que habitam os estados e do peso econômico que este grupo traz para o mercado de trabalho, é possível encontrar alguns padrões. Os resultados do levantamento empírico demonstram que, em todos os estados, com a exceção de Vermont, a população imigrante representa cerca de 10% da população do estado e mais do que 10% da força de trabalho. Mesmo sendo uma exceção quantitativa, são justamente pelos problemas demográficos e pela falta de mão de obra no mercado de trabalho que Vermont tem sofrido nos últimos anos que a implementação de medidas santuário se mostra necessária.

Ademais, é possível perceber que principalmente nos estados de Illinois e Massachussets, juntamente com o Novo México, todos apontados como pontos de divergência em relação ao fator político-partidário, por serem comandados por republicanos, a forte presença da população imigrante na demografia e na economia se coloca como forte variável explicativa para a adoção de um posicionamento santuário. Nos dois primeiros

estados, os números chegam a 15% de participação migrante na população e quase a 20% de representação na mão de obra do estado. Já no Novo México, mesmo não contendo números tão expressivos, é um dos entes federativos que conta com a maior população latina dos EUA.

No sentido de analisar a institucionalização do movimento santuário nos estados, algumas considerações são possíveis de serem realizadas. Em primeiro lugar, de modo geral, a maioria dos estados-santuário aprovou ou considerou alguma legislação que vise a proteção dos imigrantes dentro da jurisdição. Estados como a Califórnia e o Colorado, nesse sentido, se destacaram por desenvolverem sete e três leis, respectivamente, o que demonstra o alto grau de compromisso com o movimento.

No entanto, ao se observar o comportamento dessa variável através das lentes do fator-político-partidário, por se tratar de estados de tradição democrata e agendas mais progressistas, esse alto nível de institucionalização não gera grandes surpresas. Destarte, a única exceção é o estado do Oregon, o qual não aprovou nenhuma legislação santuário no ano de 2017, além do caso de Nova Jersey, que teve uma diretiva aprovada, mas, mesmo que contando com o *status* de lei, não pode ser considerada como tal.

De forma a reforçar a ideia de que os partidos políticos não devem ser o único fator analisado para compreender a participação dos estados no movimento santuário, é possível notar que duas das quatro jurisdições sob controle republicano aprovaram legislações que protegem a população imigrante – Illinois e Vermont – e ainda outras têm sido ponderadas nos legislativos estaduais, como no caso de Massachussets. Isto posto, esse grau de reconhecimento da pauta santuário nesses estados demonstra a importância atribuída a outros fatores internos como aqueles aqui apresentados, para além de tradições políticas associadas aos partidos.

Considerando as ponderações aqui realizadas, torna-se possível realizar algumas considerações gerais acerca da atuação dos governos estaduais dentro do movimento santuário nos Estados Unidos. Assim, conforme pode-se observar na Tabela 2, majoritariamente, os governadores dos estados envolvidos são filiados ao Partido Democrata e as populações imigrantes representam mais de 10% da população total do estado e pelo menos 10% da força de trabalho. Além disso, na maioria dos estados as políticas pró-imigração têm se transformado, de alguma maneira, em legislações.

Tabela 2 - O padrão de atuação santuário dos governos estaduais nos EUA

Variáveis	Resultados
Fator político-partidário	Tendência democrata (do governador)
População imigrante no estado	> 10%
Participação da população imigrante no mercado de trabalho	= ou > 10%
Institucionalização de medidas pró-imigração	Sim
Comparação do partido político do governador do estado e do Presidente	Concomitantes

Fonte: Elaboração própria.

Todavia, ao contrário do que se esperava, os partidos políticos dos governadores são os mesmos do Presidente da República quando se tornaram santuário em cinco dos nove estados analisados. Tal revelação demonstra que, durante o governo Obama, este posicionamento se consolidou nos estados em que a imigração tem grande relevância, como no caso da Califórnia e Colorado, de forma a consolidar a agenda de reforma imigratória que o ex-presidente não conseguia implementar a nível nacional. Já na atual administração Trump, o mesmo não ocorre, pois os estados republicanos que se vinculam ao movimento santuário divergem diretamente de ordens do presidente.

Neste sentido, a partir dos dados coletados, é possível argumentar que o fator político-partidário serve como guia do movimento santuário, visto que uma maioria democrata vem consolidando o posicionamento destes estados a nível nacional. No entanto, este não pode e nem deve ser o único fator a ser analisado para se compreender o comportamento de governos subnacionais que adotam medidas pró-imigração. Por mais que este fator tenha um peso considerável, as realidades internas aos estados se provaram tão relevantes quanto o partido político do governador, principalmente ao se considerar a participação desse grupo na demografia e na economia.

Em suma, as explicações aqui encontradas provam que os estados que atualmente adotam políticas santuário o fazem, essencialmente, por motivações particulares, por mais que essas sejam afluídas pelo caráter retórico e de enfrentamento político. Por esse ângulo, o alto

grau de institucionalização das medidas se mostra coerente, visto que a incorporação de leis a favor do imigrante perpetuam o posicionamento para além do mandato de um governante em particular, corroborando a hipótese de que o movimento santuário foi consolidado nos últimos anos, adquirindo características reais de resistência à políticas restritivas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho, buscou-se compreender o fenômeno da atuação de governos subnacionais dos Estados Unidos na temática imigratória, considerando especificamente o comportamento dos estados que têm implementado uma agenda pró-imigração em suas jurisdições nos últimos dez anos. Para fazê-lo, em um primeiro momento, coube destacar como o próprio sistema político estadunidense interfere na ocorrência de tal conjuntura, uma vez que as particularidades ao redor da centralização de poderes em torno do governo federal ainda gera tensionamentos entre os entes federativos.

A compreensão de tal problemática e dos elementos a ela relacionados foi de extrema importância para identificar como o federalismo implementado nos EUA – independente da vertente teórica adotada – abre espaço para questionamentos e ponderações acerca da legitimidade da ação de governos subnacionais em certas temáticas. Especialmente a Décima Emenda à Constituição e a doutrina *anti-commandeering* – na qual os estados não podem ser obrigados pelo governo central a implementarem, em nível local, diretrizes nacionais – forneceram os espaços necessários para que esse ativismo se desenvolvesse ao longo dos séculos. Isso ocorre porque, além de não elencar de forma mais específica as arenas nas quais os estados não podem atuar, há apenas uma proibição por oposição, ao se pontuar que estes não poderiam se envolver em questões apontadas como de domínio federal.

No entanto, tal qual o caso das relações internacionais, a multiplicidade de objetos possíveis de engajamento faz com que essa brecha seja frequentemente utilizada como argumento para o ativismo subnacional. Indubitavelmente, estes atores têm se utilizado dessa e de outras brechas constitucionais para desenvolverem políticas e se inserirem em contextos que não lhes são expressamente proibidos na Constituição.

Nesse sentido, as questões relacionadas ao desenvolvimento de política imigratória, destacadas ao longo desse estudo, se mostraram parte de um debate mais específico, o de federalismo imigratório. Inserido nesse arcabouço teórico, encontra-se a discussão acerca do papel dos governos subnacionais na construção e na implementação de leis e políticas imigratórias. Por ser considerada uma arena “*intermestic*” (VARSANYI ET AL, 2012b), a qual mescla os âmbitos doméstico e externo, a fronteira entre prerrogativas de ação do governo federal e dos governos subnacionais se torna ainda mais difusa.

Por um lado, a Doutrina do Poder Pleno e da autodefinição, explanadas no primeiro capítulo, fazem parte das correntes tradicionais de estudo que colocam a imigração como arena de domínio exclusivo de ação federal, considerando a correlação desta com o meio internacional e com a própria soberania nacional. Ademais, o governo central também teria preferência de atuação, baseando-se na ideia de preempção. Assim, caberia a este a possibilidade de fornecer a permissão para que haja envolvimento de outros atores nessa arena, mas ainda assim mantendo autoridade na definição de leis de imigração.

De outro lado, considerando uma abordagem crítica à visão tradicional, tem-se que a possibilidade de engajamento dos atores subnacionais nessa arena deve ser analisada para além do componente jurídico da questão, envolvendo também o elemento social, pois o que estaria em jogo seria a constituição de comunidades políticas locais. Assim, as particularidades e os contextos locais importariam, principalmente no sentido de regular a vida do imigrante na sociedade – as chamadas leis de alienação. Porém, somada a uma possibilidade de envolvimento nessas legislações, os governos subnacionais também se mostram extremamente relevantes no contexto de *enforcement* de medidas imigratórias implementadas a nível nacional.

Destarte, foi possível observar que três momentos distintos de federalismo imigratório foram observados na história dos EUA: entre 1776 e 1875, de 1875 a 1965 e de 1965 aos dias de hoje. Isto posto, viu-se que o principal elemento que leva a transição entre períodos é quem detém o domínio principal sobre a formulação e regulação de leis de imigração, demonstrando assim, pelo menos, três tipos de relação entre os entes federativos nessa temática. Por se tratar de um relacionamento conturbado, o papel do Congresso e da Suprema Corte como estruturas reguladoras sempre foi e ainda é tão importante para que essas transformações pudessem ocorrer.

A partir desse panorama, os estudos desenvolvidos nessa pesquisa se inserem no que a literatura enquadra como terceiro momento de federalismo imigratório, no qual pode-se visualizar um compartilhamento de autoridade entre governos federal e subnacionais. Desde 1990, legislações nacionais e decisões no âmbito da Suprema Corte consolidaram maiores poderes discricionários sobre a agenda imigratória para os estados, principalmente no sentido de regulação sobre leis de alienação e da própria aplicação local de leis federais. Assim, por mais que o governo federal ainda tome as decisões políticas mais importantes, principalmente

no sentido de controle imigratório, não se pode negar o dinamismo adquirido na implementação e condução dessa agenda em todo o território.

Ao ganharem maior espaço para atuarem, através dos dados extraídos da *National Conference of State Legislatures*, notou-se que, especialmente a partir de 2005, as atividades dos legislativos estaduais em questões imigratórias se expandiram de forma significativa, fosse pela promulgação de leis ou de resoluções. Todavia, foi possível observar que não necessariamente os governos subnacionais agiriam de acordo com os direcionamentos federais de política imigratória. Mesmo essa concomitância tendo sido visualizada entre 2001 e 2012, uma série de desenvolvimentos a nível nacional levaram a modificação da tendência restritiva visualizada nos níveis subnacionais, em prol da consolidação de trajetória pró-imigração, e, conseqüentemente, das chamadas cidades-santuário.

A denominação “cidades-santuário” não é nova e tem suas origens no Movimento Santuário ocorrido nos Estados Unidos ao longo da década de 1980. A partir da contraposição entre passado e presente do movimento santuário, tornou-se possível visualizar as diferenças entre ambos os momentos e como a incorporação das atividades por parte de governos locais adiciona complexidades e aumenta a gama de possíveis formas de atuação. Atualmente, ao adotar a definição do CIS, este estudo considera que execução de quaisquer práticas que impeçam o *enforcement* federal, seja por meio de leis, direcionamentos ou políticas que limitem a comunicação entre a política local e oficiais federais enquadram uma jurisdição como santuário. Diante disso, fez-se necessário criar um foco dentro desse enorme objeto de estudo, sendo os estados escolhidos pelo fato de serem entes federativos, e, portanto, maior capacidade de atuação e direcionamento de políticas.

Isto posto, o ressurgimento das atividades pró-imigração como parte da agenda estadual e local ganhou em Donald Trump um inimigo declarado, aumentando a projeção midiática tanto ao redor do debate acerca das possibilidades de ação desses atores, quanto sobre as atividades *per se* que vinham sendo executadas. Todavia, conforme foi visto ao longo do capítulo dois, esse movimento dos estados-santuário tem suas bases em um período anterior ao início do mandato de Trump e até mesmo antes do ano de 2012, apontado pela literatura.

Desde 2009, quando Obama inicia sua administração, a retórica em torno da condução de política imigratória foi alterada, demonstrando uma maior inclinação para o desenvolvimento de reformas no sistema imigratório federal e também nas próprias

prioridades de *enforcement*. Em comparação com os anos anteriores, o então presidente demonstrou engajamento, tanto no primeiro como no segundo mandato, ao criar programas como o S-Comm e o PEP, além de enviar ao Congresso propostas para a reformulação do sistema de imigração. No entanto, desde o início da implementação dessas medidas, foi possível perceber que mudanças efetivas não ocorreriam de forma tão simples, gerando insatisfação nas localidades que já se mostravam propensas à adesão de uma agenda mais integrativa.

É dentro desse contexto de descontentamento que as forças do novo movimento santuário puderam se desenvolver. Assim, entre 2009 e 2012 foi possível visualizar como a diferença entre discurso e prática de Obama incentivaram um comportamento reativo dos estados, os quais passaram a responder àquelas medidas que não consideravam de acordo com seus interesses. Já a partir do início do segundo mandato, visualizava-se um governo federal cada vez menos coeso na condução da política imigratória e contando com menos apoio para realizar projetos tão aguardados, como foi o caso da reforma imigratória. Assim, de forma a expressar uma discordância sucessiva com a política desenvolvida, foi possível notar a consolidação de práticas santuário, de maneira mais articulada e coordenada, ultrapassando a barreira do reativismo simples.

Com a chegada de Trump à Casa Branca, foi possível constatar que os novos direcionamentos trariam a retomada da implementação de uma agenda imigratória restritiva, a qual já iria de encontro com as ideias e concepções pessoais do atual presidente dos EUA. Dessa forma, logo em seus primeiros dias de governo, Donald Trump lidou com questões que iam desde a construção de um muro físico na fronteira com o México até a finalização de programas federais – como o DACA – e implementação de banimentos de viagem. Ainda, novas, e mais rígidas, prioridades de *enforcement* têm sido implementadas pela ICE

Para além do desenvolvimento de políticas a nível federal, Trump tem buscado combater o ativismo subnacional das cidades-santuário, principalmente por meio da ameaça de corte no repasse de fundos federais a essas localidades. Essas, por sua vez, nunca estiveram tão operantes no que tange à criação de um efetivo movimento de resistência às práticas do governo federal. Assim, confirmando a hipótese inicial, a existência de um “modelo da Califórnia” coloca, em especial, as atividades estaduais como figuras essenciais dentro dessa dinâmica, fazendo cada vez mais desafios diretos à administração central.

Nesse ponto, conforme pode ser observado ao final do segundo capítulo, três instrumentos se tornaram de suma importância para demonstrar que existe uma constância no desenvolvimento de práticas locais pró-imigração. O primeiro deles, que são as políticas “*don’t ask*”, “*don’t tell*” e “*don’t enforce*”, estabelecem a vertente de limitação do compartilhamento de informações e cooperação com a ICE, os quais são extremamente necessários para uma efetiva condução da política migratória federal. Já em relação a implementação de legislações estaduais santuário, é adicionado o elemento de institucionalização, demonstrando assim um caráter de continuidade. Por último, os embates judiciais são aqueles que colocam em constante desafio às propostas de Trump, muitas vezes atrasando ou impedindo-as de entrar em vigor.

Após uma compreensão acerca da definição de estados-santuário, dos instrumentos de ação utilizados e do seu histórico de atuação nos últimos dez anos nos Estados Unidos, foi necessário elencar àqueles que atualmente se enquadram nessa definição. Segundo dados de abril de 2019, nove se enquadraram na definição de santuário, sendo eles: Califórnia, Colorado, Connecticut, Illinois, Massachusetts, Nova Jersey, Novo México, Oregon e Vermont.

A partir da constatação de tal conjuntura, a presente pesquisa direcionou seus esforços para compreender se existiriam motivações comuns a esses atores para a adoção de um comportamento santuário. Por se tratar de estados com diferentes trajetórias, foi realizado um apanhado dos principais estímulos elencados pela literatura, não apenas de federalismo migratório, mas também sobre ativismo subnacional nos EUA. Nesse sentido, quatro explicações são comumente oferecidas, as quais envolvem a questão da demografia, o peso econômico da imigração, o fator político-partidário e a segurança local.

Dessa forma, o terceiro capítulo representou uma combinação de esforços qualitativos de pesquisa, baseados nos dados do *Center for Immigration Studies* e nos estudos que vêm sendo desenvolvidos dentro do Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Estados Unidos da UFU, no qual procurou-se desenvolver um mapeamento acerca das conjunturas particulares dos estados-santuário. Ao se considerar as ponderações envolvendo tais causas, percebeu-se que as três primeiras se destacavam na atual conjuntura e que, para fins de comprovação da segunda hipótese dessa pesquisa, possibilitariam análises mais coerentes.

Por conseguinte, foi realizada uma análise da realidade interna aos estados, no ano em que foram enquadrados como santuário. Assim, cinco variáveis foram ponderadas, as quais

envolveram o partido do governador do estado, o partido do Presidente da República, a quantidade de imigrantes no estado, o peso econômico da imigração na força de trabalho e legislações pró-imigração aprovadas ou em análise.

Baseando-se nos dados coletados, foi possível comprovar que, para além do caráter de embate político-partidário acerca do envolvimento dos estados no desenvolvimento de políticas santuário, variáveis internas relacionadas à estrutura societal e à participação do imigrante nela se mostraram extremamente importantes. Assim, a adoção de um comportamento pró-imigração também seria fortemente influenciado pela quantidade de imigrantes e sua incorporação no mercado de trabalho do estado.

Por fim, chegou-se à conclusão de que existe certo “padrão” motivacional que impulsiona esse engajamento dos estados, no qual a figura do governador está majoritariamente associada ao Partido Democrata, a população imigrante no estado e sua participação no mercado de trabalho é de, no mínimo, 10%, e há, em quase todos os estados analisados, a institucionalização de práticas santuário, através da promulgação de legislações estaduais.

De maneira surpreendente, reforçando a hipótese apresentada e contrariando argumentos da literatura, descobriu-se que não necessariamente esses entes federativos estavam associados ao partido adversário do Presidente da República. Durante os anos Obama, dois dos três estados que se tornaram santuário eram também governados por democratas e, de forma semelhante, nesses últimos anos de governo Trump, três dos seis estados tinham governadores republicanos. Logo, mesmo havendo uma proliferação de estados-santuário a partir de 2017, quando Trump assume a presidência, não se torna mais possível dizer que esses o fizeram apenas como forma de embate político, demonstrando como as conjunturas internas são fatores tão relevantes quanto o político-partidário.

Considerando uma análise mais próxima da realidade, a qual buscou se basear e ter em conta que o movimento atual dos estados-santuário se diverge daquilo que já foi visualizado no contexto estadunidense, cabem algumas considerações acerca de como isso pode influenciar o próprio relacionamento entre os governos federal e subnacionais.

Ao longo deste trabalho, buscou-se inserir o ativismo subnacional dos estados-santuário dentro daquilo que diversos autores elencaram como uma terceira fase de federalismo imigratório. Nesta, a relação entre os entes federativos em matéria de imigração

seria baseada no compartilhamento de autoridade, por parte do governo federal, resultando assim em maiores espaços de atuação para os atores locais. Tal cenário foi visualizado desde 1965, e principalmente após a década de 1990, com a aprovação de diversas leis federais e projetos de inclusão dos governos subnacionais na efetivação de projetos nacionais.

Todavia, o movimento das cidades-santuário, que vem crescendo desde 2009, tem cada vez mais colocado a prova os limites estabelecidos anteriormente pelo governo federal. Com a chegada de Trump à presidência, é possível perceber que o desenho dessa linha tem sido puxado em favor dos governos subnacionais, especialmente os estados, os quais estão se utilizando de prerrogativas constitucionais para fazê-lo. Não à toa, o atual presidente dos EUA tenta de inúmeras maneiras barrar o avanço desse tipo de ativismo.

Dessa forma, o questionamento final que esta pesquisa pretende lançar envolve uma crítica e possível indagação ao redor da ideia que permeia a terceira fase de federalismo imigratório. Baseando-se no cenário apresentado, se torna irreal argumentar que governo federal tem compartilhado a autoridade sobre a arena imigratória com os governos subnacionais. O que se percebe, principalmente após 2017, é que esse espaço está sendo conquistado pelas localidades de maneira própria, às custas de iniciativas particulares e da articulação de um movimento em todo o país.

Cabe dizer, então, que se visualiza uma nova fase de federalismo imigratório no país, na qual o ativismo subnacional questiona a autoridade federal? Infelizmente, ao final dessa pesquisa não é possível realizar tal afirmação. No entanto, o amplo leque de agendas de pesquisa que surgem desse trabalho podem ajudar a encontrar essa resposta. A depender do foco utilizado, como é o caso da atuação dos legislativos estaduais pró-imigração ou mesmo da influência da iniciativa privada no movimento santuário público, parte dos questionamentos aqui levantados podem direcionar os novos caminhos que vem sendo traçados por parte dos governos santuário nos EUA.

A partir das variáveis aqui elencadas e dos resultados obtidos a partir da análise dessas no atual contexto estadunidense, pode-se perceber que a forma com que a atuação pró-imigração de governos subnacionais nos Estados Unidos acontece não se enquadra mais em um mero espaço fornecido pelo governo federal. Portanto, não se torna equivocado argumentar que o âmbito local se tornou protagonista na construção da política imigratória estadunidense.

REFERÊNCIAS

270 TO WIN. **Historical Presidential Election Information by State**. Disponível em: <<https://www.270towin.com/states>>. Acesso em: 30 set. 2019.

ALVES PEREIRA, Antônio Celso. Direitos Humanos e terrorismo. In: SACRAMENTO, Daniel; GALDINO, Flávio (orgs). **Direitos Fundamentais**: estudos em homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

AMADEO, Kimberly. **Donald Trump on Immigration: Pros and Cons of Donald Trump's Immigration Policies**. 2019. Disponível em: <<https://www.thebalance.com/donald-trump-immigration-impact-on-economy-4151107>>. Acesso em: 30 jul. 2019.

AMARAL JUNIOR, Wellington Gontijo do. **As políticas de imigração dos Estados Unidos**: Entre o ativismo restricionista e o paradigma de enforcement imigratório contemporâneo. 2010. 273 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Usp, São Paulo, 2010.

AMERICAN IMMIGRATION COUNCIL. **A Guide to S.744**: Understanding the 2013 Senate Immigration Bill. 2013. Disponível em: <<https://www.americanimmigrationcouncil.org/research/guide-s744-understanding-2013-senate-immigration-bill>>. Acesso em: 26 jul. 2019.

_____. **Immigrants in California**. 2017a. Disponível em: <<https://www.americanimmigrationcouncil.org/research/immigrants-colorado>>. Acesso em: 30 set. 2019.

_____. **Immigrants in Colorado**. 2017b. Disponível em: <<https://www.americanimmigrationcouncil.org/research/immigrants-colorado>>. Acesso em: 30 set. 2019.

_____. **Immigrants in New Mexico**. 2017c. Disponível em: <<https://www.americanimmigrationcouncil.org/research/immigrants-in-new-mexico>>. Acesso em: 30 set. 2019.

ARMACOST, Barbara. 'Sanctuary' Laws: The New Immigration Federalism. **Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper**, S.l., v. 45, p. 2-57, ago. 2016.

AYERBE, Luis Fernando. O conservadorismo de Donald Trump no contexto do debate contemporâneo sobre populismo. **Mundo e Desenvolvimento**, S.l., v. 1, n. 1, p. 39-50, nov. 2018.

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: 10 out. 2018.

BARNES, Melody. **The President's Blueprint for Building a 21st Century Immigration System**. 2011. Disponível em: <<https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2011/05/10/president-s-blueprint-building-21st-century-immigration-system>>. Acesso em: 25 jul. 2019.

BERMÚDEZ, Ángel. **Como o governo Trump está limitando também a imigração legal aos EUA.** 2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-45495044>>. Acesso em: 10 mar. 2019

BEVILACQUA, Roberta Maria Botelho. **As tensões entre a atuação subnacional e o governo Trump na questão imigratória: o caso das cidades-santuário.** 2017. 63 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2017.

BHATT, Raina. Pushing an End to Sanctuary Cities: Will it Happen?. **Michigan Journal Of Race And Law**, S.l., v. 22, n. 1, p.139-162, 2016.

BLASE, Julie Melissa. **Has globalization changed U.S. Federalism? The increasing role of U.S. states in foreign affairs: Texas-Mexico Relations.** Dissertation. Univesity of Texas at Austin, 2003.

BRAZILIAN TIMES. **Governador assina lei que limita policiais de Illinois prender ou deter imigrantes.** Disponível em: <<https://www.braziliantimes.com/imigracao/2017/08/30/governador-assina-lei-que-limita-policiais-de-illinois-prender-ou-deter-imigrantes.html>>. Acesso em: 07 out. 2019.

BROWN, Nicole. **Swing states explained:** What they are, why they matter in the 2016 election. 2016. Disponível em: <<https://www.amny.com/news/elections/swing-states-explained-what-they-are-why-they-matter-in-the-2016-election-1.12408775>>. Acesso em 04 out. 2019.

CALIFÓRNIA. **Government.** Disponível em: <<https://www.ca.gov/government/>>. Acesso em: 04 out. 2019.

CENTER FOR HISTORY AND NEW MEDIA. **About the Bracero Program.** Disponível em: <<http://braceroarchive.org/about>>. Acesso em: 04 abr. 2019.

CENTER FOR IMMIGRATION STUDIES. **Map:** Sanctuary Cities, Counties, and States. 2019. Disponível em: <<https://cis.org/Map-Sanctuary-Cities-Counties-and-States>>. Acesso em: 05 jun. 2019.

CHACÓN, Jennifer. The Transformation of Immigration Federalism. **William & Mary Bill Of Rights Journal**, Sl, v. 21, n. 2, p.577-618, 2012.

CHINCHILLA, Norma Stoltz; HAMILTON, Nora; LOUCKY, James. The Sanctuary Movement and Central American Activism in Los Angeles. **Latin American Perspectives**, [s.l.], v. 36, n. 6, p.101-126, nov. 2009. <https://doi.org/10.1177/0094582X09350766>

CHISHTI, Muzaffar; HIPSMAN, Faye; BALL, Isabel. **Fifty Years On, the 1965 Immigration and Nationality Act Continues to Reshape the United States.** 2015. Disponível em: <<https://www.migrationpolicy.org/article/fifty-years-1965-immigration-and-nationality-act-continues-reshape-united-states>>. Acesso em: 04 abr. 2019.

COLORADO. **State information.** Disponível em: <<https://www.colorado.gov/state-information>>. Acesso em: 30 set. 2019.

CONGRESS. **H.R.3009 - Enforce the Law for Sanctuary Cities Act.** Disponível em: <<https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/3009>>. Acesso em: 08 set. 2019.

CONNECTICUT. **Government**. Disponível em: <<https://portal.ct.gov/Government>>. Acesso em: 04 out. 2019.

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.

CORNELL LAW SCHOOL. Chae Chan Ping v. United States. Disponível em: <<https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/130/581>>. Acesso em: 02 out. 2019.

DENNING, Brannon; MCCALL, Jack H. (2000). States' rights and foreign policy: some things should be left to Washington, **Foreign Affairs**, v. 79, n. 1, p.9-14, jan/fev. 2000. <https://doi.org/10.2307/20049610>

DEPARTMENT OF JUSTICE. **Justice Department Sends Letters to 29 Jurisdictions Regarding Their Compliance with 8 U.S.C. 1373**. 2017. Disponível em: <<https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-sends-letters-29-jurisdictions-regarding-their-compliance-8-usc-1373>>. Acesso em 10 jun. 2019.

DONOVAN, Todd; REDLAWSK, David. Donald Trump and right-wing populists in comparative perspective. **Journal of Elections, Public Opinion And Parties**, [s.l.], v. 28, n. 2, p.190-207, 14 mar. 2018. <https://doi.org/10.1080/17457289.2018.1441844>

DOOLING, Shannon. Mass. **High Court Rules Local Authorities Can't Detain People Solely on ICE Detainers**. 2017. Disponível em: <<https://www.wbur.org/news/2017/07/24/sjc-ruling-sreynoun-lunn-case>>. Acesso em: 30 set. 2019.

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

EHRMANN, Chris. **State further restricts police cooperation on immigration**. Disponível em: <<https://apnews.com/79f23542ba384162a73339c325b38148>>. Acesso em: 08 out. 2019.

ELIAS, Stella Burch. The New Immigration Federalism. **Ohio State Law Journal**, Columbus, v. 74, n. 5, p.704-752, out. 2013.

ELLIS, Mark. Unsettling immigrant geographies: US immigration and the politics of scale. **Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie**, [s.l.], v. 97, n. 1, p.49-58, fev. 2006. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9663.2006.00495.x>

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. 2018.

_____. Suprema Corte. **Apelação 403 U.S. 365**. Apelante: Graham. Apelada: Richardson et al. Washington D.C., 14 de junho de 1971. Disponível em: <<http://cdn.loc.gov/service/ll/usrep/usrep403/usrep403365/usrep403365.pdf>>. Acesso em: 02. abr. 2019.

_____. The Refugee Act. 1980. Disponível em: <https://www.archivesfoundation.org/documents/refugee-act-1980/>. Acesso em 15 out. 2018.

_____. 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. 2018.

_____. U.S. Supreme Court. **Printz v. United States**. 521 U.S. 898, Washington, 27 de jun. 1997.

_____. 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 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.

FELIPE, Leandra. **Política de Trump produz menos deportações e mais prisões de imigrantes**. 2017. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-06/politica-de-trump-produz-menos-deportacoes-e-mais-prisoas-de>>. Acesso em: 01 nov. 2018

FINDLAW. **Chy Lung v. Freeman**. Disponível em: <<https://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/92/275.html>>. Acesso em: 02 abr. 2019.

FINGUERUT, Ariel. A Ascensão de Donald J. Trump e o embate ideológico nos EUA. **Mundo e Desenvolvimento**, S.l., v. 1, n. 1, p. 84-115, nov. 2018.

FRANK, Paul Enrique. **Global Governors: Foreign affairs activities among the 50 American States**. Dissertation. California State University; Northeastern University, 1998.

FOX NEWS. **Susana Martínez Tells Police to Check Immigration Status in New Mexico**. 2016. Disponível em: <<https://www.foxnews.com/politics/susana-martinez-tells-police-to-check-immigration-status-in-new-mexico>>. Acesso em: 18 out. 2019.

FRY, Earl H. **The expanding role of state and local government in US Foreign affairs**. New York: Council on Foreign Relation Press, 1998.

GRIFFITH, Bryan; VAUGHAN, Jessica. **Maps: Sanctuary Cities, Counties, and States**. 2019. Disponível em: <<https://cis.org/Map-Sanctuary-Cities-Counties-and-States>>. Acesso em: 15 jul. 2019.

GULASEKARAM, Pratheepan; RAMAKRISHNAN, S. Karthick. Immigration Federalism: A Reappraisal. **New York University Law Review**, New York, v. 2074, p.2074-2145, dez. 2013.

_____. **The New Immigration Federalism**. New York: Cambridge University Press, 2015. 304 p.

_____. **Understanding Immigration Federalism in the United States**. 2014. Disponível em:

<<https://www.americanprogress.org/issues/immigration/reports/2014/03/24/86207/understanding-immigration-federalism-in-the-united-states/>>. Acesso em: 09 abr. 2019.

GZESH, Susan. **Central Americans and Asylum Policy in the Reagan Era**. 2006. Disponível em: <<https://www.migrationpolicy.org/article/central-americans-and-asylum-policy-reagan-era>>. Acesso em: 18 jul. 2019.

HENDERSON, Tim. **Immigrants find state responses to DACA vary**. 2014. Disponível em: <<https://www.usatoday.com/story/news/nation/2014/09/02/stateline-daca-immigration/14965709/>>. Acesso em: 26 jul. 2019.

HERSZENHORN, David. **Senate Blocks Bill for Young Illegal Immigrants**. 2010. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2010/12/19/us/politics/19immig.html>>. Acesso em: 25 jul. 2019.

HUNTINGTON, Clare. The Constitutional Dimension of Immigration Federalism. **Vanderbilt Law Review**, Sl, v. 61, p.788-853, 2008.

IBE, Peniel. **Trump's attacks on the legal immigration system explained**. 2019. Disponível em: <<https://www.afsc.org/blogs/news-and-commentary/trumps-attacks-legal-immigration-system-explained>>. Acesso em: 30 jul. 2019.

ICE. **Enforcement and removal operations**. 2017. Disponível em: <[https://cis.org/sites/cis.org/files/ddor2017_01-28to02-03%20\(1\).pdf](https://cis.org/sites/cis.org/files/ddor2017_01-28to02-03%20(1).pdf)>. Acesso em: 30 set. 2019.

_____. **Secure Communities**. 2018. Disponível em: <<https://www.ice.gov/secure-communities>>. Acesso em: 24 jul. 2019.

ILLINOIS. **About**. Disponível em: <<https://www2.illinois.gov/about>>. Acesso em: 07 out. 2019.

ILRC. **Searching for sanctuary**. 2016. Disponível em: <<https://www.ilrc.org/searching-sanctuary>>. Acesso em: 03 jul. 2019.

JUSTIA. **Wong Wing v. United States, 163 U.S. 228 (1896)**. Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/163/228/>>. Acesso em 02 out. 2019.

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.

KITTRIE, Orde. Federalism, Deportation, and Crime Victims Afraid to Call the Police. **Iowa Law Review**, S.l., v. 91, p.1449-1508, 2006.

LEGAL INFORMATION INSTITUTE. **Supremacy Clause**. 2017. Disponível em: <https://www.law.cornell.edu/wex/supremacy_clause>. Acesso em: 02 abr. 2019.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. 272 p.

LEXIS NEXIS. **Fong Yue Ting v. United States - 149 U.S. 698, 13 S. Ct. 1016 (1893)**. Disponível em: <<https://www.lexisnexis.com/community/casebrief/p/casebrief-fong-yue-ting-v-united-states>>. Acesso em: 02 out. 2019.

LIND, Dara. **Why cities are rebelling against the Obama administration's deportation policies.** 2014. Disponível em: <<https://www.vox.com/2014/6/6/5782610/secure-communities-cities-counties-ice-dhs-obama-detainer-reform>>. Acesso em: 24 jul. 2019.

LIND, Dara; ZARRACINA, Javier. **By the numbers:** how 2 years of Trump's policies have affected immigrants. 2019. Disponível em: <<https://www.vox.com/policy-and-politics/2019/1/19/18123891/state-of-the-union-2019-immigration-facts>>. Acesso em: 07 ago. 2019.

LIPTAK, Adam; SHEAR, Michael. **Supreme Court Tie Blocks Obama Immigration Plan.** 2016. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2016/06/24/us/supreme-court-immigration-obama-dapa.html>>. Acesso em: 28 jul. 2019.

LISSARDY, Gerardo. **Pleno emprego, recorde de deportações e mortes em guerras: as cifras de Obama.** 2016. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-38021925>>. Acesso em: 28 jul. 2019.

MARTIN, David. Why Immigration's Plenary Power Doctrine Endures. **Oklahoma Law Review**, Oklahoma, v. 68, n. 1, p.29-56, 2015.

MARTÍNEZ, Daniel E.; MARTÍNEZ-SCHULDT, Ricardo D.; CANTOR, Guillermo. Providing Sanctuary or Fostering Crime? A Review of the Research on "Sanctuary Cities" and Crime. **Sociology Compass**, [s.l.], v. 12, n. 1, p.1-13, 7 nov. 2017. <https://doi.org/10.1111/soc4.12547>

MASSACHUSETTS. **Your government.** Disponível em: <<https://www.mass.gov/topics/your-government>>. Acesso em: 07 out. 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: 07 out. 2017.

MCINTOSH, Kriston; NUNN, Ryan; SHAMBAUGH, Jay. **8 gráficos que mostram quem são os imigrantes que se mudaram para os EUA.** 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-46385212?fbclid=IwAR2tJMIXrvFRNGtCScYB_DpraGvaF49WDD6hGUMGLG2v5sczyyoBtL0ZNBq>. Acesso em: 17 ago. 2019.

MIGRATION POLICY CENTER. **U.S. Immigration Trends.** Disponível em: <<https://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/us-immigration-trends#history>>. Acesso em: 10 abr. 2019a.

_____. **Immigrant Share of the U.S. Population and Civilian Labor Force, 1980 – Present.** Disponível em: <<https://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/immigrant-share-us-population-and-civilian-labor-force?width=1000&height=850&iframe=true>>. Acesso em: 04 out. 2019b.

_____. **State immigration data profiles.** Disponível em: <<https://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/state-immigration-data-profiles>>. Acesso em: 04 out. 2019c.

MITNIK, Pablo; HALPERN-FINNERTY, Jessica. Immigration and local governments: inclusionary local policies in the era of state rescaling. In: VARSANYI, Monica

(Ed.). **Taking Local Control: Immigration Policy Activism in U.S. Cities and States.** Stanford: Stanford University Press, 2010. p. 1-30.

MOTOMURA, Hiroshi. Federalism, International Human Rights, and Immigration Exceptionalism. **University of Colorado Law Review**, v. 70, p. 1361–94, 1999.

_____. **Immigration outside the law.** New York: Oxford University Press, 2014. 361 p.

NATIONAL ARCHIVES. **Barack Obama Executive Orders Subjects.** Disponível em: <<https://www.archives.gov/federal-register/executive-orders/obama-subjects.html>>. Acesso em: 20 jul. 2019.

NCSL. **Sanctuary Policy FAQ.** 2019. Disponível em: <<http://www.ncsl.org/research/immigration/sanctuary-policy-faq635991795.aspx>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

_____. **2014 Immigration report.** 2015. Disponível em: <<http://www.ncsl.org/research/immigration/2014-immigration-report.aspx>>. Acesso em: 30 set. 2019.

_____. **State sanctuary bills.** 2017. Disponível em: <http://www.ncsl.org/Portals/1/Documents/immig/StateSanctuaryBills_050817.pdf>. Acesso em: 30 set. 2019.

NEW JERSEY. **About NJ.** Disponível em: <<https://www.state.nj.us/nj/about/>>. Acesso em: 03 out. 2019.

NEWTON, Lina. Immigration Federalism as Ideology: Lessons from the States. **Laws**, [s.l.], v. 4, n. 4, p.729-754, nov. 2015. <https://doi.org/10.3390/laws4040729>

O'BRIEN, Benjamin Gonzalez; COLLINGWOOD, Loren; EL-KHATIB, Stephen Omar. The Politics of Refuge: Sanctuary Cities, Crime, and Undocumented Immigration. **Urban Affairs Review**, [s.l.], v. 55, n. 1, p.3-40, 7 maio 2017. <https://doi.org/10.1177/1078087417704974>

OFFICE OF THE ATTORNEY GENERAL. **Implementation of Executive Order 13768, "Enhancing Public Safety in the Interior of the United States".** Disponível em: <<https://www.justice.gov/opa/press-release/file/968146/download>>. Acesso em: 02 mai. 2019.

OFFICE OF THE NJ ATTORNEY GENERAL. **AG Grewal Issues Statewide Directive Curtailing State and Local Police Participation in Federal Civil Immigration Enforcement.** Disponível em: <<https://www.nj.gov/oag/newsreleases18/pr20181129a.html>>. Acesso em: 03 out. 2019.

OREGON. **Oregon Facts.** Disponível em: <<https://sos.oregon.gov/blue-book/Pages/facts.aspx>>. Acesso em: 04 out. 2019.

OTIENO, Mark Owuor. **What is the Difference Between Republicans and Democrats?.** 2019. Disponível em: <<https://www.worldatlas.com/articles/what-is-the-difference-between-republicans-and-democrats.html>>. Acesso em: 04 nov. 2019.

PALUMBO, Dennis J. **States and American Foreign Relations.** Tese (PhD), University of Chicago, Department of Photoduplication, University of Chicago, 1960.

PARLAPIANO, Alicia. **What Is President Obama's Immigration Plan?** 2014. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/interactive/2014/11/20/us/2014-11-20-immigration.html>>. Acesso em: 26 jul. 2019.

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.

_____. **Califórnia à esquerda: o berço da resistência ao governo Trump.** 2018. Disponível em: <<https://www.opecu.org.br/2018/05/04/california-a-esquerda-o-berco-da-resistencia-ao-governo-trump/>>. Acesso em: 09 out. 2019.

PRESTON, Julia. **States Resisting Program Central to Obama's Immigration Strategy.** 2011. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2011/05/06/us/06immigration.html>>. Acesso em: 24 jul. 2019.

RADFORD, Jynnah. **Key findings about U.S. immigrants.** 2019. Disponível em: <<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/06/17/key-findings-about-u-s-immigrants/>>. Acesso em: 07 ago. 2019.

RADFORD, Jynnah; BUDIMAN, Abby. **Facts on U.S. Immigrants, 2016.** 2018. Disponível em: <<http://www.pewhispanic.org/2018/09/14/facts-on-u-s-immigrants/#fb-key-charts-population>>. Acesso em: 04 out. 2018.

REICH, Gary. Hitting a Wall? The Trump Administration Meets Immigration Federalism. **Publius: The Journal of Federalism**, [s.l.], v. 48, n. 3, p.372-395, 2018. <https://doi.org/10.1093/publius/pjy013>

REUTERS. **Supreme Court leans toward Trump on ending 'Dreamers' immigrant program.** Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-usa-court-immigration/us-supreme-court-to-hear-trump-bid-to-end-protections-for-immigrant-dreamers-idUSKBN1XM0KA>>. Acesso em: 20 nov. 2019.

RODRÍGUEZ, Cristina. Enforcement, Integration, and the Future of Immigration Federalism. **Journal on Migration and Human Security**, [s.l.], v. 5, n. 2, p.509-540, jun. 2017. <https://doi.org/10.14240/jmhs.v5i2.97>

_____. The Significance of the Local in Immigration Regulation. **Michigan Law Review**, Michigan, v. 106, p.567-542, jan. 2008.

_____. Toward Detente in Immigration Federalism. **Virginia Journal of Law And Politics**, New Haven, v. 547, p.1-21, jun. 2015.

SACCHETTI, Maria. **Trump administration to expand its power to deport undocumented immigrants.** 2019. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/immigration/trump-administration-to-expand-its-power-to-deport-undocumented-immigrants/2019/07/22/76d09bc4-ac8e-11e9-bc5c-e73b603e7f38_story.html?noredirect=on>. Acesso em: 06 ago. 2019.

SASAKI, Fabio. **As polêmicas envolvendo a política migratória de Trump**. 2019. Disponível em: <<https://guiadoestudante.abril.com.br/blog/atualidades-vestibular/as-polemicas-envolvendo-a-politica-migratoria-de-trump/>>. Acesso em: 10 mar. 2019.

SCHIAVON, Jorge A. La política externa de las entidades federativas mexicanas: un estudio comparativo con seis federaciones. **Integración & comercio**, S.l., n. 21, p. 109-138, 2004.

SCHUCK, Peter. Taking Immigration Federalism Seriously. **The Forum**, [s.l.], v. 7, n. 3, p.1-14, 12 jan. 2009. <https://doi.org/10.2202/1540-8884.1321>

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.

SPIRO, Peter. Learning to Live with Immigration Federalism. **Connecticut Law Review**, v. 29, p. 1627-46, 1997.

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. 2018.

STRAZZARI, Davide. The Scope and the Legal Limits of the 'Immigration Federalism': Some Comparative Remarks from the American, Belgian and the Italian Experiences. **European Journal of Legal Studies**, Sl, v. 5, n. 2, p.95-137, 2012/2013.

SU, Rick. Notes on the Multiple Facets of Immigration Federalism. **Tulsa Journal of Comparative And International Law**, Tulsa, v. 15, p.179-208, 2008.

SURO, Roberto. California Dreaming: The New Dynamism in Immigration Federalism and Opportunities for Inclusion on a Variegated Landscape. **Journal on Migration and Human Security**, [s.l.], v. 3, n. 1, p.1-25, mar. 2015. <https://doi.org/10.1177/233150241500300101>

THOMPSON, Ginger; HERSZENHORN, David. **Obama Set for First Step on Immigration Reform**. 2009. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2009/06/25/us/politics/25immig.html>>. Acesso em: 24 jul. 2019.

ULLOA, Jazmine. **How California's Trust Act shaped the debate on the new 'sanctuary state' proposal**. 2017. Disponível em: <<https://www.latimes.com/politics/la-pol-ca-trust-act-sanctuary-state-immigration-20170910-htlstory.html>>. Acesso em: 09 out. 2019.

UNITARIAN UNIVERSALIST ASSOCIATION. **ICE ACCESS**. Disponível em: <<https://www.uua.org/immigration/policy/ice/173202.shtml>>. Acesso em: 11 abr. 2019.

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. <https://doi.org/10.2307/1372689>

VARANYI, Monica et al. A Multilayered Jurisdictional Patchwork: Immigration Federalism in the United States. 2012b. **Law and Policy**, Denver, v. 34, n. 2, p.138-158, abr. 2012. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9930.2011.00356.x>

VARANYI, Monica et al. **Immigration Federalism: Which Policy Prevails?**. 2012a. Disponível em: <<https://www.migrationpolicy.org/article/immigration-federalism-which-policy-prevails>>. Acesso em: 10 set. 2018.

VARANYI, Monica. Immigration Policy Activism in U.S states and cities: interdisciplinary perspectives. In: VARANYI, Monica (Ed.). **Taking Local Control: Immigration Policy Activism in U.S. Cities and States**. Stanford: Stanford University Press, 2010. p. 1-30.

VAN WAGTENDONK, Anya. **In a victory for Trump, the Supreme Court frees up \$2.5 billion for the border wall**. 2019. Disponível em: <<https://www.vox.com/policy-and-politics/2019/7/27/8932874/border-wall-donald-trump-supreme-court-2-5-billion-us-mexico>>. Acesso em: 31 jul. 2019.

VERMONT. **Government**. Disponível em: <<https://www.vermont.gov/government>>. Acesso em: 04 out. 2019.

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. <https://doi.org/10.2307/3330829>

VILLAZOR, Rose. What is a Sanctuary. **Smu Law Review**, S.l., v. 61, n. 1, p.133-156, 2008. _____ . "Sanctuary Cities" and Local Citizenship. **Fordham Urban Law Journal**, S.l., v. 37, n. 2, p.573-598, 2010.

WALKER, Kyle E.; LEITNER, Helga. The Variegated Landscape of Local Immigration Policies in the United States. **Urban Geography**, [s.l.], v. 32, n. 2, p.156-178, fev. 2011. <https://doi.org/10.2747/0272-3638.32.2.156>

WATTS, Richard. **Legislature should declare Vermont a sanctuary state**. Disponível em: <<https://vtdigger.org/2019/04/18/richard-watts-legislature-declare-vermont-sanctuary-state/>>. Acesso em: 04 out. 2019.

WOLGIN, Philip. **2 Years Later, Immigrants Are Still Waiting on Immigration Reform**. 2015. Disponível em: <<https://www.americanprogress.org/issues/immigration/news/2015/06/24/115835/2-years-later-immigrants-are-still-waiting-on-immigration-reform/>>. Acesso em: 26 jul. 2019.

WONG, Tom. **The Effects of Sanctuary Policies on Crime and the Economy**. 2017. Disponível em: <<https://www.nilc.org/wp-content/uploads/2017/02/Effects-Sanctuary-Policies-Crime-and-Economy-2017-01-26.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2019.

ANEXO A – LISTA DE CIDADES-SANTUÁRIO EM ABRIL DE 2019 NOS EUA

A seguinte lista de cidades-santuário foi retirada do *site* do *Center for Immigration Studies*, e abarca todas as jurisdições dos EUA (condados, cidades e estados) que até abril de 2019 se identificavam como santuário.

Estados:

Califórnia

Colorado

Connecticut

Illinois

Massachusetts

Nova Jersey

Novo México

Oregon

Vermont

Cidades e condados (por Estado):

Califórnia

Alameda County

Berkley

Contra Costa County

Los Angeles County

Los Angeles

Monterey County

Napa County

Oakland

Riverside County

Sacramento County

San Bernardino County

San Diego County

San Francisco

San Francisco County

San Mateo County

Santa Ana

Santa Clara County

Santa Cruz County

Sonoma County

Watsonville

Colorado

Arapahoe County

Aurora

Boulder County

Denver

Denver County

Garfield County

Grand County

Jefferson County

Larimer County

Mesa County

Pitkin County

Pueblo County

Routt County

San Miguel County

Weld County

Connecticut

East Haven

Hartford

Flórida

Alachua County

Geórgia

Clayton County

DeKalb County

Iowa

Benton County

Cass County

Fremont County

Greene County

Ida County

Iowa City

Iowa City, Johnson County

Jefferson County

Marion County

Monona County

Montgomery County

Pottawattamie County

Sioux County

Illinois

Chicago

Cook County

Kansas

Butler County

Harvey County

Louisiana

New Orleans

Massachusetts

Amherst

Boston

Cambridge

Concord

Lawrence

Newton

Northhampton

Somerville

Maryland

Baltimore

Montgomery County

Prince George's County

Michigan

Ingham County

Kalamazoo County

Kent County

Wayne County

Minnesota

Hennepin County

Mississippi

Jackson

Nebraska

Hall County

Sarpy County

Nova Jersey

Newark

Novo México

Bernalillo County

New Mexico County Jails

San Miguel

Nevada

Washoe County

Nova York

Albany

Franklin County

Ithaca

Nassau County

New York City

Omondaga County

St. Lawrence County

Carolina do Norte

Buncombe County

Durham County

Forsyth County

Mecklenburg County

Orange County

Wake County

Ohio

Franklin County

Oregon

Baker County

Clackamas County

Clatsop County

Coos County

Crook County

Curry County

Deschutes County

Douglas County

Gilliam County

Grant County

Hood River County

Jackson County

Jefferson County

Josephine County

Lane Countyn

Lincoln County

Linn County

Malheur County

Marion County

Marlon County

Multnomah County

Polk County

Sherman County

Springfield

Tillamok County

Umatilla County

Union County

Wallowa County

Wasco County

Washington County

Wheeler County

Yamhill County

Pensilvânia

Bradford County

Bucks County

Butler County

Chester County

Clarion County

Delaware County

Erie County

Franklin County

Lehigh County

Lycoming County

Montgomery County

Montour County

Perry County

Philadelphia

Pike County

Westmoreland County

Rhode Island

Providence, Rhode Island
Rhode Island Department of Corrections

Virginia

Arlington County
Chesterfield County
Fairfax County

Vermont

Burlington
Montpelier
Winooski

Washington

Chelan County
Clallam County
Clark County
Cowlitz County
Franklin County
Jefferson County
King County
Kitsap County
Pierce County
San Juan County
Skagit County
Snohomish County
Spokane County
Seattle
Thurston County
Walla Walla County

Wallowa County

Whatcom County

Yakima County