



Centro Universitário de Brasília – UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS
Curso de Relações Internacionais

CAROLINE GUILHEN ROSSI E CARVALHO

**COMO O 11 DE SETEMBRO MUDOU A POLÍTICA MIGRATÓRIA
ESTADUNIDENSE: um estudo de caso do tratamento aos estrangeiros**

**BRASÍLIA
2019**

CAROLINE GUILHEN ROSSI E CARVALHO

**COMO O 11 DE SETEMBRO MUDOU A POLÍTICA MIGRATÓRIA
ESTADUNIDENSE: um estudo de caso do tratamento aos estrangeiros**

Monografia apresentada como requisito parcial
para a obtenção do título de Bacharel em
Relações Internacionais pela Faculdade de
Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro
Universitário de Brasília (UniCEUB)

Orientador: Federico Seixas Dias

**BRASÍLIA
2019**

CAROLINE GUILHEN ROSSI E CARVALHO

**COMO O 11 DE SETEMBRO MUDOU A POLÍTICA MIGRATÓRIA
ESTADUNIDENSE: um estudo de caso do tratamento aos estrangeiros**

Monografia apresentada como requisito parcial
para a obtenção do título de Bacharel em
Relações Internacionais pela Faculdade de
Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro
Universitário de Brasília (UniCEUB)

Orientador: Federico Seixas Dias

BRASÍLIA, 29 DE OUTUBRO DE 2019

BANCA AVALIADORA

Professor (a) Orientador (a)

Professor (a) Avaliador (a)

RESUMO

Este trabalho foi realizado para analisar o impacto do ocorrido com os ataques do 11 de Setembro, um atentado terrorista feito por imigrantes legais dos EUA que marcou a política americana da “Guerra ao Terror” a partir da data, e como esse fenômeno imprevisível mudou, significativamente, a postura norte-americana. Tem o objetivo de apresentar as iniciativas, imediatas, que foram tomadas e que aumentaram o poder de ação repressiva do Estado em um processo de tentativa de securitização da imigração, mostrar a nova visão de segurança do país, como sua ampliação para ideia da multisetorialidade, que vai além de questões militares, trazidas no pós Guerra Fria, diante da ótica originada pela Escola de Copenhague e formalizada no surgimento da teoria da securitização, no qual um tema que antes era dito como tema de agenda pública transforme-se em algum motivo, em temática de emergência que pode influenciar na segurança nacional e internacional. Considera, também, como e quais foram às estratégias tomadas depois dos ataques, suas relações com a política migratória de contenção adotada por Bush e pelos governos subsequentes. A criação de um estereótipo de “inimigo” e a luta, por parte do Governo americano, do “bem contra o mal”, com a possibilidade de comparação, de como os presidentes, que passaram pelo governo desde então, apesar de características pessoais específicas que marcaram cada mandato, acabam seguindo uma mesma linha de política migratória. A pesquisa, a seguir, está dividida em três capítulos, o primeiro que relata o contexto que se deu os ataques, o segundo, a explicação teórica e as diferentes concepções do que é ameaça e, por fim, uma análise dos últimos governos americanos que sucederam o fato analisado. Para concluir é possível dizer que a securitização de um tema não gera necessariamente o aumento da segurança do Estado securitizador, e o país das oportunidades vira um deportador de pessoas.

Palavras-Chaves: 11 de Setembro. Guerra ao terror. Imigração. Reforma Migratória nos EUA. Ameaça. Segurança. Securitização.

ABSTRACT

This work was done to analyze the impact of the 9/11 attacks, a terrorist attack by legal US immigrants that marked the American policy of the “War on Terror” from date, and how this unpredictable phenomenon has changed significantly the American stance. It aims to present the immediate initiatives that have been taken and that have increased the state's power of repressive action in a process of attempting to securitize immigration, show the new vision of security in the country, as its extension to the idea of multisectoralism, which will besides military issues, brought in after the Cold War, before the optics originated by the Copenhagen School and formalized in the emergence of the securitization theory, in which a theme that was previously said as a public agenda theme becomes for some reason an emergency theme. That can influence national and international security. It also considers how and what were the strategies taken after the attacks, their relations with the containment migration policy adopted by Bush and subsequent governments. The creation of a stereotype of “enemy” and the struggle by the US government of the “good against evil”, with the possibility of comparing how the presidents who have passed through the government since, despite the specific personal characteristics that marked each mandate, end up following the same line of migration policy. The following research is divided into three chapters, the first one that tells the context of the attacks, the second the theoretical explanation and the different conceptions of what is a threat and finally an analysis of the last American governments that followed the fact analyzed. To conclude it can be said that securitization of a theme does not necessarily generate increased security for the securitizing state, and the country of opportunity becomes a deportee of people.

Key-Words: September 11th. War on terror. Immigration. US Migration Reform. Threat. Safety. Securitization.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

EUA	Estados Unidos da América
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
ONU	Organização das Nações Unidas
INS	<i>Immigration and Naturalization Service</i> (Serviço de Imigração e Naturalização)
DHS	<i>Department of Homeland Security</i> (Departamento de Segurança Interna)
UNICEF	<i>United Nations Children's Fund</i> (Fundação das Nações Unidas para a Infância)
FAO	<i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i> (Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação)
COPRI	<i>Conflict and Peace Research Institute</i> (Instituto de Pesquisa sobre Conflitos e Paz)
ICE	<i>Immigration and Customs Enforcement</i> (Imigração e Execução Aduaneira)
DACA	<i>Deferred Action for Childhood Arrivals</i> (Ação Deferida para Chegada de Crianças)
DAPA	<i>Deferred Action of Parents of Americans and Lawful Permanent Residents</i> (Ação Deferida de Pais de Americanos e Residentes Permanentes Legais)
DREAM Act	<i>Development, Relief, and Education for Alien Minors</i> (Desenvolvimento, Assistência e Educação para Menores Estrangeiros)

SUMÁRIO

Introdução.....	8
Capítulo 1 – O Contexto do 11 de Setembro.....	12
1.1 A Resposta Estadunidense	13
1.2 Os Efeitos do Ataque e a “Guerra ao Terror”	15
1.3 A Mudança no Cenário Migratório	20
1.4 Os Fluxos Migratórios	23
1.4.1 Dados sobre as Migrações Islâmicas para os EUA após o 11 de Setembro.....	25
Capítulo 2 – Construindo o Processo de Securitização.....	27
2.1 O Racionalismo e o Contrutivismo	29
2.2 As Variações do Construtivismo	31
2.3 As Vertentes por trás dos Estudos Teóricos da Área de Segurança Internacional.....	32
2.3.1 A Escola de Copenhague e o Conceito de Securitização	33
2.3.1 Os Tipos de Análises de Segurança no Processo de Securitização	36
2.3.1 O Multissetorialismo na Questão da Segurança	37
2.4 Críticas Feitas às Vertentes da Escola de Copenhague.....	38
2.4.1 Críticas da Vertente Tradicionalista.....	39
2.4.2 Críticas da Vertente Crítica	39
2.5 Conclusões Teóricas	40
Capítulo 3 – Análise dos Três Últimos Governos Norte Americanos sob o Caso Prático	43
3.1 A Doutrina Bush.....	43
3.2 Governo Obama.....	52
3.2.1 Senate Bill: A Lei sobre Segurança do Arizona em 2010.....	57
3.2.2 O Projeto de Lei S.744 em 2013.....	58
3.3 A Era Trump.....	59
Conclusão	64
Referências	69

Introdução

Alguns aviões que pousam na cidade do México, não são como voos comuns, não são anunciados e muito menos esperados; são fantasmas que descem do céu repletos de mexicanos deportados. Passageiros, normalmente, com algemas nos pés e nas mãos, não podem levantar-se, sequer, para irem ao banheiro e qualquer reclamação logo é ignorada e reprimida. Esses voos invisíveis são de aviões americanos do ICE Air, Serviço de Imigração e Controle de Aduanas dos Estados Unidos, que chegam, na capital mexicana, três vezes por semana, com mexicanos expulsos dos EUA.

As repetidas doses de tristeza, dúvidas e alegria geram confusão na cabeça de quem montou uma vida em um país, mas foi impedido de permanecer por lá. Essas pessoas deparam-se com a violência da deportação, o reencontro com a família no país natal e a incerteza do futuro que havia sido construído do outro lado da fronteira. “O deportado traz em si uma marca, como se estivesse infectado com a peste. Praticamente, toda a minha família ficou nos Estados Unidos. Eles me expulsaram e, aqui, eu não conheço ninguém”, conta Marta Ortega, deportada dos Estados Unidos após ter vivido 20 anos em terras norte-americanas (FEBRO, 2018, p. 01).

Essas pessoas entram nos EUA como fantasmas e voltam aos seus países de origem como fantasmas. De um inferno para outro. Apesar da medida ter sido tomada por Donald Trump, não devemos nos enganar: foi o presidente Barack Obama quem começou com as deportações em massa, lembra Fernando Gutiérrez, também expulso (FEBRO, 2018, p. 01).

Ana Laura viu sua vida em Chicago ser engolida pela deportação. Ela cruzou a fronteira do México com os EUA, com o propósito de conseguir um trabalho para manter os dois filhos deixados no México, com a mãe. De repente, tudo foi destruído “a única coisa que Trump fez foi aumentar a situação, que já existia com Obama” lembra Laura, que foi expulsa do país e seus dois filhos, hoje, adolescentes, permanecem nos EUA (FEBRO, 2018, p. 01).

Entretanto, após a crueldade e desprezo público, gerados pelas deportações, o pior ainda está por vir. Uma das etapas mais difíceis do retorno dos recém chegados é a impossibilidade de encontrar um emprego, as empresas mexicanas desconfiam deles, pois suspeitam que foram expulsos, por serem criminosos. Essa é a vida do depois: solidão em sentido inverso, agora em suas próprias “casas”.

Essas atrocidades, também, podem afetar o núcleo familiar dos imigrantes que arriscam a entrada com todos os membros. As imagens das crianças separadas de suas

famílias por Donald Trump e, depois engaioladas não é nova e declina em muitas variantes, que podem, ainda, impactar muito o mundo. Trump tem sido o revelador de um mal que existe a muito tempo e que governo e sociedade só olharam com desconfiança. "A partir de agora, a América primeiro." (TRUMP, 2017, p. 20).

Desde que sofreram o atentado do 11 de setembro de 2001, os Estados Unidos tomam esse acontecimento como um divisor de águas para sua política externa e, principalmente, para as novas regras de política migratória. Previamente, aos ataques que deram início à onda de terror espalhada pelo globo, eles eram um dos países que mais recebiam imigrantes de todas as partes do mundo (BARBOSA, 2002).

Antes chamado de terra de oportunidades, os EUA mudam regras para a entrada e permanência no país, além do incremento nas fiscalizações nos aeroportos. Hoje, a imigração é um dos principais temas nas disputas políticas. Após os ataques, as mudanças drásticas, na forma americana, de encarar e definir os inimigos, fizeram com que tivessem seus gastos militares duplicados e uma política de segurança que domina o pensamento do governo até os dias atuais.

Nesse sentido, a pesquisa busca demonstrar as mudanças geradas dentro da imigração e como a discriminação afetou etnias específicas; depois do atentado, a julgar pela religião, cor e até mesmo características físicas ou sobrenomes em relação à entrada e permanência nos EUA, bem como os direitos civis e políticos de cada um. Contribuindo, também, ao abordar a relação dos governos subsequentes ao ataque para essa questão e porque a política migratória tornou-se tema de urgência nas questões de segurança dos EUA.

No que tange à teoria, o escopo é analisar, como a redefinição do conceito de segurança e a estratégia de defesa dos EUA mudam, no pós ataque. Ao final, foi possível constatar a insuficiência das teorias tradicionalistas de enxergarem a segurança diante de temas multisetoriais e demonstrar como um assunto que, normalmente se encaixa em tema de agenda pública pode se tornar tema de emergência no país.

O trabalho foi norteado pelo problema: quais foram as medidas tomadas pelos presidentes dos EUA desde George W. Bush para organizar a questão migratória, dentro de seus mandatos e como a sociedade civil via-se dentro de uma sequência de acontecimentos, que vieram em consequência do 11 de setembro.

Para responder a essa questão, partiu-se do estudo de que para afastar imigrantes indesejados, esses presidentes utilizaram-se de medidas antiterroristas para sustentar decisões mais restritivas, em relação a esses indivíduos não nacionais, em seu território. A metodologia utilizada foi "estudo de caso", observando a mudança na política migratória dos EUA, quais

foram as ações feitas diante da suposta “ameaça”, no pós ataque, dentro de uma imprevisível vulnerabilidade e qual é a justificativa americana para a tomada dessas decisões.

Desde Westfália, a ordenação do sistema internacional dá-se pela condição da figura de Estado-nação, soberano nos limites de seu território e o monopólio legítimo do uso da força. Apesar do conceito atual de globalização, as migrações internacionais não são apenas um fenômeno social; mas também, inerentemente político, que advém da organização do mundo em um conjunto de estados soberanos.

A divisão do período, pós ataque dá-se principalmente, pela crise de identidade americana, um país tradicionalmente formado por imigrantes, mas cuja opinião, recente, não aceita mais a entrada de novos fluxos.

Essa questão revela-se em um paradoxo, quando o direito individual de um ser humano de fugir de um país no qual ele é perseguido, ou mesmo sem condições de uma vida digna, choca-se, com o direito que o Estado possui de escolher quem pode entrar em seu território e como e quando esse direito prevalece ou deveria prevalecer. A maioria dos países vivem, hoje em dia, com essa delicada polêmica de conciliação dessas duas magnitudes que, cada dia, parecem estar mais distantes.

A alavanca de sustentação desses deslocamentos figura-se nas disparidades e desigualdades profundas, entre as regiões do globo, embora a economia se dê no aspecto da globalização, em momentos de crise, ou mesmo antes; os Estados nacionais fecham-se em um modelo de ordenação do espaço internacional, a proteção de seus grandes símbolos de poder: povo, território e cultura.

As políticas de migração e nacionalidade refletem interesses econômicos, demográficos e conjunturas políticas. Contudo, por suas próprias naturezas, elas obrigam os atores sociais, envolvidos nas suas produções, a se expressarem em termos de um discurso de nacionalidade, a tentarem responder às questões do tipo “quem nós somos” e “quem nós queremos ser”. Assim, elas acabam sendo um reflexo, interessante, da forma como a imagem da nação é construída. Diante disso, o trabalho dividiu-se em três capítulos: o primeiro trabalha o histórico do processo migratório e como os EUA sempre estiveram, dentre os locais mais procurados pelas pessoas; em busca de melhores condições de vida, fugidas de guerra ou da falta de oportunidades, nos países de origem, bem como a relação da migração com a desigualdade social do globo e que podem ser entendidas como processo social.

O segundo capítulo traz a análise teórica de como o conceito de segurança foi “modificado” para se adequar ao contexto do ocorrido á época e como as estratégias mudaram em decorrência disso. Uma curta análise sobre o que significa a ameaça para as escolas

tradicionalistas e porque elas não foram capazes de prever os acontecimentos futuros. Também observou o desafio de tentar levar á compreensão de um fato que se transformou por conta de um acontecimento e que acabou gerando uma linha de vontades presidências que caracterizaram cada mandato dos últimos três presidentes da nova era.

E por fim, o terceiro e último capítulo, demonstra como se deu o discurso de cada presidente desde 2001, como suas falas foram interpretadas pela sociedade civil, qual foi o impacto das medidas tomadas por cada um e a diferença nas posições tomadas para determinar esse assunto. A necessidade de dar continuidade em algumas medidas e acabar com outras; deixa, bem claro, a essência de cada líder, no que tange a prioridades, direitos humanos, terrorismo, guerra e paz. A análise empírica foi realizada com dados quantitativos que demonstram as atitudes, dentro de cada período, e como os EUA e o mundo ficaram diante disso.

Por fim, concluiu-se que, apesar de ser um assunto sempre carregado de controvérsias, as autoridades americanas tomaram o fato ocorrido em Nova York e usam como argumento para um interesse anterior de necessidade de mudanças estratégicas, na área de segurança, com vistas a proteger-se de um inimigo caracterizando-o como o estrangeiro ou não nacionais.

Capítulo 1 - O Contexto do 11 de Setembro

Este primeiro capítulo tem o propósito de mostrar em que contexto os ataques ao World Trade Center aconteceram, a vulnerabilidade dos EUA diante do fato e o que motivou os terroristas, além de analisar o que o atentado causou, de que maneira a política migratória foi afetada e quais foram às ações de política externa tomadas pelo então presidente. Está dividido em seis sessões que abordam: o contexto do 11 de setembro, a resposta estadunidense, os efeitos do ataque, mudanças, fluxos e dados migratórios.

Os acontecimentos da década de 90 geraram grandes mudanças no cenário internacional. Ainda no início da década, o mundo assistiu ao declínio da URSS, consequentemente, o muro de Berlim cai e o mundo bipolar fica dividido por áreas de influência sustentadas pela Guerra Fria. Isso promoveu a ascensão econômica definitiva dos EUA, contribuindo para sua posição de destaque no, cenário internacional, como a nova superpotência mundial.

Essa década, também, marcou a ascensão de uma nova configuração internacional, a globalização. Além de trazer novos atores para o cenário mundial, esse período motivou pensamentos, sobre o que é preciso “priorizar”, levando em consideração os últimos acontecimentos da década, novos temas e a possibilidade de novas teorias de relações internacionais que tentassem explicar a construção da realidade. Assim, novas necessidades que foram surgindo e dando origem a uma nova pauta internacional e a um novo interesse mundial. (KEOHANE e NYE, 2001).

Os atentados ocorrem em um momento de contentamento americano, superada a Guerra Fria, acrescido à ascensão econômica, e a plena maturidade de seu poderio, tendo de certa forma até mesmo automática, a capacidade de reger o processo de globalização, e a própria ordem mundial. Um “Império” que incorpora, gradualmente, o mundo inteiro dentro de suas fronteiras abertas. (BARBOSA, 2002).

A superpotência, da atualidade, ocupa posição central nessa nova ordem capitalista que começava a dominar o mundo contemporâneo, é o centro dinâmico, de onde entram e saem todos os fluxos. Consequentemente, alcançou a superioridade diante de outros Estados nos campos: econômico, tecnológico e militar. Porém, o poderio político decorreu da tentativa, por todos os meios, de resguardar e cultivar tudo isso.

Tal disparidade do poder dos EUA para os demais Estados, pode estar, de uma maneira ou de outra, por trás do efeito motivador dos eventos do 11 de setembro, um atentado

terrorista aos símbolos de poder econômico, político e militar do país, que mudou a visão americana sobre suas atitudes, frente aos que chamaram de “inimigos” (BARBOSA, 2002).

A essência do fenômeno terrorista, a exclusão de boa parte do mundo da prosperidade de um império, sua arrogância, a política externa dos EUA para o Oriente Médio e a aliança com Israel fizeram com que despertassem uma aversão e ódio que levou, mais tarde, a mudança de diversas políticas ligadas à migração. Além disso, a reação americana ao atentado foi também, de acordo com sua posição no globo, uma resposta feita de unilateralismo e intervencionismo, além do apelo do multilateralismo, por alianças e parcerias que estivessem, na visão deles, juntos no combate ao terrorismo. (BARBOSA, 2002).

Os atentados às torres gêmeas geraram uma surpresa sem tamanho no que diz respeito à vulnerabilidade do país, desde Pearl Harbor e a resposta dos EUA baseou-se na ideia da defesa do bem contra o mal. A nova filosofia de política americana seria baseada em um documento intitulado “A Estratégia de Segurança Nacional” lançado pela casa branca no final de 2002. Os principais pontos dessa política eram: o poder militar americano deve permanecer fora de qualquer “contestação” em um futuro previsível, levando em conta o fato de que o principal inimigo agora ser um fundamentalista “irracional”, que, ao contrário da época dos comunistas, a América agora tem o direito a ataques preventivos, ou seja, atacar países que ainda não apresentam uma ameaça clara ao seu território, mas que, no futuro, poderiam ameaçar. Apesar de quererem formar coalizões e grupos *ad hoc* para tais ataques, esse país deve-se reservar ao direito de agir unilateralmente, caso não consiga reunir o apoio internacional suficiente (ZIZEK, 2002).

A “guerra contra o terrorismo”, nascida a partir de então, impôs a concentração da estratégia internacional dos EUA; no grande Médio Oriente, como vetor de política externa, de segurança, de restrições às entradas e saídas de pessoas do país e tudo relacionado a nova ideia de vulnerabilidade, que passaram a pautar a agenda de emergência da potência. (ZIZEK, 2002).

1.1 A Resposta Estadunidense

Os ataques proferidos ao maior centro empresarial dos Estados Unidos foram anunciados pelos meios de comunicação em todo o globo, revelando o momento de fragilidade do país. Em resposta, o então presidente George W. Bush e as nações pró-americanas criaram uma estratégia internacional, para combater todo Estado ou entidade que praticassem ou apoiassem o terrorismo, introduzindo algum tipo de legislação antiterrorismo.

A prática da nova filosofia americana e com isso, as primeiras atitudes da chamada “guerra ao terror” resultou na invasão dos EUA ao Iraque e ao Afeganistão, como medidas ofensivas do presidente Bush e a ajuda de outros países em retaliação aos atentados e a possíveis novas ações terroristas. No que ficou conhecido como a segunda guerra do Afeganistão, o objetivo era encontrar Osama Bin Laden e desarticular a formação terrorista, além de destruir o regime Talibã. Vale lembrar que essa campanha somente foi possível, porque os EUA ignoraram a vontade da Organização das Nações Unidas (ONU), que era contrária a invasão. Nessa época, o presidente George W. Bush criou a lei antiterrorismo, que dava o direito do Estado de prender estrangeiros, sem acusação prévia, violando determinadas liberdades individuais. O fracasso na captura de Bin Laden, nos primeiros anos da guerra, fez com que os EUA desse continuidade à perseguição, ao que ficou popularmente conhecido como “eixo do mal” e o Iraque foi alvo de investigações sobre o possível domínio de armas de destruição em massa que poderiam colocar em risco os EUA e seus aliados. (BARBOSA, 2002).

Economicamente, o ocorrido foi motivo para justificar o aumento da indústria bélica e uma série de gastos militares.

Quem não estava na guerra do Afeganistão, sentiu o clima pesar nos aeroportos onde muita coisa mudou para impedir que alguém voltasse a sequestrar ou explodir aviões. Os EUA nesse contexto criaram então o Transportation Security Authority (TSA), uma agência de segurança com 55 mil funcionários (5 vezes o número de todos os funcionários da Infraero, que administra os aeroportos brasileiros) para proteger e cuidar da segurança dos sistemas de transportes do país estabelecida pela Lei de Segurança de Aviação e Transporte, aprovada pelo 107º Congresso e assinada em 19 de novembro de 2001, passou para as mãos do governo federal a responsabilidade pela segurança dos aeroportos. Essa lei inspeciona passageiros e bagagens o que causa atrasos, constrangimentos e danos a privacidade dos cidadãos. Além do TSA os EUA também estabeleceram o Departamento de Segurança Interna em 2002 combinando 22 departamentos e agências federais diferentes em uma agência de gabinete unificada e integrada, como a missão de prevenir e coordenar os esforços nacionais para ataques de qualquer natureza, além do USA PATRIOT ACTV que deu ao governo federal a ampliação de seus poderes como por exemplo deter estrangeiros suspeitos de terrorismo por uma semana sem acusação para monitorar e processar suspeitos. A administração federal de aviação (FAA) ordenou que a cabine de pilotagem deviam ser reforçadas juntamente com a presença de oficiais do governo nos voos. (BARBOSA, 2002)

A política externa ganhou força e prioridades, principalmente, em assuntos de defesa e segurança, além do controle de fronteira e o medo iminente de que todos pudessem ser possíveis terroristas. O relacionamento do governo Bush com os organismos internacionais

passou por um período delicado depois do ocorrido, exemplos disso foram a fragilidade das articulações com o Tribunal Penal Internacional, com o Protocolo de Quioto e com os entendimentos sobre desarmamento. (BARBOSA, 2002).

1.2 Os Efeitos do Ataque e a “Guerra ao Terror”

A estrutura internacional do mundo, pós 11 de setembro, não mudou, mas a política internacional teve suas alterações próprias ou relativas. O que mais se alterou foi o relacionamento do governo americano com o resto do mundo. A postura dos EUA em lidar com o que eles chamam de ameaça terrorista, define sua política não apenas na Ásia e no Oriente Médio, mas também na América Latina, tornando a segurança o principal ponto da agenda bi e multilateral nas américas (MESSARI, 2004).

Não só pelo fato do atentado em si, mas pela tentativa de demonstração de poder da maior potência do mundo. O que fica claro nessa mudança é a relação dos EUA com o resto do globo. Além disso o conceito de “terrorismo” evidenciado pelos americanos leva quase que forçadamente a que outros Estados do mundo também atuem decisivamente para o combate desses movimentos. Assim, embora não tenha afetado a estrutura das relações internacionais como um todo, o combate ao terrorismo trouxe mais parceiros estratégicos aos Estados Unidos (BARBOSA, 2002).

O atentado às torres gêmeas gerou três principais mudanças na política internacional: a primeira diz respeito ao discurso sobre a necessidade de se redefinir o que é segurança, retomando o debate sobre segurança subjetiva invocada pela Escola de Copenhague no final do século XX (BUZAN, 2009), a segunda é transformação do terrorismo em o mais importante inimigo dos EUA, e por último, a reestruturação da estratégia de defesa.

Além disso, também buscou-se a adequação de instrumentos de segurança e defesa a ameaças distintas, gerando, assim, uma diferenciação de assuntos de segurança de alta intensidade, e assuntos de segurança de baixa intensidade. Para os primeiros (hard security) utiliza-se o aparato militar, já os de baixa intensidade (soft security) usam-se meios alternativos. Esse era o caso da migração, anteriormente vista como assunto de segurança de baixa intensidade, e depois dos ataques, colocada, em pauta, como uma das principais formas de sofrer atentados terroristas, receber estrangeiros desconhecidos no país. (MESSARI, 2004).

Levando em conta a mudança feita, temas que eram anteriormente vistos como assunto de uma agenda secundária, como meio ambiente, terrorismo e migração, tornam-se temas de segurança. Segundo Buzan (2009), os assuntos de esfera pública variam, no tempo e no espaço, e um mesmo assunto, pode fazer parte da esfera de segurança de um país e não em

outro, também variando em relação ao tempo, perdendo ou ganhando importância no decorrer da história. A despolitização de um assunto, pode se dar, por ele ter voltado a esfera privada ou sua “elevação” para o nível de ameaça à segurança nacional, que significam a sua anulação da esfera política, e ao mesmo tempo, que um tema pode ser securitizado, pode ser também dessecuritizado, portanto não são movimentos definitivos. (MESSARI, 2004).

A resposta americana consiste em instituir uma guerra moderna contra seus inimigos, utilizando o caráter sensacionalista de associar o terrorismo a um câncer em uma pessoa saudável, que precisa ser retirado, a luta do bem contra o mal (MESSARI, 2004). Segundo Michel Foucault, nas relações internacionais, a construção da identidade é um processo necessariamente relacional, resultado da interação com o outro. Alguns autores entendem a política com uma relação semelhante. Um “outro” que possa ser amigo ou inimigo do Estado.

Tomando como ponto de partida a ideia da caça a um inimigo do Estado americano, chega-se às questões migratórias, que a partir dos anos 90, deixa de ser tratado apenas em âmbito nacional como política interna de um Estado e se estende para as Relações Internacionais, como um grande problema do globo. Esse assunto passa a ser debatido à medida que se percebiam a saturação dos serviços públicos dos países receptores, porém essas nuances na prática estavam sempre abaixo da retórica do direito universal de “ir” e “vir” de cada pessoa, além da narrativa de direitos humanos citada por aquelas que vivem em países de guerra civil ou extremamente pobres (OLIVEIRA, 2014).

Em virtude disso, foram sendo criadas políticas de controle, nos países receptores, para diminuir a entrada desses “imigrantes indesejados”, entretanto, paralelamente, também eram estimuladas ações de cunho integracionista, para ganhar visibilidade e interesse de imigrantes de alto valor, que possuísem capacidades técnicas e intelectuais para ajudar no desenvolvimento do país para onde estariam se deslocando (OLIVEIRA, 2014).

No pós Guerra Fria, as ideias dominantes no sistema internacional eram: multilateralismo, democracia e direitos humanos. Entretanto, o que se viu foi a tentativa americana de implementar seu modelo de vida política e econômica em todo o globo, criar um modelo que favorecesse seus ideais. Com isso novas ameaças foram surgindo em detrimento do que foi a URSS à época da Guerra Fria, e a segurança americana, agora, não era mais um fator que se limitava ao campo externo, mas também uma pauta preocupante da política doméstica do Estado. (MESSARI, 2004).

No que tange ao ideário atual de globalização, o ataque aos EUA fez com que esse conceito se restringisse aos moldes do que eles achavam ser possíveis, dentro de seu quadro

de liberdade individual, no plano interno, e segurança, no plano externo. O direito internacional público, acordos comerciais e política migratória são alguns exemplos.

O final do século XX testemunhou o fenômeno de fragmentação social, que coincide com as novas ideias de preservação social ou Estado de bem-estar. A mudança no cenário Leste-Oeste tomados pelas zonas de influência dos EUA e URSS para o eixo NorteSul, em que o Norte caracterizava os países ricos e desenvolvidos (países de cima), principalmente dominados por preceitos americanos, enquanto o Sul era composto por países em desenvolvimento (países de baixo), cenário que propicia o aparecimento de forças inusitadas por parte dos chamados países em “baixo”, adquirindo um poder inusitado e inesperado (WELLAUSEN, 2002).

Diante da divisão do globo, nesse período, e o aumento dos fluxos migratórios, é possível notar a diferença entre as modalidades de política migratória, que podem ser pragmáticas, quando formuladas diante de um projeto político, econômico ou social, e as conjunturais que são respostas a pressões migratórias momentâneas. Pode também ser considerada explícita, quando é formalizada por um discurso, ou implícita quando omitir essa formalização (OLIVEIRA, 2014).

Além disso, há também dois tipos de políticas que merecem ser analisadas: a política de regulação de estrangeiros, com leis e procedimentos para admissão dos mesmos, como residentes no país e a política para imigrantes, que são medidas tomadas pelo Estado receptor, direcionadas aos cidadãos estrangeiros residentes, regulam a seleção e tem o intuito de restringir a imigração, ou selecioná-la. (OLIVEIRA, 2014).

Dentro desse contexto, os atentados terroristas eclodem como algo extremamente violento, em que as ações dos grupos impressionam pelo poder devastador. Ao lado do processo de quebra de barreiras do final do século, desenvolvem-se tensões e conflitos entre os setores sociais dominantes e os subalternos que realimentaram as mais diversas manifestações de intolerância e opressão. O fim da Guerra Fria reabre lutas étnicas e religiosas, fazendo assim, a sociedade caminhar na tentativa de reorganizar seu espaço geopolítico, porém ainda sem sentir a forte influência da grande potência que ascendia após o fim do conflito.

As minorias massacradas pelo Estado ocupam um novo espaço, dando lugar a emergência de novas estratégias expressivas, de velhas relações de poder. A história oferece um campo de possibilidades para a emergência e voz dos que não detêm o poder, mas que podem penetrar na sociedade e se fazerem ouvir. Nessa nova conjuntura, faz-se presente o terrorismo, sua fisionomia e sua surpreendente forma de usar a violência. A busca pela

identidade, e a afirmação de um modo de ser, agir e pensar, seja por religião ou por outros motivos, fecham grupos, que tendem a imaginar que sua própria maneira de viver e de ver o mundo têm validade absoluta e imutável. (WELLAUSEN, 2002).

O terrorismo, como uma forma de guerra do futuro, depois de todos os tipos de conflitos armados que o mundo já passou, experimenta, agora, algo diferente dos extermínios dos séculos anteriores. Enquanto este tem produzido massacres e genocídios, ao longo da história para atingir uma massa, classe ou étnia, por motivos políticos ou não, de forma discreta e abrangendo quantitativamente o maior número de indivíduos, o terrorismo pretende exercer uma violência qualitativa, com métodos econômicos quase cirúrgicos. O triunfo do ato terrorista, está nas estratégias de ação pontual, o “atentado” concentra-se no tempo e no espaço, pegando, de surpresa, uma multidão, e que pode ser praticado por indivíduos dessa mesma população. Sua principal característica é o ataque a civis e querem obter o maior número de mortos e visibilidade. (WELLAUSEN, 2002).

Para Norberto Bobbio, (apud WELLAUSEN, 2002) o terrorismo, como um ato de violência, pode ser utilizado tanto como um instrumento de governo para se manter no poder, quanto como um instrumento de libertação nacional em nações dominadas. De ambas as formas é sempre a ruptura da ordem dominante que, nesse caso específico, caracterizou-se pela revolta dos terroristas que atentaram contra as Torres Gêmeas, diante do grande poderio de dominação americana no mundo. É um ato de necessidade, de afirmação política.

Antes de ser causa da violência, os terroristas percebem-se e designam-se como produto de uma violência antecedente: dominação política, colonial, exploração econômica, opressão social etc. No pensamento terrorista o inimigo é o “outro”, que detém poder maior que o seu, e já que é estrategicamente inferior, ele precisa combater o poder maior através do ataque surpresa e da natureza desses ataques, conclui-se dizer que não há defesa prévia, não tem como conter. (WELLAUSEN, 2002).

Terrorismo e anarquia, tanto um quanto outro caracterizam-se como forma de ação política, no combate ao poder estabelecido. Entretanto os anarquistas têm como foco principal o Estado, é o que dá sentido à sua ação, já os terroristas procuram atingir uma parte da sociedade para alcançar o todo. Dessa maneira o terrorismo age por amostragem, basta atingir um ponto, para alastrar o medo e o terror.

Atingiu o coração do poderio econômico americano, o World Trade Center e alastrou o pânico em todo o mundo. Para Michel Foucault (apud WELLAUSEN, 2002). a ação pontual é explicável pelas categorias de poder, um atentado é o poder de causar a morte inserido na modernidade. A disseminação da ação terrorista implanta terror, pela estratégia do

inesperado, que busca do alvo em lugar diferente daquele em que se encontra seu destinatário. A eficácia se dá pela brutalidade da ação inesperada.

Diante de todas as questões levantadas, o foco de maior atenção dos governantes americanos, é o mundo islâmico, sua relação com as práticas terroristas e a aversão à democracia. Além dos EUA, as outras regiões do mundo e a ONU, exemplificam a rejeição a toda e qualquer forma de terrorismo. Porém essa idéia associativa de todo muçulmano ser possivelmente terrorista é que gera a discriminação, quando se fala em entrada ou saída do país, ou mesmo o surgimento de novos ataques, sem que se conheçam os culpados, e até no que diz respeito à ajuda humanitária de pessoas que são tidas como “suspeitas” pelo comunidade internacional por ser de uma determinada nação ou religião.

Levando em conta o medo deixado pelo terror dos ataques, “Os EUA decidiram por meio da Lei 107 – 173 de 14 de maio de 2002, nos Títulos III, IV, e V sobre à questão da Estratégia de Segurança norte-americana – combate ao terrorismo internacional”, de temas relacionados às migrações internacionais, e à Lei de Imigração e Naturalização norte-americana. O Título III da referida Lei trata da emissão dos vistos. As nove seções do texto definem que os dados sobre entrada e saída de pessoas em território dos EUA devem ser sistematizados por meio da utilização de recursos tecnológicos, o *Electronic Provision of Visa Files*¹, a criação da *Terrorist Lookout Committees*², e a restrição de emissão de vistos para não imigrantes de Estados ou regiões que são patrocinadores do terrorismo internacional.

E ainda a implementação de um sistema contra fraudes e falsificações de documentos oficiais, como passaportes, em conjunto com os países membros do *Visa Waiver Program*³. O Título IV trata da inspeção e admissão de estrangeiros, mas a quarta seções do texto definem a realização de um estudo de viabilidade de criação de um Programa de Segurança Nacional norte-americano pelo Presidente, com o objetivo de reforçar a segurança mútua no âmbito da ONU, EUA, Canadá e México. O Título V trata dos estudantes estrangeiros e dos visitantes de intercâmbio, as duas seções do texto abordam o programa de monitoramento dos estudantes estrangeiros e a revisão das instituições e outras entidades autorizadas a registrar ou patrocinar pessoas não imigrantes (DELFINO 2010).

¹ Fornecimento Eletrônico de Arquivos de Visto [tradução nossa]

² Comitês de Vigilância Terrorista [tradução nossa]

³ Programa de Isenção de Visto [traadução nossa]

1.3 A Mudança no Cenário Migratório

Nas campanhas presidenciais norte-americanas de 2002, um dos anúncios do candidato George W. Bush era o slogan que dizia: "*El sueño americano es para todos*⁴", ou seja, a ideia de que votos de imigrantes latinos eram fundamentais para a decisão de uma eleição. Porém o evento do 11 de setembro muda o cenário migratório americano, principalmente depois da descoberta que, alguns dos terroristas que sequestraram os aviões, haviam entrado e estavam legalmente no país e de que a relação da *Immigration and Naturalization Service*⁵ (INS), a agência responsável pela concessão de vistos, e as agências de segurança do país era mínimo, efeito do que é claramente explicado pela falta, até então, da associação dos assuntos de migração, segurança e defesa. Fato que levou a extinção do INS e a criação de uma superagência em 2002, o *Department of Homeland Security*⁶ (DHS) que ficou responsável por todos os assuntos considerados importantes para a segurança nacional, entre eles a imigração. (ROCHA REIS, 2002).

Não só a mudança de categoria na administração da imigração para uma agência que cuida de segurança nacional, mas também outros aspectos relacionados ao tema foram repensados e remodelados, depois dos atentados. Exemplos disso foram a aprovação de uma lei na câmara dos deputados norte-americana, que previa a construção de um super muro entre os EUA e o México, para diminuir a entrada ilegal de imigrantes, além da criminalização (ROCHA REIS, 2006). Apesar da contribuição que os ataques às torres gêmeas deram a preocupação da segurança interna e a relação disso com o controle de imigração, essa tendência ainda é anterior aos ataques de 2001.

Na década de 80, o conceito de "invasão" já estava muito presente e influenciou a vida política e social americana. Na mesma década a campanha de Ronald Reagan beneficiou-se com a entrada de inúmeros cubanos nos Estados Unidos nos anos 70, refugiados que entraram no país por meio de um acordo entre Cuba e EUA, em que Fidel aceitaria a saída de cubanos que quisessem migrar para os Estados Unidos, que por sua vez comprometeram-se em aceitá-los. Posteriormente houve uma desconfiança por parte dos EUA de que Fidel tinha "despachado" para os EUA, doentes mentais, gays, criminosos, utilizando-se da boa fé da tradição de acolhimento norte americano.

Entretanto, a aceitação dos Cubanos pelo governo norte americano, enquadrava-se na

⁴ "O sonho americano é para todos" [tradução nossa]

⁵ Serviço de Imigração e Naturalização [tradução nossa]

⁶ Departamento de Segurança Interna [tradução nossa]

política externa americana à época da Guerra Fria, enfraquecer o comunismo e mostrar o quão ruim eram os lugares em que ele se disseminava. É fato então, que não apenas nesse caso específico, mas durante toda a Guerra Fria, a imigração foi usada como ferramenta passível de enfraquecimento do inimigo. (Teitelbaum & Weiner, 1995; Loescher, 1994; Zolberg, 1994). Com o passar dos anos e o crescimento da imigração, principalmente ilegal, o discurso sedutor de que eles estariam atrapalhando o mercado de trabalho, causando prejuízo ao Estado, sobrecarregando escolas e hospitais, além de mudar os valores americanos, vão levar em 1993 a chamada Iniciativa 187 na Califórnia, que exigia a exclusão de imigrantes ilegais aos serviços públicos, como na educação. (REIS, 2006).

Todas as mudanças feitas na legislação de migração durante os anos, a grande preocupação com seu aumento e a tentativa de diminuir a migração legal, e acabar com a ilegal, convivem com o reconhecimento dos direitos dos migrantes, mesmos dos ilegais, estabelecidos na sociedade norte-americana. Porém, depois de 2002, o medo e o terror de um novo ataque impõe uma nova legislação que restringe e coloca limites às liberdades individuais dos estrangeiros em detrimento da sensação de tentar controlar ou manter, sobre controle, mesmo que não totalmente, a segurança nacional. Para isso, os EUA reforçaram também, com rigidez, os controles nos aeroportos e na fronteira com o México. (REIS, 2006).

Em sentido amplo, na tentativa de conter o grande fluxo migratório, a noção de segurança desse tema estende-se também, abordando a preservação da ordem social, cultural e econômica, o aumento da criminalidade e dos possíveis terroristas que vêm de fora, além da criminalização da imigração ilegal. Este discurso é pautado, com mais intensidade, no mundo globalizado, onde os fluxos se tornaram mais intensos, rápidos e fáceis que permitiram transpassar a ideia de que as fronteiras estão cada vez mais porosas. Nas palavras de Jürgen Habermas:

“Contra a incontrolável maré invasora que vem de fora, esse lado evoca a vontade política de fechamento das comportas. O afeto protecionista volta-se do mesmo modo contra os traficantes de armas e de drogas que põem em perigo a segurança interna, bem como contra o transbordamento de informação, o capital estrangeiro, os imigrantes em busca de trabalho e as ondas de fugitivos, que supostamente destroem a cultura local e o nível de vida.” (HABERMAS, 2001, p. 103).

O perigo agora torna-se preocupação interna central, porque não provém mais de um país inimigo, que em última instância se faria guerra. A imigração e o terrorismo são transnacionais e não podem ser controlados ou afastados de forma tradicional. Atentados como do 11 de setembro são assustadores, não só pelo fato de serem surpresas e matarem de

uma vez uma parte da população brutalmente, mas do conhecimento, da ciência de que essas atitudes vieram de pessoas de fora, que moram no país, ou seja, a ameaça desconhecida mais próxima que existe (ROCHA REIS, 2006).

A perda da inocência americana após a queda do muro de Berlim, sua visão de mais poderosa potência do mundo e suas tentativas exageradas de vinganças, após os ataques de 2001 afirmaram o poder brutal dos americanos. A junção do grande poderio militar somado aos recursos econômicos e a ideia de que poderiam fazer tudo que quisessem inclusive reformular o mundo Árabe à sua imagem e semelhança, não resolveram o problema. (RICUPERO, 2003).

Passados anos dos ataques, a radicalidade e irreversibilidade das transformações estão cada vez mais evidentes, a principal delas é o reforço do poder do Estado, visto na prática com as duas intervenções americanas no Iraque e Afeganistão, bem como sua necessidade de afirmação para o mercado mundial e para a sociedade civil. Sua política de estratégia como em tempos de guerra voltaram a ganhar força em detrimento da economia, que ficou em segundo plano, diante de esforços investidos em segurança nacional, como a criação de leis mais restritivas das liberdades individuais e de um Ministério de Segurança interior. Apesar de os EUA serem o alvo principal do terrorismo, essas manifestações não se restringem só a eles, empenhando o mundo então a colocar-se em uma “guerra global contra o terrorismo” a serviço das necessidades repressivas dos EUA (RICUPERO, 2003).

Se o unilateralismo, no uso do poder, é uma etapa da vida internacional, o aprofundamento dos maiores problemas que acarreta é a sequência dele. Perante as ações multilaterais dos EUA, em desafio à carta das Nações Unidas, dos pedidos do papa e da opinião pública mundial, desaparece a reação solidária dada por todo o mundo após o ocorrido, que se substitui por mais terror e medo, além de rejeição e discordância.

O discurso de apoio global contra o terrorismo era aceito e cheio de aliados, porém as ações que levaram o ataque ao Iraque pelos, EUA, sem provas e sem aval da ONU, causaram danos a segurança coletiva e a morte e sacrifício de vidas inocentes, em nome da prevenção e do achismo, em suposições da existência de bombas nucleares, que mexeram negativamente com a população mundial, criando a repulsa de uma guerra gratuita e desnecessária, mudando o foco da globalização para a luta pacifista.

Ao esmagarem os países fracos com sua demolidora tecnologia militar, os EUA estimulam os adversários a recorrerem ao terrorismo, uma clara forma de quem não detém o

poder, tentar aspirar contra uma superioridade inigualável. De todo modo, à banalização da guerra, o unilateralismo de poder, a militarização da diplomacia possuem uma enorme capacidade de criar discípulos e imitadores. Sendo a violência tão contagiosa como a paz (RICUPERO, 2003).

Dos litígios dos últimos cem anos, o mais perigoso é o do Oriente Médio, em razão de seu poder de desestabilizar uma região de importância geoestratégica, seu rico petróleo e a maneira como isso tudo afeta as políticas das superpotências e milhões de muçulmanos no mundo inteiro (RICUPERO, 2003).

A obsessão com a segurança que toma conta, hoje, dos Estados Unidos está cada vez mais diminuindo a liberdade de passagem e, se ainda não retrocedeu, travou seu progresso. O processo burocrático tornou-se humilhante até mesmo para os americanos que vão em simples viagem de férias e retornam ao seu país. Viajar para os EUA se tornou penoso principalmente para cidadãos com certas características que os distinguem como ameaça.

1.4 Os Fluxos Migratórios

Como categorizar ou classificar um imigrante? Não existe uma regra universal, cada Estado de acordo com a sua soberania, seu histórico de migração, seus interesses e sua política migratória vão determinar, por meio de suas leis sobre cidadania e naturalização, quem entra ou sai do país. Muitos fatores são usados para determinar essas políticas, principalmente no que tange as fragilidades e deficiências do Estado receptor.

Em caráter da carta de São Francisco, dos blocos regionais e dos princípios norteadores de cooperação para o desenvolvimento, existe, o que se pode chamar, atualmente, de um alinhamento nas políticas de imigração internacional, porém isso não quer dizer que o país seja obrigado a aceitar todo e qualquer migrante (DELFINO, 2010).

Os fluxos migratórios contemporâneos possuem uma dinâmica diferente, os anos pós Guerra-Fria e a queda do muro de Berlim trazem um mundo mais conflituoso, e novamente dois blocos populacionais: desenvolvidos e subdesenvolvidos. Esse desequilíbrio entre população, recursos, industrialização, distribuição de renda e conflitos regionais é o que gera as idas e vindas ao globo (DELFINO, 2010). Estruturalmente, as migrações, atuais, são vistas como consequência da crise neoliberal contemporânea que constitui um espelho das assimetrias em nível planetário, contradições vistas com mais clareza na era da globalização e que instiga a revolta e a formação de conflitos, além de ações como terrorismo. (MARINUCCI; MILESI, 2011).

No século XIX, muitos países não diferenciavam as leis para nacionais ou estrangeiros, como por exemplo, o código civil de países como Holanda, Argentina, Itália entre outros, legislações essas que equiparavam os direitos. O contexto e resultado das guerras mundiais trouxeram mudanças significativas no que tange aos migrantes, e muitos países estabeleceram restrições dos direitos dos estrangeiros em suas legislações. A desilusão impulsionada pela queda do muro de Berlim de que há uma esperança de um mundo mais igualitário de sociedades justas foi vencida pelo capitalismo pautado na estrutura de enriquecer ainda mais os ricos e empobrecer os mais pobres.

As migrações do passado eram vistas como potencial de novidade e inovação, e após o episódio de Nova York tornam-se fonte de ameaça e terrorismo, provavelmente gerados pelas desigualdades do globo. ~~Dados da FAO (2013) mostra que entre 1995/97 e 1999/2001 houve um aumento em 18 milhões de pessoas que sofrem fome crônica.~~ A UNICEF relata, anualmente, que as crianças que trabalham e morrem em conflitos bélicos, geralmente são traficadas ou exploradas sexualmente. O fato principal no caso de todos esses problemas como a fome por exemplo, não é a falta de alimento, mas a falta de ajuda multilateral, a pouca preocupação dos países mais ricos, a miséria e a exclusão, na tentativa de resolver problemas migratórios, que estão diretamente ligados às ações terroristas. (MARINUCCI, MILESI, 2011).

O grande desafio do problema migratório contemporâneo provém da complexidade e diversificação, e dos motivos que causam, tendo como principal motivo transformador, a Globalização que teoricamente viria para intensificar as relações. Na verdade, ela causa a exclusão crescente dos povos, as barreiras protecionistas que dificultam o crescimento de países em desenvolvimento, as desigualdades entre países do Norte e Sul, no mundo, a competitividade de mercado, os problemas ambientais, os conflitos armados e, principalmente, o mais difícil de prever e maiores chances de destruição, o terrorismo. (MARINUCCI, MILESI, 2011).

1.4.1 Dados sobre as Migrações Islâmicas para os EUA após o 11 de Setembro

Os dados divulgados pelo Escritório de Imigração e Estatísticas dos EUA em 2009 e as migrações de países islâmicos para os EUA no pós 11 de setembro de 2001.

Table 3.

PERSONS OBTAINING LEGAL PERMANENT RESIDENT STATUS BY REGION AND COUNTRY OF BIRTH: FISCAL YEARS 1999 TO 2008

Region and country of birth	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Afghanistan	877	1.011	1.202	1.759	1.252	2.137	4.749	3.417	1.753	2.813
Albania	3.695	4.755	4.358	3.765	3.362	3.840	5.947	7.914	5.737	5.754
Algeria	789	906	875	1.030	759	805	1.115	1.300	1.036	1.037
Azerbaijan	738	1.036	1.152	1.164	746	969	1.523	2.371	1.166	1.071
Bahrain	70	106	118	85	59	116	140	148	133	96
Bangladesh	6.038	7.204	7.152	5.483	4.616	8.061	11.487	14.644	12.074	11.753
Brunei	16	16	27	28	20	22	49	25	32	18
Burkina Faso	17	48	68	64	60	103	128	221	238	238
Chad	24	23	44	47	8	23	31	73	74	96
Egypt	4.421	4.450	5.159	4.852	3.348	5.522	7.905	10.500	9.267	8.712
Eritrea	325	382	540	560	556	675	796	1.593	1.081	1.270
Ethiopia	4.262	4.053	5.092	7.565	6.635	8.286	10.571	16.152	12.786	12.917
Gambia	183	231	390	343	263	422	581	897	826	739
Indonesia	1.186	1.767	2.525	2.418	1.805	2.419	3.924	4.868	3.716	3.606
Iran	7.176	8.487	10.425	12.960	7.230	10.434	13.887	13.947	10.460	13.852
Iraq	3.360	5.087	4.965	5.174	2.450	3.494	4.077	4.337	3.765	4.795
Jordan	3.269	3.900	4.572	3.964	2.927	3.431	3.748	4.038	3.917	3.936
Kuwait	801	1.015	1.258	1.056	707	1.091	1.152	1.230	1.017	1.104
Kyrgyzstan	189	388	582	473	356	439	656	785	597	632
Lebanon	3.033	3.662	4.579	3.935	2.956	3.818	4.282	4.083	4.267	4.254
Libya	156	180	223	158	140	185	223	271	186	285
Malaysia	991	1.551	2.439	2.124	1.200	1.987	2.632	2.281	2.149	1.945
Maldives	-	D	9	9	15	7	6	D	9	D
Mali	72	109	119	105	124	163	277	408	412	523
Mauritania	24	88	117	124	131	170	275	720	651	844
Morocco	2.970	3.614	4.958	3.387	3.137	4.128	4.411	4.949	4.513	4.425
Niger	12	30	1.330	1.263	808	62	126	116	97	107
Nigeria	6.742	7.831	8.253	8.105	7.872	9.374	10.597	13.459	12.448	12.475
Oman	40	51	55	61	76	122	101	155	103	70
Pakistan	13.485	14.504	16.393	13.694	9.415	12.086	14.926	17.418	13.492	19.719
Qatar	78	97	125	108	72	125	174	226	138	151
Saudi Arabia	759	1.063	1.178	1.014	735	906	1.210	1.542	1.171	1.194
Senegal	368	554	663	530	522	769	913	1.367	1.024	1.149
Sierra Leone	970	1.585	1.878	2.246	1.492	1.596	2.731	3.572	1.999	2.795
Somalia	1.690	2.393	3.007	4.535	2.444	3.929	5.829	9.462	6.251	10.745
Sudan	1.346	1.531	1.650	2.921	1.883	3.211	5.231	5.504	2.930	3.598
Syria	2.048	2.367	3.350	2.557	1.938	2.256	2.831	2.918	2.385	2.641
Tajikistan	104	156	187	181	137	167	207	239	172	231
Tunisia	150	307	438	540	353	457	495	510	417	410
Turkey	2.215	2.606	3.215	3.375	3.029	3.835	4.614	4.941	4.425	4.210
United Arab Emirates	310	435	460	472	380	586	812	1.006	758	693
Uzbekistan	1.221	1.631	2.031	2.317	1.445	1.995	2.887	4.015	4.665	6.375
Yemen	1.160	1.789	1.607	1.227	1.382	1.760	3.366	4.308	2.396	1.872

D Data withheld to limit disclosure.

- Represents zero.

¹ Korea Includes both North and South Korea

² Yugoslavia (unknown republic) prior to February 7, 2003.

Source: U.S. Department of Homeland Security.

Tabela 1: Elaboração própria. Fonte: Yearbook of Immigration Statistics; 2008

A diminuição das migrações para os EUA era esperada, no pós 11 de setembro, devido a medidas de combate e prevenção ao terrorismo e às políticas de segurança americana, principalmente por parte de islâmicos, porém não foi o que aconteceu. Essa questão, é flexibilidade quando passa os primeiros anos do atentado ao World Trade Center, seja por movimentos próprios da globalização, seja por parte dos blocos regionais e dos acordos de cooperação realizados (DELFINO 2010).

Essas novas migrações internacionais estão provocando a difusão do pluralismo religioso no mundo inteiro. O pluralismo cultural e religioso tomam conta de algumas regiões do globo o que talvez seja a grande dificuldade dos países de estabelecerem leis para estrangeiros e o aumento do fluxo migratório. A possível ameaça trazida de fora, por outras culturas e religiões gera o preconceito e medidas restritivas, no que diz respeito a quem entra ou não no país. Levando-se em conta o caráter religioso do ataque nos EUA, isso ainda é mais presente. (MARINUCCI, MILESI, 2011).

Com isso, conclui-se que a imigração é uma força transformadora, que produz mudanças sociais profundas tanto nas sociedades de origem, como nos Estados de acolhimento. Sua importância como tema a ser debatido por um governo, e a criação de leis que a regulem, vem de processos de aculturação, por parte dos imigrantes e de tentativas de medidas tomadas pelos Estados para controlar sua onda. O medo do estrangeiro e a xenofobia da chamada sociedade do menosprezo aumentam, em maior ou menor proporção, em todas as formas de imigração pelo mundo. Países como os EUA, que já foram chamados de “nação dos imigrantes” e que absorvia como uma esponja gigantesca milhões de pessoas, atualmente é um dos lugares que mais investem no controle de fronteiras (OLIVEIRA, 2014).

Os diversos acontecimentos e as constantes investidas de imigrantes ilegais, que entram todos os dias, acoplado à um conceito mais amplo de segurança faz com que uma reforma migratória vire pauta de todo e qualquer governo. Criando leis e determinando ações políticas que os ajudem a tratar dessa questão nos processos de politização e securitização, bem como na reversão desses dois fenômenos, ou seja, no processo de despolitização e dessecuritização.

Capítulo 2 – Construindo o Processo de Securitização (Explicação Teórica)

Este capítulo tem o objetivo de analisar os pressupostos teóricos da Escola de Copenhague, na qual redefine e amplia o conceito de segurança para além da temática de guerra e insere o conceito de securitização, criado por Ole Waever e Barry Buzan, como uma lente explicativa para melhor entendimento das consequências do ataque as torres gêmeas. Está dividido em doze sessões que explicarão: a base teórica, o racionalismo e o construtivismo, as variações do construtivismo, as vertentes da área de segurança internacional, a Escola de Copenhague e o conceito de securitização, os tipos de análise de segurança no processo de securitização, o multissetorialismo da segurança, a crítica das vertentes da Escola de Copenhague e as conclusões teóricas.

Nas últimas décadas, as teorias das Relações Internacionais se encontram intelectualmente em um quadro caótico, devido a grandes contradições entre elas e principalmente a imparcialidade que trazem, já que se encaixam em situações e campos de observações limitados, e por não convencerem como explicações universal como sugerem. Suas raízes vinculam-se a interesses e culturas, bem como padrões de conduta específicas de determinada sociedade, descartando assim, interesses, culturas, cenários, de outras sociedades. (CERVO, 2008)

O Realismo teve um caminho de sucesso entre as universidades e os intelectuais de modo incomparável. A ineficácia da teoria se deu nas evidências de sua origem, nos EUA, no pós Guerra Fria, edificando o Estado como agente principal das Relações Internacionais e a segurança como causa de motivações extremas. A corrente realista propõe então padrões, conduta e interesses do mundo Ocidental. (CERVO, 2008)

A crise das teorias de dentro dos meios acadêmicos para o mundo, surgem da carência da objetivação e alcance das correntes, acoplado a invasão dos países emergentes dotados de metade da riqueza do globo. A falta de um entendimento multilateral para alcançar temas como: clima, fome, fontes de energia, conflitos regionais, direitos humanos, comércio internacional requisita novas formas de explicar as relações internacionais. (CERVO, 2008)

Com o tempo, a trajetória dos estudos de segurança foram adequando-se de acordo com as necessidades do globo em cada período de tempo. Todavia, a preocupação está ligada, diretamente, ao medo da guerra dá-se com mais frequência, no passar dos anos. Um aspecto importante nesse ponto é a aproximação de especialistas em áreas de segurança e o meio-político estratégico.

A emergência da Guerra fria e da bomba nuclear alavancaram os estudos na área e

fizeram surgir o famoso “dilema do prisioneiro”, em que utiliza de cenários decisórios para justificar a incerteza diante de determinados acontecimentos históricos, por exemplo, a decisão de cooperar sem saber se vai receber uma cooperação. Entretanto, da cooperação pode obter-se um resultado de equilíbrio. Deverá, ou não deverá, o prisioneiro egoísta colaborar com o próximo sem o trair, para que a vantagem do grupo seja maximizada? Poderá ele confiar na reciprocidade do outro?

Tentar minimizar o medo advindo dos cenários de incertezas explica porque a teoria realista ocupou a posição de corrente dominante durante a maior parte da história que diz respeito à segurança. Os teóricos realistas definiam ameaça como algo externo, um perigo que vem de fora, como por exemplo Waltz (1979) ao abordar que o realismo, na esfera internacional, considera, que em última instância os Estados são atores auto interessados, ou seja, são guiados pelo interesse mínimo de se resguardarem e pelo interesse máximo de aumentar seu poder no sistema internacional. Na verdade, era a única alternativa possível e na visão da época correta para planejar e executar assuntos de segurança. (MIELNICZUK, 2012).

Com isso Morgenthau (2005), afirma que os Estados são “um produto da natureza humana em ação”, ou seja, são um espelho da violenta natureza do ser humano em busca de poder. Dessa forma, se um ser humano pode agir as escondidas, o Estado também poderá fazê-lo, o que gera a desconfiança e uma ação antecipada do rival, uma tentativa de agir antes do ataque na forma de autodefesa.

Fierk (2007) relembra a conexão entre segurança e Estado. Nesse sentido, a segurança de um Estado pressupõe uma ameaça fora do Estado. Com isso a população “aceita” e legitima a ameaça que limita suas liberdades e seus direitos individuais para receber a proteção Estatal. Cabe ressaltar que o conceito de segurança pode evoluir conforme o espaço e tempo, em virtude de que a guerra, nada mais é do que outra forma de se fazer política (CLAUSEWITZ, 1984), ou seja, o meio para se alcançar um fim político pode ser entendido de uma forma diferente, gerando conflitos como respostas a novos desafios. Sobre isso, a década de 80 e seus acontecimentos geraram uma redefinição do conceito de segurança. Nos EUA, o governo de Ronald Reagan é marcado por aumento de gastos em defesa e discussões sobre defesa estratégicas. Dessa forma era perceptível a necessidade da formulação de uma política de segurança europeia, também nesse período começa-se a perceber que problemas não militares também podiam afetar a segurança nacional. A importância concedida às relações transnacionais e a interdependência econômica deixaram o desafio na teoria realista.

A corrente liberal-institucionalista representada por Keohane (1984) e Krasner (1983)

defendem que a segurança não constitui uma área temática única ou prioritária, e que a cooperação entre os Estados modificou as ações, de modo que o uso da força, nem sempre era a melhor opção pelo custo-benefício. Os interesses não seriam definidos apenas em termos de poder ou luta por sobrevivência. Todavia, Waltz (1991) acredita que mesmo com as redefinições e ampliações do campo, não se deve fugir da temática da guerra. Já Kolodziej (1992) defende a ideia de estruturas de segurança, definidas a partir das dimensões militar, econômica e política, e lembra que o neorealismo não foi capaz de prever o fim da Guerra Fria, pois se deteve, apenas, à dimensão militar. Em *Vinte Anos de Crise*, Carr (2001) critica o pressuposto da harmonia de interesses:

O pressuposto utópico de que existe um mundo interessado na paz, que é identificável ao interesse individual de cada nação, ajudou os políticos e escritores políticos a fugirem do fato intragável da existência de divergências fundamentais de interesses entre as nações desejosas de manterem o status quo, e as nações desejosas de mudá-lo (CARR 2001, p. 72).

A contribuição de Buzan (1997) para a análise e redefinição do conceito de segurança, também acrescentou uma nova maneira de pensar. O contraste entre a situação dos EUA e da Europa, marcado pelo sofrimento de duas grandes guerras, fez com que fosse surgindo, no continente, uma grande quantidade de centros de estudos destinados para paz, em detrimento dos estudos destinados a conformação de estratégias nacionais, feitas, principalmente, pelos EUA, que foi a maior tentativa de promover um ambiente internacional mais pacífico.

A queda do muro de Berlim e o colapso da URSS levou à descrença na previsão dos estudos estratégicos, mas por outro lado, a Guerra Fria, segundo Miller (2001, p. 27-37) foi “liberador”, para os estudos de segurança. O debate, no campo, teve contribuições dos racionalistas (neo-realista e liberal-institucionalista) e das diferentes variações do construtivismo social. As discussões, pautadas em redefinir o conceito de segurança, já usado nas relações internacionais, foi umas das inovações da Escola de Copenhague, além de sua definição de securitização, ou seja, amplia o conceito para incorporar outros aspectos além do militar, essencialmente porque os atores de securitização podem ser, políticos, sociais ou intelectuais, e os objetos securitizados podem ser de qualquer natureza, sem perder a coerência discursiva. (MIELNICZUK, 2012).

2.1 O Racionalismo e o Construtivismo

Diante do contexto da época e as necessidades que iam surgindo, defendiam os construtivistas que o “mundo social”, assim como as identidades e os interesses dos agentes, é

construído por estruturas e processos intersubjetivos e coletivos. Para entendê-lo, então, faz-se necessário ir além das premissas realistas e liberal-institucionalista sobre a natureza das relações internacionais, de modo a analisar diversas variáveis, que acabam não sendo tão relevantes na epistemologia racionalista. O construtivismo, então, tem como objetivo desvendar processos antes ignorados e chamar a atenção para assuntos cuja relevância vinha sendo superestimada. As principais discordâncias entre racionalistas e construtivistas se dá no campo das ideias, na importância agregada a elas, no papel dos agentes no que tange à tentativa de entender e explicar os fenômenos e os objetivos das explicações no campo das relações internacionais (DUQUE, 2008).

No que tange à relevância das ideias entre os racionalistas, elas possuem relevância no campo das relações internacionais, porém, não são o objeto principal de análise. Para eles, as variáveis materiais e não ideativas, possuem o papel central dos estudos, um exemplo dessa centralidade de variável material para os racionalistas, é o conceito de Waltz(1979, p. 79-101) sobre a estrutura do sistema internacional, uma sociedade anárquica e proeminente de Estados com as mesmas funções, ou seja, uma estrutura constante. Em contraponto, os construtivistas defendem que as capacidades materiais e os fatos sociais só adquirem significado através de uma estrutura de conhecimento compartilhada, ou seja, as ideias.

Esse argumento pode ser entendido pela famosa obra de Alexander Wendt (1992, p. 20) “*anarchy is what states make of it*”⁷. Para o autor, a ausência de autoridade supra-estatal pode ser provida de uma estrutura de ideias compartilhadas, como resultado de contingências históricas e não de uma consequência direta da natureza humana ou da anarquia defendida pelos racionalistas. (DUQUE, 2008)

A outra discordância é o papel dos agentes, a concepção de agente-estrutura entre as duas epistemologias. Os construtivistas consideram que as ideias e os agentes se constituem, mutuamente, em um processo dinâmico e facilitador de mudança social, auferida pelos agentes. O pensamento, assim, se dá em torno de um otimismo diferente do pensamento racionalista, que se concentra em uma relação agente-estrutura de uma forma mais estática em que se formula pela continuidade do sistema internacional.

Além disso, essa relação para os mesmos, baseia-se no aspecto material: somente os agentes (Estados) privilegiados pela distribuição relativa das capacidades interferem, de alguma forma, na estrutura, ou seja, possuem algum poder, em contraponto a agentes mais

⁷ “Anarquia é o que os Estados fazem dela” [tradução nossa]

fracos que se limitam a sofrer os constrangimentos da inferioridade de poder. As ações dos Estados mais poderosos nessa visão definem e impactam todas as unidades do sistema internacional (DUQUE, 2008).

Por último, a terceira principal diferença de pensamentos entre as correntes analisadas, dá-se pelos objetivos da explicação dos acontecimentos do globo. Os construtivistas não querem apresentar provas causais, como os racionalistas, mas sim constitutivas, ou seja, tentam explicar não só como as coisas são, mas também como elas se transformaram no que são. Além de analisar os processos causais, a formação de identidades e interesses específicos, os construtivistas visam demonstrar as condições constitutivas das estruturas e dos processos sociais que influenciaram esses interesses. Para eles, os interesses estatais surgem do processo de socialização, que também geram as identidades dos Estados. (DUQUE, 2009). Em contraponto os racionalistas estão preocupados em entregar explicações causais para os acontecimentos estudados, “perspectiva que pode ser vista, claramente, em países como EUA, no que tange à acontecimentos e fenômenos não previstos, como o 11 de setembro.” (DUQUE, 2009)

2.2 As Variações do Construtivismo

No que diz respeito à teoria construtivista, apesar de uma multiplicidade de autores partilharem uma base comum, também dividem importantes pontos de discordâncias que se identificam com as diferentes variações dessa corrente. Da mesma maneira que as divergências entre construtivistas e racionalistas trazem relevância nos estudos de segurança, as discordâncias entre os construtivistas também geram impacto nessas perspectivas.

Uma dessas divergências se dá primeiro pela questão do “relativismo”, em relação à realidade externa aos observadores e às consequências de adotá-la, e a segunda questão é denominada pelo “naturalismo”, que diz respeito a interferência dos observadores na reprodução, constituição e fixação de mudanças sociais, também trazendo o questionamento da possibilidade, ou não, de se separar os observadores dos agentes (DUQUE, 2008).

Com base na “questão do relativismo” e na “questão do naturalismo”, Fearon e Wendt estabelecem três posições dentro do construtivismo:

- I: A positivista, que reponde afirmativamente a ambas as questões, e aproxima-se do racionalismo. Para os construtivistas positivistas, existe uma realidade objetiva que pode ser “testada” empiricamente, e as explicações causais são apropriadas para os estudos sociais. Essa posição é, assim, caracterizada como “objetivista”, e tenta se espelhar nos procedimentos metodológicos das ciências naturais;
- II: A interpretivista, que responde afirmativamente à “questão do relativismo” e

negativamente à “questão do naturalismo”. Os construtivistas interpretivistas também podem ser qualificados como “objetivistas”, por considerarem que há uma realidade externa aos observadores, mas, diferentemente dos construtivistas positivistas, eles acreditam que explicações causais acarretam a naturalização de práticas construídas socialmente; III: A pós-moderna, que responde negativamente a ambas as questões. Os construtivistas pós-modernos refutam a existência de uma realidade objetiva, e consideram ser impossível separar o observador do agente. Para eles, a observação implicaria sempre a naturalização das práticas observadas, ou seja, a interferência nas práticas sociais observadas, no sentido de sua reprodução, constituição e fixação. (FEARON; WENDT, 2002, p. 56-58).

Portanto as ramificações do construtivismo se diferenciam diante da crença na realidade externa, sendo a primeira mais racional e mais ligada ao que se pode provar, a segunda crendo na ideia de uma realidade socialmente modificável, e a terceira defendendo a interferência do observador no objeto observado.

2.3 As Vertentes por trás dos Estudos Teóricos da Área de Segurança Internacional

Segundo Barry Buzan, pode se distinguir três vertentes no estudo de segurança:

Tradicionalista que enfatiza as questões militares e o uso da força em um caráter objetivo, a vertente.

Crítica: As ameaças e os objetos de segurança são socialmente construídos e a vertente.

Abrangente: Escola de Copenhague incluída com o objetivo de alargar o conceito de segurança e a redefinição de seu significado, uma posição intermediária. Os tradicionalistas nas teorias de segurança ainda não conseguem lidar com a mudança de pauta no pós guerra-fria, assim como os críticos da área, o que se observa a criação da escola de Copenhague e a síntese que ela faz das vertentes demonstrando os novos temas de pesquisa na área. A motivação da escola se dá pelo interesse de considerar as questões não militares como temas de segurança, é o caso não só dos EUA mas de todo o globo após os atentados, além do interesse acadêmico em participar dos debates teórico sobre segurança e defesa. (BUZAN, 1997, p. 20).

Essas vertentes analisadas por Buzan mostram as divergências, no campo da teoria, das relações internacionais. Apesar de todas terem contribuído para o estudo de segurança no campo, os tradicionalistas, que eram até então a teoria dominante, não foram capazes de formular previsões ou conceitos que explicassem as mudanças do pós Guerra-Fria. A mesma não propõe novas alternativas nem tenta incorporar contribuições do construtivismo. Na

mesma linha, segue a vertente crítica que formula conceitos ou realiza investigações. Essa corrente faz, somente, a demonstração da construção social realizada, com foco na libertação dos indivíduos das relações de poder. Contudo destaca-se a vertente abrangente que se firma com a escola de Copenhague cujo objetivo permite a interpretação de continuidades e mudanças no cenário internacional. O grupo produziu uma síntese, das vertentes tradicionalista e crítica e das teorias realistas e construtivistas das relações internacionais, o que possibilitou a visão da necessidade de novas pesquisas na área (DUQUE, 2008).

2.3.1 A Escola de Copenhague e o Conceito de Securitização

Em 1985, fundou-se o Centre for Peace and Conflict Research⁸, atualmente Conflict and Peace Research Institute ⁹(COPRI), que veio a ser conhecido como Escola de Copenhague, Ole Waever esteve no projeto desde o início, e Barry Buzan passou a incorporá-lo em 1988. A síntese feita pela escola reflete a parceria entre os dois autores. Entre as contribuições mais significativas dos estudos feitos na área de segurança são: o conceito de securitização; as novas unidades de análises de segurança; e a abordagem multissetorial no que diz respeito ao conceito de segurança (DUQUE, 2008).

O feito alcançado pelo grupo dinamarquês conseguiu trazer e criar um diálogo entre a realidade americana nos Estudos de Segurança e a europeia nos Estudos de Paz. Diante da temática analisada, o conceito de securitização, proposto pela Escola de Copenhague, é a aplicação, mais clara, da epistemologia construtivista no trabalho do grupo, e em todos os casos, vale ressaltar, que questões políticas podem sofrer processos/movimentos de securitização ou dessecuritização (DUQUE, 2008).

Os autores de Copenhague consideram que as ameaças de segurança são socialmente construídas, diferentemente dos tradicionalistas que detectam e vinculam o estudo de segurança a existência de uma ameaça objetiva (DUQUE 2009). A securitização e seus critérios nascem de práticas intersubjetivas, através de um agente securitizador que procura definir a existência de uma ameaça (BUZAN 1998). Logo, a Escola de Copenhague segue um teor europeu em que há um entendimento da segurança como um conceito subjetivo e discursivo, onde o ato da fala promove ou desqualifica um tema como próprio dos Estudos de Segurança Internacional.

⁸ Centro de Pesquisa sobre Paz e Conflitos [tradção nossa]

⁹ Instituto de Pesquisa sobre Conflitos e Paz [tradução nossa]

Quando à época dos atentados, os discursos da mídia americana, que eram replicados para agendas de notícias de muitos Estados, acompanharam a repercussão do caso e a opinião dos cidadãos com discursos formados, nesse sentido tem-se o que a escola conceitua como “ato de fala” (*speech act*), do John I. Austin, trazendo o discurso como uma forma de ação e carregando consequências. Levando em conta que esse processo comunicativo pode mudar um assunto de patamar no governo, o poder dos discursos traz a necessidade de ação por parte dos estadistas, a partir do momento que as palavras ameaçam a existência de uma unidade. Isso pode ser visto dentre o que foi realizado pelo então presidente da época, George W. Bush, que tomou o ataque como terrorista e uma ameaça declarada à nação americana pelo líder da Al Qaeda, Osama Bin Laden.

Diante do que traz Irina Ghughunishvili (2010), securitização é uma construção do medo. Todavia, o fato de existir uma tentativa discursiva de elevar a importância de um tema, na agenda, isso não gera a automática securitização do assunto. É o começo de um ato que pode ser aceito ou não, dependendo da aceitação dos demais atores internacionais e da comunidade internacional.

Em termos puramente estruturais, o mundo não mudou no dia seguinte após os ataques. A distribuição de poder, no sistema internacional, não se alterou e a ideia de uma política externa completamente nova não surgiu. Para a Escola de Copenhague a “ameaça” precisa ser estabelecida com argumentos que justifiquem a quebra de regras normais para que novos temas ganhem espaço, o que justifica a inalteração observada.

Quando um tema é securitizado ele sai da esfera de política tradicional para esfera de política emergencial, desacreditando nas instituições, o que caracteriza ou justifica o uso da força (DUQUE 2009). No caso dos EUA, sua posição de Estado hegemônico e sua grande capacidade econômica de agir como coordenador do sistema internacional faz com que ele fique mais propenso a exportar seu sistema de segurança política e social de maneira quase impositiva.

Exemplos disso foram às guerras do Iraque e Afeganistão. A tentativa americana de moldar a política internacional de acordo com suas políticas domésticas, agora reformuladas, é a melhor forma de reduzir constrangimentos externos e perda de seu caráter invulnerável. Diante do realismo, os EUA se encaixam na ideia de que os Estados se expandem na ausência de um poder que os equilibre. Daí que surge, talvez, a vontade dos terroristas de minimizar isso. (TEIXEIRA, 2010).

A consequência natural dessa hegemonia é que os Estados tendem a identificar seus interesses nacionais como um interesse universal. Nesse caso, a política de segurança dos EUA contra a guerra ao terror e, os discursos à época dos atentados se dão em caráter de uma segurança universal, em uma tentativa de conter regimes como os do Iraque e Afeganistão, além da invasão desses países, mesmo sem o consentimento da sociedade internacional para o “bem estar e segurança de todos”. Assim há uma expansão do ativismo norte-americano, com promoção dos valores e práticas legais da democracia imposta por eles. (TEIXEIRA, 2010).

As decisões de política externa podem ser analisadas como se fosse uma tentativa de justificativas adicionais para tentar securitizar um tema. Atos de desespero, uma arena onde os atores enfrentam incertezas contínuas a respeito de seus interesses e sobre como maximizá-los. As ideias são como “mapas de ação”, que estabelecem as atitudes do Estadista e as estratégias políticas que ele pode tomar. Assim, quando as ideias mudam por alguma razão, o comportamento estratégico também é alterado, independente das condições internacionais.

No caso analisado, os choques mais comuns, em respostas a essas novas estratégias de política externa, são: guerras, crises internacionais e principalmente novas ameaças. A exportação de democracia foi o elemento central da Doutrina Bush na guerra contra o terrorismo, sua política de segurança nacional centrou-se na aplicação do poder político e militar para promover a democracia em áreas estratégicas, mesmo sem saber se o mundo compartilhava das mesmas ideias (TEIXEIRA, 2010). Outra medida política utilizada foi o controle das fronteiras e restrição à imigração, o que evitaria a entrada de “agentes criminosos” ou qualquer outro indivíduo com intenções suspeitas na óptica norte-americana, como os imigrantes ilegais, gerando, assim, um impacto social tremendo (OLIVEIRA, 2014).

Nesse sentido, no pós 11 de setembro, o imigrante ilegal deixa de ser visto como alguém que procura melhores condições de vida em outro país e, passa a ser considerado um possível criminoso, que infringe leis nacionais e ameaça a vida dos cidadãos daquele Estado. Da Silva (2007) relata essa mudança como a “desumanização do imigrante” e em razão da origem dos terroristas participantes do ataque, imigrantes com determinadas características entravam no que o Estado, à época, considerava como “inimigo” (OLIVEIRA, 2014).

De acordo com a escola europeia, a “política de pânico” não possui valor positivo, sendo melhor, quando evitada. A segurança não possui valor intrinsecamente positivo como veem os tradicionalistas. Segundo Buzan (1998, p.4) não só a securitização deve ser evitada como deve tentar-se dessecuritizar os temas.

Esse discurso está presente na teoria desenvolvida pela Escola de Copenhague, como a parte normativa da teoria, que representa um limite ao alargamento da agenda de segurança, ao considerar a “política de ameaça à existência” com ênfase em segurança, mas que também analisa outros setores temáticos. Isso se faz com que a qualidade dos estudos do conceito de segurança sejam mantido, e ao mesmo tempo, limita a securitização, apenas no ato de fala. Tal relação dá margem a um grande emaranhado de ameaças intersubjetivas, e a dessecuritização surge, então, para reduzir a quantidade de temas que pertencem à agenda de segurança (DUQUE, 2008).

Entretanto, existe ainda as condições facilitadoras, quando um ato de fala é bem sucedido em relação aos seus objetivos. Estão associadas ao objeto normativo de limitar os temas com probabilidade de securitização, fornecendo um estudo previsível, em lugar aberto, mas sujeito a expansões. Apesar de os autores de Copenhague proporem um alargamento do conceito de segurança, através da securitização, esse aumento é limitado a um número de práticas e critérios determinados, não é infinito como julga a corrente crítica, mas acontece independente das barreiras dos tradicionalistas (DUQUE, 2009).

Todavia, no pós 2001, a questão da segurança ganha tremenda força nos debates políticos, a necessidade de o Estado “proteger” seus cidadãos. Com isso, muitos temas foram securitizados pelos governos da época. Entre esses, está a questão migratória, que não estava ligada apenas à identificação nacional ou a proteção econômica, mas à própria cidadania do Estado diante dos ataques, sua segurança e integridade.

2.3.2 Os Tipos de Análises de Segurança no Processo de Securitização

Dentro da corrente da Escola de Copenhague, Barry Buzan explica que a análise de segurança dentro do processo de securitização pode ser realizado por meio de unidades de análises das temáticas abordadas, sendo essas:

- I) Objetos referentes : Unidades cuja existência é obtida por meio de um ator securitizador no qual determina uma ameaça que necessita de medidas para protege-la. O Estado é tradicionalmente tido como esse objeto referente, apesar da securitização consentir com a possibilidade do aumento do numero desses objetos. De acordo com estudiosos da área, objetos referentes que remetem a uma unidade coletiva, tem mais chances de serem aceitos. E é a partir dos referentes que são definidos os setores de segurança a serem analisados.

II) Agentes securitizados : É quem toma a iniciativa de securitizar, que utilizam o medo da “insegurança” para a tomada de medidas de emergência com o objetivo de proteger o objeto referente. Por tradição esses agentes são normalmente líderes políticos e podem discursar sobre o objeto referente se forem representantes daquele Estado. Contudo, apesar de não ser o mais comum, quando o objeto referente não está ligado ao Estado, é visível a possibilidade de distinção entre o objeto referente e o ator securitizado.

III) Atores funcionais : Cada unidade possui uma, no setor militar por exemplo são as agências de força, no setor ambiental, alguma atividade ligada ao meio ambiente e etc. (BUZAN, 1998, p. 35-42).

Levando-se em conta as posições das vertentes tradicionalistas e críticas, já mencionadas, a Escola de Copenhague gera a abertura para que unidades não estatais sejam objetos referentes de securitização. O Estado deixa de ser o único objeto referente como defendem os tradicionalistas. A gama nesse sentido se amplia tanto, que não permite sequer limitação de fronteiras, já que os objetos referentes podem vir também do comércio, de problemas climáticos, sociais e da própria política (DUQUE, 2008)

Logo, a inovação trazida surge exatamente na viabilidade de separação do objeto referente e ator securitizado. Quando esse ator não é o Estado, o governante então consequentemente não pode falar em nome próprio, ou seja, em nome do Estado. O estudo dessas unidades de análise, permite o exame, de discursos dos agentes securitizadores, em especial, de agentes políticos, governantes dos Estados, que ao desvendarem esses mecanismos retóricos, fazem com que o Estado possa enfraquecer na área de segurança internacional.

Isso retira, então, o foco do Estado por meio da diferenciação entre objeto referente e agente securitizador, bem como da adoção de objetos referentes não estatais. A intenção dos autores de Copenhague com isso, não é diminuir a importância do Estado, mas desenvolver instrumentos analíticos que permitam a participação significativa de outros atores. A escola parte da ideia de que a importância do Estado é circunstancial, permitindo o surgimento de outras unidades no futuro, dependendo do ganho de relevância no jogo da securitização e de sua validação no cenário internacional (DUQUE, 2008).

2.3.3 O Multissetorialismo na Questão da Segurança

Trazida por Buzan (1991), a extensão do conceito de segurança, que vinha sendo documentada, abre a agenda, do que antes era pautado em caráter político-militar. Dessa forma analisa-se a distinção de cinco setores que podem gerar securitização: militar, político,

econômico, social e ambiental. Os primeiros campos fazem parte da pauta tradicional de segurança e os objetos referentes são respectivamente Estado e soberania estatal.

Os demais setores são o alargamento da área de segurança desenvolvida pela Escola dinamarquesa. No setor econômico o objeto referente pode ser o próprio mercado ou regimes específicos. No societal, seriam as sociedades coletivas, nações, religiões, identidades e étnias. Por último no setor ambiental, o objeto referente é bem abrangente e vai desde a extinção de espécies a clima e meio ambiente. Esses setores por não serem relacionados, diretamente com o Estado, não costumam fazer parte da agenda tradicional dos estudos de segurança (DUQUE, 2008).

Para Buzan *et al.* (apud 1998, p. 24), o que faz a priorização de quais os setores serão pauta da agenda, é a utilização deles por parte dos agentes securitizadores, o que influencia, conseqüentemente, a aceitação dessas iniciativas, por parte da sociedade civil. Essas inovações, no modo de se ver a agenda, tem como objetivo demonstrar o dinamismo da segurança internacional. Nesse caso é a securitização que deve dizer se um tema pode ser considerado como assunto de segurança (DUQUE, 2008).

As adversidades da Guerra Fria fez com que temas de viés ideológico, social e político fossem substituídos posteriormente àqueles referentes à corrida armamentista, que dominou os estudos de segurança. Nos anos finais do período da Guerra Fria, a vertente abrangente ganha mais espaço, na medida que os aspectos não políticos vão crescendo.

Assim, a abordagem multisetorial feito pela Escola de Copenhague propõe que os estudos de segurança estão sujeitos às mudanças com o passar do tempo, e das necessidades. Mesmo que os setores político-militar perduram como o principal, a abertura para novos setores faz com o que o conceito de segurança consiga abranger qualquer problema que venha a surgir, resguardando os limites estabelecidos pela própria Escola de Copenhague. Nesse sentido, as unidades de análises e a abordagem multisetorial são a novidade trazida pela escola europeia na ideia da securitização e analisadas para entender o objeto de pesquisa deste trabalho.

2.4 Críticas Feitas às Vertentes da Escola de Copenhague

Apesar da Escola de Copenhague levar a uma “inovação” diante de tudo que havia sido falado, no que diz respeito à segurança, ela também tornou-se alvo de críticas, tanto por parte dos tradicionalistas, por não seguirem a linha da realidade suficiente, quanto pelos teóricos críticos que não os consideram construtivistas suficientes.

2.4.1 Crítica da Vertente Tradicionalista

Para os tradicionalistas, os estudos de segurança estão relacionados ao uso da violência feita pela atividade militar em razão de guerra e paz. No entender da vertente tradicionalista conceituar, como questão de segurança qualquer problema que cause tumulto ou ameace, de alguma forma, a qualidade de vida da população de determinado país, faz com que o campo de segurança perca coerência intelectual sobre o que é o conceito de segurança, além de uma perda de foco. Entretanto, a principal diferença está no método adotado por cada uma das vertetes.

Enquanto na securitização leva-se em conta a intersubjetividade das ameaças à segurança, os tradicionalistas já dão um caráter mais objetivo à ideia de ameaça. Contudo, se o multissetorialismo permite abrir o escopo da securitização para setores que não são os tradicionais, em contrapartida, o construtivismo questiona e politiza cada caso de securitização, o que no fim, limita o escopo da mesma.

2.4.2 Crítica da Vertente Crítica

Para essa vertente, os objetos e as ameaças de segurança, são construídos socialmente, para eles não é possível identificá-los sem uma interferência na construção social. Segundo Waeber (1999, p. 334) é errado que se critique as ideias políticas e éticas da abordagem da Escola de Copenhague, já que uma de suas vantagens é, justamente, permitir o questionamento de tais pontos, no âmbito dos estudos de segurança. Além disso, os autores de Copenhague, não são favoráveis à securitização, a Escola defende a dessecuritização dos setores, e seu retorno à esfera da política normal.

A segunda crítica sofrida pela Escola por parte da vertente crítica, alega que sua abordagem abrangente não é sustentável, do ponto de vista sociológico, pois defende que alguns pontos nessa abordagem sejam objetivistas e não geram as problematizações que seriam necessárias para uma concepção mais ampla das relações sociais. Contudo, a escola de Copenhague parte do princípio de que existe uma realidade externa aos observadores, mesmo que socialmente construída, isso lhes permite fixar objetivos e, ao mesmo tempo, não concordar com pressupostos racionalistas.

2.5 Conclusões Teóricas

O maior aporte, deixado pelos estudos, da Escola de Copenhague foi à síntese de seu trabalho em relação aos debates do campo de Relações Internacionais e a abordagem sobre segurança internacional do pós Guerra-Fria. Suas contribuições trouxeram um diálogo acadêmico mais pragmático e ao mesmo tempo ampliou, amadureceu e enriqueceu as perspectivas já existentes sobre segurança. A vertente abrangente ultrapassa os limites já conhecidos, sem ignorá-los, ao invés disso, assimila os importantes pontos já discutidos, formando uma base, para discussão em caráter mais avançado.

É necessário salientar as consequências da securitização, dada pela restrição do tema securitizado na esfera da confidencialidade, e pela desconsideração dos mecanismos institucionais no processo decisório (DUQUE, 2009). Contudo, neste trabalho pretendeu-se observar, como a utilização desses mecanismos tradicionais transformam-se em ações de urgência, caracterizados pela securitização. Como a “política de pânico” justifica tornar assuntos confidenciais, criar poderes adicionais e até mesmo, desempenhar atividades, que antes, seriam ilegais. A estratégia estadunidense, como se verá nos decorrentes governos, sofrerá considerável impacto do processo de securitização do terrorismo e, conseqüentemente, do processo migratório após o 11 de setembro.

Quadro síntese 1 – PONTOS DE ATENÇÃO SOBRE O PROCESSO DE SECURITIZAÇÃO

Pontos de Atenção	Descrição
Questão Securitized	Migração, aumento do controle migratório como consequência da mudança nas políticas de Defesa e Segurança Nacional dos EUA pós 11 de setembro, com a hipótese de que já existia uma vontade das autoridades estadunidenses em aumentar o controle sobre os fluxos migratórios e consequentemente o controle sobre entrada e permanência de estrangeiros em seu território.
Discurso	A época dos ataques, a repercussão das notícias na mídia americana era anunciada nos meios de comunicação de muitos Estados. Cidadãos com opiniões e discursos formados caracterizam o que a Escola de Copenhague conceitua como “ato de fala” (speech act), trazendo o discurso como forma de influência que carrega consequências e pode mudar um assunto de patamar no governo. O poder dos discursos, traz a necessidade de ação por parte dos Estadistas, a partir do momento, que as palavras ameaçam a existência da sociedade. Isso fica claro nas atitudes tomadas pelo então presidente Bush, que tomou o ataque como terrorista e uma ameaça declarada a nação americana.
Orientação da Política Externa	As decisões de política externa podem ser analisadas como se fossem uma tentativa com justificativas adicionais para tentar securitizar o tema. A exportação da democracia, foi elemento central da doutrina Bush na guerra contra o terrorismo, sua política de segurança nacional se centrou na aplicação do poder político e militar para promover essa democracia em áreas estratégicas, mesmo sem saber se o mundo compartilhava das mesmas ideias. Outra medida política utilizada foi o controle das fronteiras e restrição a imigração, o que evitaria a entrada de um indivíduo com “intenções criminosas”, na óptica americana, como os imigrantes ilegais, gerando com isso, um impacto social tremendo. Nasce assim a “desumanização do imigrante”, em razão da origem dos terroristas participantes do ataque e a estereotipação do “inimigo”.
Agentes da Securitized	É quem toma a iniciativa de securitizar, é quem utiliza o medo da “insegurança” para a tomada de medidas de emergência, com o objetivo de proteger o objeto referente. Por tradição, esses agentes são normalmente líderes políticos, que discursam sobre o objeto referente, como é o caso da pesquisa. George Bush é o agente securitizador, contudo, existem instrumentos analíticos que permitem a participação significativa de outros autores, como por exemplo, a sociedade civil.
Posicionamento Internacional	A estrutura internacional do mundo pós 11 de setembro não mudou, mas a política internacional teve suas alterações próprias ou relativas. O que mais se alterou foi o relacionamento do governo americano com o resto do mundo. A postura dos EUA contra o “inimigo terrorista” leva quase que forçadamente que outros Estados atuem em conjunto, o que afetou algumas relações e criaram outras. Três grandes mudanças aconteceram, a primeira, diz respeito ao discurso sobre a necessidade de se redefinir o que é segurança, a segunda seria a transformação do terrorismo e por fim a reestruturação da estratégia de defesa, além da preocupação com ameaças distintas, como a migração, anteriormente vista como assunto de segurança de baixa intensidade e depois dos ataques colocada em pauta como uma

	<p>das principais formas de sofrer um atentado, recebendo estrangeiros dentro do país.</p> <p>Tida como a guerra do futuro, o terrorismo para os americanos foi associado ao mundo Islâmico. O unilateralismo das ações dos EUA acarretou consequências, e suas ações em desafio a carta da ONU, aos pedidos do papa e da opinião pública mundial depois das invasões do Iraque e Afeganistão que causaram danos a vidas inocentes, faz desaparecer o apoio global, a reação solidaria, que se substitui por terror e medo, além de rejeição e discordância.</p>
<p>Setorização da Segurança</p>	<p>De acordo com a escola europeia, a “política de pânico” não possui valor positivo, sendo melhor, quando evitada. Não só a securitização deve ser evitada, como deve se tentar dessecuritizar os temas.</p> <p>Na teoria dinamarquesa, há um limite ao alargamento da agenda de segurança, isso faz com que a qualidade dos estudos relacionados ao tema seja mantida e limitada a um numero de práticas e critérios determinados.</p> <p>Contudo, nos pós 2001 a questão da segurança ganha força nos debates políticos, a necessidade de o Estado “proteger” seus cidadãos. Com isso, muitos temas foram securitizados a época, entre eles, a questão migratória, que não estava ligada apenas a uma identidade nacional ou proteção econômica, mas a própria cidadania do Estado diante dos ataques, sua segurança e integridade.</p> <p>Trazida por Buzan (1991), a extensão do conceito de segurança, abre a agenda do que antes era pautado em caráter político- militar. Dessa forma, há uma distinção que se dá em cinco setores: militar, político, econômico, social e ambiental. Os primeiros fazem parte da pauta tradicional e os objetos referentes são respectivamente Estado e soberania estatal. Os demais setores, são o alargamento da área de segurança e por não serem diretamente relacionados com o Estado, não costumam fazer parte da agenda tradicional dos estudos de segurança.</p>
<p>Fluxo da Securitização</p>	<p>Securitização é a construção do medo, porém o fato de existir discursos que tentem elevar a importância de um tema na agenda, não gera automaticamente sua securitização. É o começo de um ato que pode ser aceito ou não, dependendo a aceitação dos demais atores internacionais e da comunidade internacional.</p> <p>Em termos estruturais, o mundo não mudou no dia seguinte aos ataques, a distribuição de poder no sistema internacional não se alterou e a ideia de uma politica externa completamente nova não surgiu. Para a Escola de Copenhague, a “ameaça” precisa ser estabelecida com argumentos que justifiquem a quebra de regras normais.</p>

Fonte: Elaboração própria baseado em BUZAN & WEAVER (1997); SILVA & PEREIRA (2019); AMARAL (2008).

Capítulo 3 - Análise dos Três Últimos Governos Norte Americanos sob o Caso Prático

"Estamos em estado de guerra. Quando encontrarmos os que fizeram isto, eles não gostarão de mim como presidente. Alguém deve pagar por isso" (George. W. Bush)

3.1 A Doutrina Bush

O último capítulo tem como finalidade, mostrar a resposta estadunidense por meio de ações dos chefes de Estado que sucederam o ataque. Como cada presidente lidou com as consequências do fato ocorrido, como agiram em relações às leis de política migratória, de que maneira reelaboraram a política externa baseada em novos conceitos de segurança e cientes de uma vulnerabilidade até então desconhecida. O capítulo está dividido em 3 sessões que abordarão o mandato de George W. Bush como iniciador da guerra ao terror, na sequência, os oito anos de governo de Barack Obama e por fim a abordagem do atual governo de Donald Trump, fazendo um comparativo entre eles.

Setembro de 2001, ainda no primeiro ano de mandato de George W. Bush, o mundo parou quando a mídia anunciou as chamas dos prédios do World Trade Center, do alto pessoas se jogando, papéis e fumaça formaram o céu de tristeza de todos que assistiam, do chão, a tragédia.

O presidente Bush ficou descrente, ao ser informado, que haviam sido atacadas as torres gêmeas naquela manhã de terça-feira. O presidente republicano estava na Flórida em visita a uma escola, quando seu chefe de gabinete o informou da situação em Nova York. A habilidosa combinação de religião e política ajudou o presidente dos EUA a lidar com as críticas e fazer valer suas decisões políticas sobre terrorismo e o povo americano (DOMKE, 2004).

A partir de então, as especulações, sobre o assunto, tomou conta do jornalismo mundial, especulações, justificativas, rumores. Um mundo sem explicação. O imprevisível ataque.

Do dia do atentado até o considerado “fim” da guerra do Iraque, Bush fez 15 pronunciamentos, em 14, ele utilizou a campanha do “bem contra o mal” e, em 4, declarou que as políticas do seu governo, tinham o apoio de Deus. Esse fundamentalismo político

silenciou os democratas e ganhou um grande apelo da imprensa (DOMKE, 2004).

Para se examinar se os assuntos de segurança nacional dos EUA, foram levados para o âmbito da “política de pânico”, no período dos ataques às Torres Gêmeas, pode-se considerar algumas posturas anteriores que deram margem para os fatos que ocorreriam posteriormente.

O historiador e ex-consultor da CIA, Chalmers Johnson. Em seu livro “*Blowback: The Costs and Consequences of American Empire*”¹⁰, publicado um ano antes dos atentados de 11 de setembro de 2001, demonstra como a política externa americana transformou-se no período posterior à bipolaridade, extinta com o fim da Guerra-Fria. Sua expansão com o declínio da URSS e as crescentes intervenções dos EUA em outras regiões, acompanhada de um grande aumento do seu poderio industrial-militar com bases espalhadas por todo o globo. Essa política adotada gerou aumento de antiamericanismo, principalmente em áreas que sofrem maior domínio desse tipo de influência adotada. (JOHNSON, 2000)

Tendo em mente essa postura, é justamente por meio dessas políticas de intervenção e, posteriormente de guerra que o governo Bush justificou suas ações no seu primeiro mandato. A demanda de exportar valores ocidentais e suas instituições legais para países de regimes contrários, exigiu, do então presidente, um discurso de batalha do “bem contra o mal”. Assim, em discursos como “os EUA foram alvo de ataques porque nós somos a mais resplandecente chama da liberdade e das oportunidades no mundo. Ninguém impedirá essa luz de continuar brilhando” (BUSH, 2001), deixa claro, seu posicionamento, em relação ao que foi contra isso (MELLINI, 2011).

Com isso, desde o começo de seu governo, o então presidente dos EUA alegou ser necessário uma reforma no sistema migratório norte-americano, em medidas como forte proteção das fronteiras, efetivo cumprimento das leis e o controle de documentação. Entretanto esse discurso vitimista, não legitima os motivos dos ataques. No que se sabe, as causas de a Al-Qaeda ter se voltado contra o país tem a ver com as intervenções de lugares considerados sagrados para esse grupo.

Principalmente, após a Guerra do Golfo e as ocupações da Arábia Saudita, que grupos extremistas se voltaram contra os EUA. Contudo, o fato é, que os atentados do 11 de setembro abriram margem para que o governo americano reelaborasse sua política externa e suas questões de segurança em todos os âmbitos, realizando intervenções unilaterais, aumentando seus gastos militares, e utilizando de meios coercitivos para lidar com questões de segurança e defesa na política de interesses estratégicos. O motivo disso, diz Noam

¹⁰ Blowback: Os Custos Consequências do Império Americano [tradução nossa]

Chomsky (2002), é a ideia incrustada, de longa data, nos EUA, de que o país detém o direito de agir acima das leis e dos tratados internacionais (MELLINI, 2011).

No dia 17 de setembro de 2002, perante a necessidade de um novo método para a política de defesa, o presidente Bush apresentou a Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América, que se apresentam:

Defending our Nation against its enemies is the first and fundamental commitment of the Federal Government.

America will hold to account nations that are compromised by terror, including those who harbor terrorists not because the allies of terror are the enemies of civilization.

Finally, the United States will use this moment of opportunity to extend the benefits of freedom across the globe. We will actively work to bring the hope of democracy, development, free markets, and free trade to every corner of the world¹¹. (cf. Estratégia de Segurança Nacional, 2002; grifo nosso)

Pouco tempo depois, o dia 19 de março de 2003, é marcado pela invasão do Iraque, por parte de Bush e seus aliados, contrariamente à permissão da ONU e com o foco em extinguir o regime ditatorial de Saddam Hussein (FEITOSA, 2008).

Em decorrência do 11 de setembro, o primeiro compromisso assumido pelo governo é proteger a nação de seus inimigos, e os atentados mostraram como os americanos não estão livres de ameaças externas como acreditavam: *”for all Americans, it has been a year of adjustment, of coming to terms with the difficult knowledge that our nation has determined enemies, and that we are not invulnerable to their attacks”¹²* (Pronunciamento 4, p. 116 do Anexo; grifo nosso)

O medo e a invulnerabilidade trouxeram a necessidade de agir a fim de defender o bem maior dos EUA, a sua nação:

“In two years, America has gone from a sense of invulnerability to an awareness of peril; from bitter division in small matters to calm unit in great causes. And we go forward with confidence, because this call of history has come to the right

¹¹ Defender nossa nação contra seus inimigos é o primeiro e fundamental compromisso do Governo Federal. Os Estados Unidos responsabilizarão nações comprometidas pelo terror, incluindo aquelas que abrigam terroristas, não porque os aliados do terror sejam inimigos da civilização. Finalmente, os Estados Unidos usarão esse momento de oportunidade para estender os benefícios da liberdade em todo o mundo. Trabalharemos para levar a esperança da democracia, desenvolvimento, livre mercado e livre comércio a todos os cantos do mundo. [tradução nossa]

¹² “para todos os americanos, foi um ano de adaptação, de chegar a um acordo com o difícil conhecimento de que nossa nação determinou inimigos e que não somos invulneráveis a seus ataques.” [tradução nossa]

country”¹³ (Pronunciamento 7, p. 137 do Anexo).

Diante desse contexto, o começo do novo milênio primou pela necessidade de combate ao terrorismo. Com isso, o Relatório da Comissão Nacional dos EUA, identificou falhas de segurança, que possibilitaram o ataque e perceberam a falta de consideração de aspectos de segurança, por parte das autoridades migratórias. Com isso em 2004, no governo de George W. Bush, foi aprovada uma nova legislação, com várias medidas restritivas adicionais, referentes à política migratória. No legislativo, em 2005, a câmara dos deputados votou um projeto de lei que previa a criminalização da permanência indocumentada em território nacional e a aplicação de sanções para esses migrantes que permanecessem no país.

No ano seguinte, no Senado, o projeto de lei pretendia autorizar mais recursos para impor barreiras na fronteira com o México, fiscalizar os vistos regulares e modificar o programa de trabalhadores temporários. Entretanto, nenhum dos projetos foi aprovado integralmente (ASSUNÇÃO, 2010).

Durante o governo Bush, o conceito de terrorismo não considerou nenhuma contextualização histórica mais ampla, ele era encarado pura e simplesmente como um fato a ser abatido. Foi por meio dessa narrativa que a população aceitou as mais variadas medidas autoritárias adotadas pelo governo sobre o assunto. Nesse sentido, a retórica da ameaça levou a legitimação de um inimigo objetivo que mantinha o estado de medo permanente de parte da população (MELLINI, 2011).

O povo americano é considerado o mais individualista do mundo, cada um pensando só em si, como bem observa Alexis de Tocqueville (1835/1998), porém ao mesmo tempo tinham uma conduta de união jamais vista, e que diante de um problema que afetasse a todos, se uniam para superar tal problema. Essa característica é bem observada no apoio da população após os atentados em um pronunciamento de Bush:

*Yet, in the events that challenged us, we have also seen the character that will deliver us. We have seen the greatness of America in airline passengers who defied their hijackers and ran a plane into the ground to spare the lives of others. We've seen the greatness of America in rescuers who rushed up flights of stairs toward peril. And we continue to see the greatness of America in the care and compassion our citizens show to each other.*¹⁴ (Pronunciamento 4, p. 118 do Anexo; grifo nosso)

¹³ “Em dois anos, os Estados Unidos passaram de um senso de invulnerabilidade para uma consciência de perigo; de divisão amarga em pequenos assuntos para acalmar a unidade por grandes causas. E seguimos em frente com confiança, porque esse chamado da história chegou ao país certo.” [tradução nossa]

¹⁴ No entanto, nos eventos que nos desafiaram, também vimos o personagem que nos libertará. Vimos a

Após os ataques do 11 de setembro a utilização de medidas não convencionais pelos agentes “contra o terrorismo”, fez com que o governo Bush repensasse toda sua política de defesa, validando a propaganda de um Estado permanente de guerra contra o terrorismo.

Segundo Eliot Weinberger (2003: 51):

O governo Bush cometeu o equívoco de converter um pequeno grupo de criminosos em um inimigo de grande envergadura, buscando legitimar a intervenção militar deste país em qualquer lugar onde pudesse haver células terroristas (e interesses de assegurar acesso, tráfego e domínio de recursos energéticos). Outro ponto foi a construção de uma retórica diplomática de alinhamento automático, na qual cada nação teria de tomar a decisão de estar com os EUA ou com os terroristas, ou seja, houve uma restrição do espaço de negociação: deveria haver uma aceitação incondicional dos interesses estadunidenses, sob a ameaça de que os países que não concordassem com as medidas adotadas pelos EUA estariam do lado dos terroristas (DA SILVA; ZHEBIT, 2009).

A mídia repetiu, incansavelmente, as imagens dos aviões chocando-se com as torres e a posterior queda, de ambas, em uma grande névoa de fumaça que era repassada nos noticiários milhares de vezes. Toda vez que a imagem era vista, ficava a ideia de perplexidade, o que contribuiu significativamente para uma onda emocional de união e solidariedade, que tomou conta do globo. De repente, o mundo estava de luto. O que fez posteriormente outras nações ficarem ao lado dos EUA (FEITOSA, 2008), como é possível observar pelo pronunciamento 8 de Bush: “*Many nations, however, do have the resolve and fortitude to act against this threat to peace, and a broad coalition is now gathering to enforce the just demands of the world*¹⁵” (Pronunciamento 8, p. 139 do Anexo; grifo nosso).

Assim, o governo Bush conseguiu legitimar a estratégia de *preemptive attacks*¹⁶, e justificar sua invasão militar ao Afeganistão (2001) e ao Iraque (2003). Ou seja, a substituição do comunismo, como inimigo na Guerra Fria, por uma construção ideológica da ideia de terrorismo que embasa a necessidade de uma provocação, para que as ações americanas fossem justificadas (MELLINI, 2011).

grandeza da América nos passageiros das companhias aéreas que desafiaram seus seqüestradores e lançaram um avião no chão para poupar a vida de outras pessoas. Vimos a grandeza da América em equipes de resgate que corriam lances de escadas em direção ao perigo. E continuamos a ver a grandeza da América no cuidado e compaixão que nossos cidadãos demonstram uns aos outros. [tradução nossa]

¹⁵ “Muitas nações, no entanto, têm a determinação e a coragem de agir contra essa ameaça à paz, e uma ampla coalizão está se reunindo para reforçar as justas exigências do mundo” [tradução nossa]

¹⁶ Ataques preventivos

Our discoveries in Afghanistan confirmed our worst fears, and showed us the true scope of the task ahead. Well be deliberate, yet time is not on our side. I will not stand by, as peril draws closer and closer. The United States of America will not permit the worlds most dangerous regimes to threaten us with the worlds most destructive weapons.¹⁷ (c, p. 105-106 do Anexo)

Essa declaração deixa bem claro, o que ficou conhecido como “Doutrina Bush”, que tinham como principais pilares: a urgência de agir, expressa pela frase “*time is not on our side*¹⁸”, às armas de destruição em massa e, principalmente, a caracterização de um inimigo. Nesse sentido, Bush também aponta outros países que também podem representar risco à paz mundial, que integram o grupo que ele chamou de “eixo do mal”. Na medida em que os Estados se dispõem a abrigar terroristas, o mundo se divide em: lado do bem e lado do mal.

We must choose between a world of fear and a world of progress. We cannot stand by and do nothing while dangers gather. We must stand up for our security, and for the permanent rights and the hopes of mankind. By heritage and by choice, the United States of America will make that stand. And, delegates to the United Nations, you have the power to make that stand, as well.¹⁹ (Pronunciamento 5, p. 123 do Anexo; grifo nosso)

Em relação ao Iraque, Bush redigiu uma carta retratando os perigos iminentes dessa nação e colocando-o como alvo da segunda fase da sua ofensiva contra o terrorismo.

The crisis between the United States and Iraq that led to the declaration of a national emergency on August 2, 1990, has not been resolved. The Government of Iraq continues to engage in activities inimical to stability in the Middle East and hostile to U.S. interests. Such Iraqi actions pose a continuing unusual and extraordinary threat to the national security and foreign policy of the United States.²⁰ (Pronunciamento 3, p. 157 do Anexo; grifo nosso)

¹⁷ Nossas descobertas no Afeganistão confirmaram nossos piores medos e nos mostraram o verdadeiro escopo da tarefa que temos pela frente. Seja bem-vindo, mas o tempo não está do nosso lado. Não ficarei parado, pois o perigo se aproxima cada vez mais. Os Estados Unidos da América não permitirão que os regimes mais perigosos do mundo nos ameace com as armas mais destrutivas do mundo. [tradução nossa]

¹⁸ O tempo não está do nosso lado [tradução nossa]

¹⁹ Devemos escolher entre um mundo de medo e um mundo de progresso. Não podemos ficar de pé e não fazer nada enquanto os perigos se reúnem. Devemos defender nossa segurança, os direitos permanentes e as esperanças da humanidade. Por herança e por opção, os Estados Unidos da América defenderão essa posição. E, delegados nas Nações Unidas, você tem o poder de defender essa posição, também. [tradução nossa]

²⁰ A crise entre os Estados Unidos e o Iraque, que levou à declaração de uma emergência nacional em 2 de agosto de 1990, não foi resolvida. O governo do Iraque continua se engajando em atividades contrárias à estabilidade no Oriente Médio e hostis aos interesses dos EUA. Tais ações iraquianas representam uma ameaça incomum e extraordinária contínua à segurança nacional e à política externa dos Estados Unidos. [tradução

Ainda no discurso de “guerra ao terror”, e com a tentativa de justificar as ações que tomariam, em um pronunciamento feito na sede da ONU, em 12 de setembro de 2002, Bush declara:

In one place ñ in one regime ñ we find all these dangers, in their most lethal and aggressive forms. Twelve years ago, Iraq invaded Kuwait without provocation. And the regime"s forces were poised to continue their march to seize other countries and their resources. Had Saddam Hussein been appeased instead of stopped, he would have endangered the peace and stability of the world.²¹ (Pronunciamento 5, p. 121 do Anexo)

Contudo, o presidente tomando conhecimento da relutância da ONU, em autorizar sua invasão no Iraque, usa o artifício de provar, que esse país, tem desrespeitado todas as resoluções adotadas nos últimos 10 anos, em uma série de violações cometidas por Saddam Hussein:

The conduct of the Iraqi regime is a threat to the authority of the United Nations and a threat to peace. Iraq has answered a decade of U.N. demands with a decade of defiance. All the world now faces a test, and the United Nations a difficult and defining moment. Are Security Council resolutions to be honored and enforced, or cast aside without consequence? Will the United Nations serve the purpose of its founding, or will it be irrelevant?²² (Pronunciamento 5, p. 123 do Anexo)

Entretanto, o presidente não estava disposto a esperar e, sabia que o apoio das nações aliadas mantinham-no no controle da situação, todavia ele precisava e queria agir rápido:

We will consult. But let there be no misunderstanding: If Saddam Hussein does not fully disarm, for the safety of our people and for the peace of the world, we will lead a coalition to disarm him.²³ (Pronunciamento 7, p. 137 do Anexo; grifo nosso)

nossa]

²¹ Em um lugar - em um regime -, encontramos todos esses perigos, em suas formas mais letais e agressivas. Doze anos atrás, o Iraque invadiu o Kuwait sem provocação. E as forças do regime estavam preparadas para continuar sua marcha para conquistar outros países e seus recursos. Se Saddam Hussein tivesse sido aplacado em vez de parado, ele colocaria em risco a paz e a estabilidade do mundo. [tradução nossa]

²² A conduta do regime iraquiano é uma ameaça à autoridade das Nações Unidas e uma ameaça à paz. O Iraque respondeu a uma década de demandas da ONU com uma década de desafio. Todo o mundo agora enfrenta um teste, e as Nações Unidas um momento difícil e decisivo. As resoluções do Conselho de Segurança devem ser respeitadas e aplicadas, ou descartadas sem conseqüências? As Nações Unidas servirão ao propósito de sua fundação ou serão irrelevantes? [tradução nossa]

²³ Nós vamos consultar. Mas não haja mal-entendidos: se Saddam Hussein não desarmar completamente, para a segurança de nosso povo e para a paz do mundo, lideraremos uma coalizão para desarmá-lo. [tradução nossa]

Além das ações tomadas contra os “possíveis terroristas”, muito se fez, também, contra estrangeiros em geral. Isso vem sendo levado a cabo, a coibição da privacidade, e principalmente, do direito dos suspeitos, através de uma discriminação ferrenha, contra imigrantes e até mesmo visitantes de origem árabe e muçulmana. Entretanto muitos dos instrumentos de repressão são anteriores aos atentados, as novas leis trouxeram apenas, mudanças adicionais (CHEVIGNY, 2004).

Os governos federal e local aproveitaram-se da onda de terror instaurada depois do 11 de setembro, para introduzir um grau maior de invasão da privacidade, tanto por meios eletrônicos, quanto por informantes e infiltrações, não apenas na esfera da inteligência internacional, mas em casos criminais e contra os ativistas políticos nacionais. Durante o mandato de Bush, admitiu-se que o governo poderia usar ordens judiciais do *United States Foreign Intelligence Court*²⁴, que foi um decreto assinado pelo presidente e ratificado logo após o 11 de setembro, estipula que esse tribunal pode autorizar escutas telefônicas e e-mails, tanto em investigações domésticas, quanto nas estrangeiras, sem autorização judicial.

Esse dispositivo era quase invisível, no texto da lei, e foi uma das modificações feitas. Com apenas duas palavras, que diferem da legislação anterior, que permitia a escuta telefônica para fins do serviço de inteligência internacional. Esse tribunal passou a poder ser utilizado para investigações mais gerais.

A *USA Patriot Act* permite ao tribunal conceder ordens judiciais para a produção de documentos relacionados a uma investigação. Essa medida pode ser usada, por exemplo, para solicitar que as bibliotecas revelem quais livros foram retirados pelos leitores, sem poder informar aos leitores que eles estão sob investigação. Também foram mudados os padrões de vigilância e infiltração da polícia, bem como diretrizes do FBI (CHEVIGNY, 2004).

Das medidas mais drásticas, ainda, o imediato pós 11 de setembro caracteriza-se pela captura de centenas de pessoas, sobretudo estrangeiros, por parte do governo. Essas foram presas sob pretextos variados e o governo se recusou a prestar qualquer informações públicas. Diante disso, quando o governo esconde seus atos do público, ou quando não são transparentes, é possível que esteja escondendo abusos cometidos contra os que são mantidos sob custódia (CHEVIGNY, 2004).

Em geral, os motivos de suspeita eram quase nulos. O corregedor-geral exemplifica com o caso de um homem do Oriente Médio que encomendou um carro em uma

²⁴ Tribunal de Inteligencia Estrangeira dos Estados Unidos [tradução nossa]

revendedora, em setembro de 2001. Ele foi preso por não aparecer para buscar o carro e só foi solto seis meses depois. Em outro caso, alguns homens originários do Oriente Médio que trabalhavam na construção de uma escola de Nova York foram parados por causa de uma infração de trânsito; e presos porque, naturalmente, carregavam a planta da escola no carro. A posição do governo era de que ninguém poderia ser solto até que a suspeita de terrorismo pudesse ser descartada e, como resultado, havia grande relutância em liberar qualquer um que fosse. O período de detenção era extraordinariamente longo— em média, de mais de oitenta dias, de onde se infere, é claro, que muitas vezes fosse bem maior. Os três órgãos públicos envolvidos – Federal Bureau of Investigation (FBI), Central Intelligence Agency (CIA) e Serviço de Imigração – não possuíam pessoal suficiente para processar um número tão elevado de pessoas e, além disso, não estavam acostumados a coordenar seus trabalhos. Sem a vigilância da população, eles não tinham qualquer incentivo para agilizar os processos”. (CHEVIGNY, 2004)

Essas primeiras medidas adotadas não foram as exclusivas, enfrentadas pelos estrangeiros, residentes nos EUA no pós 11 de setembro. O sistema de migração criou um registro especial para pessoas do sexo masculino de vários países, porém em sua maioria, árabes e muçulmanos. Muitos deles eram, inclusive, detidos sem prévio aviso.

Esses episódios não ocorrem só em New York. No final de 2002, as autoridades de migração prenderam várias pessoas em Los Angeles, mantendo-as em condições cruéis. A única justificativa apresentada era a origem de todos no Oriente Médio, causando terror da comunidade muçulmana, por todo território americano (CHEVIGNY, 2004).

Além das detenções, sem motivos concretos, dentro do país, o aprisionamento dos “inimigos” levou ao descumprimento de questões legais mais sérias. A omissão do governo, a falta de provas e a desobrigação de levar essas pessoas aos tribunais fez com que as medidas tomadas fossem gerando tumulto e horror em toda a comunidade americana. As pessoas presas, fora do país, principalmente no Afeganistão, eram levadas para uma base militar americana de Guantánamo, em Cuba.

Contudo, mesmo assumindo posições inconsistentes com as leis internacionais, em geral tiveram sucesso em tribunais americanos e perante a opinião pública. Alega-se que o governo prendeu essas pessoas em Guantánamo para retirar os processos da jurisdição dos tribunais norte-americanos, que não tinham jurisdição sobre essa área. O objetivo era obter todas as informações possíveis sobre o terrorismo (CHEVIGNY, 2004).

Com isso, pode-se concluir diante das medidas tomadas por Bush, que o governo aproveitou-se do medo, e da onda de terror, não só para punir os responsáveis pelos ataques, mas também para controlar e disciplinar a população introduzindo um grau maior de invasão de privacidade, sendo cidadãos do país ou estrangeiros. A força dos discursos e as imagens

repetidas incansavelmente na mídia da queda das torres, legitimou junto aos cidadãos a urgência de agir. A doutrina Bush ratificou a construção de um inimigo, elaborou e ampliou novas regras de política migratória e reelaborou a política externa americana, realizando intervenções unilaterais e garantindo sua política de interesse estratégico, com a antiga incrustada ideia de que o país detém o direito de agir acima das leis e dos tratados. Repensou toda a sua política de defesa validando um Estado permanente de guerra contra o terrorismo.

3.2 Governo Obama

“A imigração nos define como país” (Barack Obama)

O começo de 2009 foi tomado por uma expectativa mundial de que a “era Bush” fosse deixada para trás, no “governo da esperança” de Barack Obama, que firmou promessas que iam contra a linha traçada por Bush. Termos como: “eixo do mal”, “terroristas muçulmanos” desapareceram dos discursos oficiais. A ideia de colocar fim às guerras do Iraque e Afeganistão, a oferta de novas cooperações e acordos bilaterais, de caráter econômico e militar, firmar parcerias estratégicas, além de reformar leis e instituições que regulavam e mediam a situação dos migrantes e a narrativa de livrar o mundo de armas nucleares fez com que gerasse esperança que havia acabado o “governo do medo” (MONTEIRO, 2010).

Assim, em seus pronunciamentos, evitou expressões que gerassem medo, racismo ou intolerância. Ao invés disso, buscou abrir espaço para o diálogo e criar empatia sobre temas complexos. Procurou firmar o princípio da “responsabilidade compartilhada” sobre questões que interconectavam os interesses de povos e países (MONTEIRO, 2010).

Essas atitudes estratégicas e o fato de ter eliminado o discurso político de “inimigo objetivo” fez com que identidades reativas recuassem. Analisou a possibilidade de diálogo com Irã e Síria e afirmou a importância da cultura muçulmana no Ocidente. Em relação ao Oriente Médio e a postura americana adotada por seu antecessor, Obama deu continuidade ao combate ao terrorismo, porém diferentemente da “política de pânico” de Bush, ele preferiu colocar fim à guerra do Iraque e voltou-se à caça da Al-Qaeda no Afeganistão e em outros países, com o intuito de acabar com a ameaça dessa instituição.

A visão de Obama era para além de planos unilaterais, sua ideia era facilitar esforços transnacionais de contraterrorismo. Nesse sentido, sua estratégia era: um aparato de inteligência melhorado, cooperação intensificada e romper relações com comunidades muçulmanas. Foi retirando, aos poucos, as tropas do Iraque, apoiou as demandas democráticas que surgiram no mundo árabe, colocou-se ao lado das demandas populares por

liberdade e democracia.

No que diz respeito à Rússia, o então presidente quis dar um novo caminho para a relação dos dois países, o objetivo era a tentativa de fazer com que a ex-URSS diminuíssem seu arsenal militar, assim como o mesmo valia-se para Irã e Coréia do Norte (MONTEIRO, 2010).

Quando se dirigia aos Africanos, enfatizava sua herança familiar africana, quando se dirige ao Oriente Médio, relatava sua ascendência muçulmana, para acabar com qualquer desconfiança gerada, no governo Bush, quando a fala era em fóruns mundiais transformava-se em um político centrista sem demonstrar qualquer tipo de preconceito. Outra demonstração de mudança de tom, foi a Estratégia de Inteligência Nacional, apresentada por Dennis Blair em 2009, que legitimava o princípio do multilateralismo, o fim do “eixo do mal” e a narrativa de que a busca por segurança, não deveria ocorrer em detrimento do governo da lei e da promoção dos direitos humanos.

Além disso, o documento abriu um novo protocolo de ação baseado na ideia de que, mais do que combater militarmente ameaças terroristas, dever-se-ia promover instituições sociais, civis, econômicas e políticas que efetivamente gerasse oportunidades e esperança para a população dos países – como o Afeganistão, o Iraque e a Colômbia – que fossem de interesse estratégico para os EUA, mas igualmente vulneráveis ao narcotráfico, aos insurgentes e aos grupos extremistas violentos, não somente venda de armas, e apoios de chefes de Estado (MONTEIRO, 2010).

A estratégia de inteligência nacional defende a ideia de que existe um vínculo causal entre segurança, progresso e consolidação de democracia, esse seria então o caminho para eliminação dos “extremistas violentos”. Distintamente de Bush, o presidente Obama tinha o objetivo de superar a imagem externa atribuída aos EUA. A imagem projetada até aquele momento, era de um gigante, pouco cuidadoso com a população civil, e unicamente interessado em preservar seus interesses de segurança, através do combate militar a qualquer custo (MONTEIRO, 2010).

Na pauta de migração, a reforma prometida para seu primeiro mandato como presidente, de 2008-2012, não conseguiu ser aprovada, diante da crise econômica, sofrida pelo país em 2008. Somente em 2013 com a estratégia de mostrar o aumento das deportações feitas pelos EUA que chegaram a 418.000 em 2012 e 438.000 em 2013, foi que o presidente Obama conseguiu viabilizar uma reforma na política migratória americana, que versava sobre a legalização de milhões de migrantes irregulares e, em sua grande maioria de origem mexicana. Entretanto essas propostas foram rejeitadas pela câmara dos deputados

(VELAZQUÉS, 2014).

Em 2014 houve nova tentativa de ação executiva por parte do presidente, devido ao fracasso da reforma de 2013 e diante de graves problemas migratórios e de questões humanitárias com crianças estrangeiras. Porém em decorrência da renovação do Congresso e a volta dos republicanos, a possibilidade de avanço dessa ação legislativa foi anulada no sentido proposto por Barack Obama (VELAZQUÉS, 2014). Componentes da ação executiva sobre migração proposta pelo presidente:

1. Fortalecer a segurança na fronteira através do uso de recursos do Departamento de Segurança Interna (DHS) de maneira estratégica e coordenada, para que haja aplicação efetiva de leis e interceptos. pessoas que tentam entrar no país ilegalmente, por terra, mar e ar.

2. Rever as prioridades de deportação para, em primeiro lugar, dar prioridade máxima às ameaças à segurança nacional, criminosos condenados, membros de gangues e imigrantes irregulares detidos na fronteira. Em segundo lugar, os condenados por contravenções significativas ou múltiplas infrações, e aqueles que não são apreendidos na fronteira, mas que entraram ou reentraram irregularmente após o 1º. Janeiro de 2014; e, em terceiro lugar, àqueles que não são criminosos, mas que não cumpriram uma ordem final de deportação emitida a partir do 1º. Janeiro de 2014

3. Eliminar o Programa de Comunidades Seguras e substituí-lo pelo novo programa de prioridade da lei. O programa continuará a se basear em dados biométricos baseados em impressões digitais enviadas durante as prisões feitas pelas agências estaduais e municipais de aplicação da lei, e identificará para as agências federais de aplicação da lei os critérios específicos pelos quais uma pessoa está sob sua custódia.

4. Implementar a reforma de pessoal para os funcionários da Agência de Imigração e Alfândega (ICE), a fim de reestruturar seu trabalho e salários.

5. Expandir o Programa Ação Atrasada para Chegadas Infantis (DACA). A elegibilidade para DACA era limitada àqueles com menos de 31 anos em 15 de junho de 2012, que haviam entrado nos Estados Unidos antes de 15 de junho de 2007 e que tinham menos de 16 anos quando entraram no país. Com a ação, é estendido àqueles que entraram no país antes dos 16 anos, e não apenas àqueles que nasceram antes de 15 de junho de 1981. A data de entrada no país em 15 de junho de 2007 também é ajustada. 1º Janeiro de 2010. Esta ajuda, incluindo a autorização de emprego, terá agora três anos em vez de dois.

6. Estender a Ação Diferida aos Pais dos Americanos e Ação Diferida para Pais de Americanos e Residentes Permanentes Lícitos - DAPA, desde que: eles não estejam sujeitos às prioridades de deportação sob a nova política, eles estiveram no país. pelo menos cinco anos, ter filhos que sejam cidadãos dos EUA ou residentes permanentes legais e não apresentem outros fatores que tornem inadequada a concessão de ação diferida. Deve-se notar que a ação não protege os pais dos jovens que se candidataram ao DACA em 2012 (671.000), nem dá acesso ao subsídio oferecido pelo Affordable Care Act 2010 (Obamacare) para migrantes protegidos pela ação (crianças e pais).

7. Expandir as isenções provisórias de 2013 para cônjuges e filhos de residentes permanentes legais, além de esclarecer o padrão de "extrema dificuldade" que deve ser cumprido para obter uma isenção.

8. Rever os regulamentos para as permissões (" condicional " e " condicional ") a fim de identificar as condições sob as quais permissões de entrada devem ser concedidas a empreendedores talentosos, com base em que sua entrada no país produz um benefício econômico público significativo, e para os cônjuges, pais e filhos de cidadãos americanos ou residentes permanentes legais interessados em se alistar nas Forças Armadas dos Estados Unidos.

9. Promover o processo de naturalização por meio da implementação de sistemas modernos, como o uso de cartões de crédito e a conscientização pública da cidadania.

10. Apoiar a migração qualificada, por meio de uma série de ações administrativas para melhorar a forma como as empresas norte-americanas contratam e mantêm trabalhadores estrangeiros altamente treinados, além de ampliar as oportunidades para que os alunos obtenham treinamento prático. Em contraste, não estende vistos para trabalhadores na agricultura ou vistos H1B para trabalhadores altamente qualificados.

Formas do presidente Obama de adiar a deportação de migrantes irregulares por meio da ação executiva:

a) *Ação diferida* : é a decisão de adiar a deportação de certos indivíduos como um ato de discricção do promotor. No nível legal, a Lei de Imigração e Nacionalidade dá ao DHS o poder de administrar e fazer cumprir as leis de imigração.¹³ No nível regulatório, a ação diferida é descrita como "uma vantagem administrativa do governo para dar a certos casos menor prioridade, a fim de fazer cumprir a lei".¹⁴ Nesse sentido, os tribunais federais reconheceram o poder do DHS de conceder ações diferidas, pelo menos desde 1970.

b) *Liberdade condicional* : o procurador-geral pode permitir temporariamente, caso a caso, que os migrantes irregulares não sejam deportados por razões humanitárias urgentes ou para benefício público.¹⁶ Você também pode usar esse poder para permitir a entrada ou a evitação da deportação de crianças e pais de ex-veteranos de guerra que não sejam cidadãos americanos.¹⁷

c) *Saída forçada diferida* : o presidente, por seus poderes para dirigir as relações exteriores do país,¹⁸ amplamente reconhecidos em nível judicial¹⁹ pode suspender a deportação de migrantes em cujos países haja desastres naturais ou conflitos armados. (VELAZQUÉS, 2014)

Com isso o presidente fez uso da ação diferida mediante a implementação da DACA e da DAPA, que foram um mecanismo para regularizar temporariamente imigrantes que chegaram em situação ilegal nos EUA, quando eram menores de idade, prevista em sua ação executiva de 2014, essas ações limitam-se ao disposto da constituição americana. Entretanto não há uma definição legal de ações executivas, porém elas têm sido utilizadas historicamente, justamente, no intuito de chamar a atenção do Congresso dos EUA para as questões que pretendem modificar (VELAZQUÉS, 2014).

No que diz respeito à migração, o Executivo pode usufruir de um poder discricionário para agir, através do DSH, com isso o Supremo Tribunal definiu que, em questões migratórias, "o amplo poder discricionário exercido pelos oficiais de imigração, é uma

característica importante do sistema de deportação”. Assim as agências de aplicação da lei têm a chamada “discrição do Ministério Público” mediante decisões que podem ser tomadas para investigar, prender e processar pessoas que violem a lei.

Esse é o procedimento utilizado pela DACA de 2012 e o “perdão da deportação de 2011”, que os agentes do *U.S. Immigration and Customs Enforcement*²⁵ (ICE) podem efetuar diante de pessoas em processo de deportação. Esse perdão, entretanto, está condicionado aos indivíduos que não possuem antecedentes criminais, pagam impostos, são bem estabelecidas nos EUA, mostram bom caráter e, dessa forma, essa maneira discricionária concede alívio temporário aos imigrantes necessitados. Com isso, de fato e, historicamente, o presidente pode conceder alívio administrativo a migrantes irregulares e, assim adiar suas deportações. Contudo essa ação executiva não é uma regra (VELAZQUÉS, 2014).

Tendo como realidade a inação do Congresso, a atitude de Obama de fazer a ação executiva sobre imigração foi à única saída para mudar o ineficiente sistema de migração dos EUA, que deixou milhares de pessoas em condições inadequadas e irregulares. A ação não soluciona o problema de 11 milhões de estrangeiros, porém abre portas para um debate abrangente a respeito dessa questão (FINGUERUT, SOUZA, 2010).

Além disso, apesar da tentativa judicial de anular alguns pontos da lei de imigração (SB1070) do estado do Arizona, depois de aprovada pelo Senado em 2010, amplia um período conturbado, e evidencia a securitização da questão migratória. Nessa situação a oposição tenta diminuir a popularidade do governo e das instituições políticas do país, pelo desgaste da reforma na saúde e as constantes tentativas de mudanças das leis de imigração. Dessa maneira, o presidente americano fica dividido entre as pressões de quem enxergava os migrantes como danosos à sociedade e do outro lado a luta da sociedade latina contra o crescimento do preconceito. A pressão deste último lado reflete um sentimento sobre o controle e a regulação da imigração, que deixa de ser apenas responsabilidade do Estado e passa ser uma questão resolvida pela polícia local, ou seja, a lei “permitia” atitudes preconceituosas e constrangedoras de fiscalização por policiais que exigem documentação e controle de legalidade anteriormente fiscalizados pelo governo federal (FINGUERUT; SOUZA, 2010).

Com isso a batalha na luta pelos direitos civis dos imigrantes aumentava, e a justificativa da governadora do Arizona é que a lei rígida de imigração, foi em razão do abandono do governo federal. O projeto de lei federal, bipartidário, proposto por Obama

²⁵ Agência de Imigração e Alfândega [tradução nossa]

resolveria as disputas entre os estados próximos das fronteiras. Contudo, o projeto nunca foi para frente por não existir um consenso sobre o papel do imigrante na sociedade e a briga entre os dois principais partidos que disputam o crédito sobre o projeto, além de suas ideias contrárias sobre o assunto (FINGUERUT, SOUZA, 2010).

Ainda em 2010, foi levado a voto, o então reformulado *DREAM Act - Development, Relief, and Education for Alien Minors*²⁶ - que tinha como objetivo legalizar os jovens não documentados que entraram nos EUA quando eram crianças, formados pelo ensino americano e em formação universitária, ou a prestar serviço militar, porém não foi aprovada. Em 2011 volta à votação, mas novamente não alcança o número de votos necessários perdendo ainda quem tinha apoiado o projeto no ano anterior. Em 2012 Barack Obama anuncia uma ação que impedia temporariamente a deportação de jovens que cresceram em território americano, mas residem ilegalmente no EUA, o conhecido DACA- *Deferred Action for Childhood Arrivals*²⁷. Em resposta a isso, a governadora do estado do Arizona autorizou, por meio de uma normativa executiva, a emissão de licenças e a obtenção de outras vantagens públicas para jovens sem documentos que receberam o benefício do DACA (OLIVEIRA, 2014).

Apesar das grandes dificuldades, a administração Obama permaneceu na tentativa da continuidade da integração migratória, mas sem se restringir a esse ponto e, portanto, também lidou com a política de regulação e controle migratório. Porém, ainda que se façam esforços de integrar a população imigrante, essa questão nunca deixou de ser tratada como assunto ligado à segurança do Estado. Em 2013, volta a ser discutida a reforma migratória levada ao Senado, que deu lugar ao *Senate Bill 744* (OLIVEIRA, 2014).

3.2.1 Senate Bill: A Lei sobre Segurança do Arizona em 2010

A situação migratória e sua securitização nos EUA no pós 11 de Setembro, não se restringiu, apenas, ao executivo central, as ações regulatórias foram realizadas, também, em nível federativo, fazendo conexão com as normas de caráter nacional. Dentro dessas legislações estaduais destaca-se a *Senate Bill 1070* (SB1070), criada com o objetivo de coibir a entrada ilegal de estrangeiros através da fronteira com o México. Apesar da forma que ela era feita, muitos nativos mostraram-se a favor da lei, concordando em reconhecer os estrangeiros ilegais como uma ameaça a segurança nacional (OLIVEIRA, 2014).

Na prática, houve vetos na legislação que concedia a permissão dada a policiais de

²⁶ Desenvolvimento, Assistência e Educação para Menores Estrangeiros [tradução nossa]

²⁷ Ação Deferida para Chegada de Crianças [tradução nossa]

verificarem documentos de pessoas que tivessem sido abordadas por outras questões, mas que pareciam suspeitas. Além disso, foi suspenso também o artigo que criminalizava a falta de documentos em mãos, por pessoas abordadas, e a proibição de trabalhadores, sem documentos, de arrumarem emprego. E o veto principal dado por uma juíza federal foi o que permitia à polícia prender sem mandado pessoas suspeitas de cometer crimes que as levariam à deportação (OLIVEIRA, 2014).

Apesar de grande descontentamento, tanto do Governo Federal, como da população latina residente no país e, até mesmo de países com grandes representações estrangeiras que ameaçaram diminuir transações comerciais com o Arizona enquanto essa lei se mantivesse, nenhuma dessas insatisfações fez com que o Estado recuasse, pelo contrário, estavam no aguardo da aprovação de projetos com base legislativa semelhante. A aceitação desta política pela população do Arizona, foi tão extensiva, que a governadora do estado que editou e publicou o ato foi reeleita em 2010 (OLIVEIRA, 2014).

3.1.2 O Projeto de Lei S.744 em 2013

Dada a tentativa tão esperada da reforma migratória, oito senadores se reuniram e votaram sobre o “*Border Security, Economic Opportunity, and Immigration Modernization Act*²⁸”, ou S744. Este era um decreto com o objetivo de facilitar o processo de legalização de imigrantes em situação de legalidade, além de diminuir a burocracia para pedidos de vistos em caráter de família e trabalho (OLIVEIRA, 2014).

Esse projeto ainda não foi finalizado, mas a securitização da imigração nos EUA ocorreu de forma tão profunda e em concordância com ideologias já existentes que depois do 11 de setembro, nenhuma medida facilitadora foi alcançada, ao contrário, só aumentou o processo de controle e restrição de imigrantes (OLIVEIRA, 2014).

Em dados numéricos, o governo de Obama deportou 2,5 milhões de imigrantes entre 2009 e 2015 com base em ordens de remoção. Historicamente nenhum outro presidente dos EUA expulsou tanta gente como Barack Obama, que foi chamado de “deportador chefe”. Com isso a estratégia de seu início de governo que era reformular a política migratória, concentrando-se em imigrantes com antecedentes criminais não ocorreu na prática. No período em questão calcula-se que 5% a 10% de redução do número de imigrantes indocumentados nesse governo. (BBC BRASIL, LISSARDY, 2016).

²⁸ Lei de Segurança nas Fronteiras, Oportunidade Econômica e Modernização da Imigração [tradução nossa]

No fim, a promessa de “governo da esperança” ficou só na expectativa da população, principalmente da população estrangeira. As atitudes estratégicas de Obama para mudar a imagem externa atribuída aos EUA não teve êxito. Sem sucesso também foram as inúmeras tentativas de uma reforma migratória embargada todas às vezes pelo Congresso. Contudo, no que diz respeito às ações, o presidente tentou se distanciar do que Bush havia proposto. Barack Obama preferiu criar um aparato de inteligência que rompesse relações com comunidades mulçumanas, usou artifícios para criar empatias e fazer parcerias, em fóruns mundiais se transformava em um líder centrista e sem qualquer tipo de preconceito e por último defendia que a busca da segurança não deveria ocorrer em detrimento dos direitos humanos. Na prática, contudo, quase nada do planejado ocorreu e o governo deportou mais pessoas do que qualquer antecessor.

3.3 A Era Trump

*“Eu iria construir um muro. E ninguém mais entraria ilegalmente.”
(Donald Trump)*

O republicano que tomou posse como o 45º presidente dos EUA já iniciou com uma agenda controversa em vários temas como imigração, economia e política externa. Para começar, o então presidente pretendeu tornar mais rigorosos os critérios de entrada nos EUA. Eram ações a deportação ou atividades como barrar indivíduos que possam ameaçar a segurança nacional e revogar as medidas tomadas por Obama, principalmente no que diz respeito à permanência de milhares de indocumentados no país. Contudo, não é tão simples que medidas tão rígidas sejam aprovadas pelo Congresso, mesmo estando composto de maioria republicana, devido à dificuldade para eles de promulgarem medidas significativas na imigração, levando em conta que é um tema complexo e controverso (VALENTE, 2017).

Diferentemente de Obama, a vitória de Donald Trump deixou muita gente apreensiva. A agenda política do republicano, e sua materialização, corriam o risco de afastar aliados e parceiros dos EUA, podendo gerar uma instabilidade econômica. Por outro lado, havia os otimistas da política externa, do então presidente, que se apresentou como antissistema, criticando e denunciando a incompetência em Washington.

Criticou o fracasso da política externa americana desde o fim da Guerra-Fria, que em seu entendimento, presidentes de ambos os partidos foram incapazes de desenvolver uma “nova visão” para lidar com novos desafios que a nova conjuntura internacional se mostrava. Foi contrário, também, aos financiamentos e promoções de instituições e regimes

democráticos que na prática, só contribuíram para o surto de guerras civis, embates religiosos e perdas de vida e de recursos financeiros. Essa falta de visão gerou demandas que não foram supridas pelos governos anteriores, como a falta de objetivos claros na política externa de Barack Obama (VINHA, 2017).

Dessa forma, o discurso foi de assegurar, aos cidadãos, uma política que estivesse a serviço, antes de tudo, do povo americano, o "*America First*²⁹ será o primeiro e principal tema da minha administração". Propôs então implementar uma política externa baseada nos interesses dos americanos, partilhado com os interesses dos aliados. Algumas dessas medidas seriam a contenção da ameaça islâmica em conjunto com aliados no exterior e internamente alteração de políticas de imigração, com ações muito mais incisivas e blindagem das fronteiras americanas, principalmente para os imigrantes das regiões mais voláteis do mundo que tenham histórico de exportação do terrorismo (VINHA, 2017).

Segundo Trump, o combate ao terrorismo radical islâmico associa-se a uma guerra ideológica, semelhante a que o Ocidente passou para vencer a ameaça comunista durante a Guerra-Fria. E apesar de seu caráter mais “radical”, garantiu o combate à ideologia do ódio da violência, da opressão contra mulher, homossexuais ou pessoas de diferentes viesses. Em conjunto com aliados, a ideia era reforçar valores ocidentais para o fortalecimento dessa civilização que inspirariam reformas positivas em todo o mundo, em detrimento de intervenções militares (VINHA, 2017).

O ímpeto nacionalista fez com que ele também fortalecesse o setor militar e conseqüentemente, reforçar o setor econômico. Trump também é crítico de acordos internacionais firmados pelos EUA e é contrário aos americanos que veneram o globalismo em detrimento do americanismo. Da mesma maneira, pretende reequilibrar a situação com a China, e deixa bem claro suas desconfianças sobre associações que amarram e prejudicam os EUA.

Assim, esse presidente defende a ideia de nunca filiar-se a qualquer acordo que reduza a capacidade de os americanos controlarem os próprios assuntos. Embora polêmico, suas propostas receberam apoio e foram salientadas por diversos meios de comunicação. Em termos internacionais, o estilo não convencional de Trump tem potencializado a possibilidade de demonstrar resultados notáveis (VINHA, 2017).

No que tange às questões migratórias, o novo presidente, já inicia seu mandato emitindo uma ordem executiva que limitava o acesso aos EUA, por parte dos cidadãos de

²⁹ América Primeiro [tradução nossa]

países predominantemente muçulmanos, como: Iémen, Iraque, Irã, Líbia, Síria, Somália e Sudão. Tomou essa iniciativa com a justificativa de que era necessário cortar a entrada desses cidadãos como uma medida de segurança nacional, já que, em sua visão, a insegurança doméstica se dava por parte de estrangeiros radicais. Contudo, essa decisão gerou resistência da administração, que respondeu a processos jurídicos, devido aos impactos dessa medida (VINHA, 2017).

Os estudos feitos sobre os tipos de liderança e os padrões de comportamentos usados para alcançar os objetivos dos presidentes americanos mostram como a variação dos estilos são de extrema importância para compreender suas ações e suas políticas. Ou seja, são estratégias adotadas e um estilo de tomada de decisões, que nesse caso, subestimam qualquer tentativa de previsão (VINHA, 2017).

Uma das características predominantes de Donald Trump é sua ambição. Seu enorme império e sua ascensão à presidência dos EUA, confirmam sua intenção de maximizar o poder. Entretanto essa ambição é excessiva, o que gera problemas, imprevisibilidade e desconfianças (VINHA, 2017).

Outra medida “ambiciosa”, no assunto migração foi a ordem da construção de um muro na fronteira com o México, além de outras medidas para dificultar a obtenção do visto e o conseqüente ingresso no país. Contratou 5 mil novos agentes de fronteira e 10 inspetores de aduana e imigração. O muro além de impedir a entrada de imigrante ilegal, impede também qualquer tipo de contato de um cidadão que queira pedir asilo. Ademais se criou a ação de separar pais e filhos quando uma família inteira é pega e aguarda o processo de ser deportada, o objetivo é causar o pânico e desestimular as famílias a uma nova tentativa de ingresso ilegal no país (JAKOBSEN, 2017).

Foi justamente por seu caráter nacionalista de defender que imigrantes ilegais atrapalhem os EUA e tirem os empregos dos americanos que ele ganhou votos dos trabalhadores de estados industriais como Michigan, Ohio, Pensilvânia e Wisconsin. Os alvos são principalmente, imigrantes muçulmanos e mexicanos, esses últimos acusados de disputar postos de trabalho com os estadunidenses (JAKOBSEN, 2017).

Entretanto, o paradoxo firmado é que historicamente a maior potência da atualidade nasceu de migrações europeias, africanas e chinesas e atualmente sofre com essa temática. Conforme o Pew Research Center (2018), o total de imigrantes indocumentados nos Estados Unidos declinou de 12,2 milhões em 2007 para 11,1 milhões de 2009 em diante, equivalente a 3,5% da população do país e dos quais 5,8 milhões eram de origem mexicana (52%) contra

5,3 milhões de outras origens. Destes 11,1 milhões, cerca de 8 milhões trabalham, o que equivale a, aproximadamente, 5% das pessoas nos EUA que trabalham ou que procuram emprego (PEW RESEARCH CENTER, 2018). Percentuais pouco significativos conforme explica Jakobsen, (2017).

A imigração de pessoas vindas do México caiu enquanto advindas de outros lugares aumentaram. O número de mexicanos representou 54% dos imigrantes indocumentados em 2007 e caiu para 52% em 2009. Quase 60% deles viviam em seis estados apenas: Califórnia, Texas, Flórida, Nova York, New Jersey e Illinois e dois terços, aproximadamente, estavam nos EUA há mais de dez anos, enquanto apenas 7% chegaram há menos de cinco anos, contra 22% de outras origens (JAKOBSEN, 2017).

Dos imigrantes mexicanos, 26% trabalham na agricultura, 15% na construção civil e os demais, principalmente, em diferentes setores de serviços sem representar ameaças de fato ao emprego dos estadunidenses.

Do total de imigrantes nos EUA, 63% são mexicanos, 10% porto-riquenhos, 3,8% com origem em El Salvador, 3,7% cubanos, 3% dominicanos, 2,3% guatemaltecos e 14,2% de várias outras origens, inclusive, brasileiros (JAKOBSEN, 2017).

Nesse sentido, a política de Trump tem causado tensão e medo nos mais de 10 milhões de imigrantes indocumentados que residem nos EUA. Além disso, existe o drama de diversas famílias que tiveram filhos em solo americano e que, portanto não podem ser deportados, sendo assim separados das famílias e levados para abrigos ou famílias adotivas (JAKOBSEN, 2017).

Mais uma problemática que surge nessa situação é a dificuldade do país receptor de reintegrar essas pessoas, do ponto de vista econômico, social e político, além do impacto nos mercados de trabalho nos países de origem, que na maioria dos casos, tomando como exemplo o Brasil, que possui uma alta taxa de desemprego. Mesmo que irregular, a imigração é um desafogo para economia de países como El Salvador, Honduras, Guatemala, República Dominicana e Cuba, nesse sentido o retorno repentino desses imigrantes geraria uma crise em várias dimensões difíceis de mensurar em um cenário atual de profunda crise mundial (JAKOBSEN, 2017).

A eleição de Trump é um claro divisor de águas para as relações internacionais de um modo geral. Quando se trata de política migratória é possível enxergar um desafio de todo o cenário global em transformação e as consequências disso sentidas nos quatro cantos do globo

(JAKOBSEN, 2017).

O que pode-se concluir desse governo tão recente por ora, é principalmente o estilo não convencional do presidente, sua ambição e suas atitudes bem rígidas, consistentes e pontuais bem diferente de Obama, Donald Trump tem o caráter mais nacionalista possível e acredita que todas as ações devem levar a melhoria da qualidade de vida dos americanos, uma política que estivesse a serviço deles (*America First*). Faz diversas críticas a seus antecessores que geraram demandas que não foram cumpridas, além do fracasso de uma boa e consolidada política externa desde o fim da Guerra Fria. É contrário a promoção e financiamentos de instituições e regimes democráticos, endurece as leis e inspeções das questões migratórias e enxerga o terrorismo como uma guerra ideológica semelhante ao que o Ocidente passou para vencer a ameaça comunista.

Quadro síntese 2 – COMPARAÇÃO DOS TRÊS GOVERNOS QUE SUCEDERAM O 11 DE SETEMBRO

Pontos de atenção	BUSH	OBAMA	TRUMP
Questão securitizada	Migração	Migração	Políticas ineficientes contra ameaças internacionais
Discurso	“Guerra contra o terror”. Bem contra o Mal	“Governo da esperança”. “Responsabilidade compartilhada”.	A América primeiro. Uma política que estivesse a serviço, antes de mais nada, do povo americano.
Orientação da Política Externa	Exportações de valores ocidentais, reelaboração da política externa e das suas questões de segurança e defesa, ações unilaterais (invasões e guerra) e reforma migratória.	Exportações de valores dos EUA. Aparato de inteligência melhorado. Cooperação intensificada, inúmeras tentativas sem sucesso de uma reforma nas leis de migração.	Exportações de valores ocidentais. Política externa baseada nos interesses americanos, contenção a ameaça islâmica. Critica a acordos internacionais e dura restrição à entrada e saída do país.
Leis sobre migração e ingresso fronteiriço	Alterações de cunho político e religioso. Estereotipação de um “inimigo”	Alterações inclusivas de imigrantes sem antecedentes condenatórios	Alterações exclusivas de imigrantes de todas as partes do globo, com a materialização de uma barreira, construção de um muro.
Agentes de securitizações	Mídia e Executivo	Mídia e Congresso Americano	Mídia e redes sociais
Posicionamento internacional	Unilateral	Multilateral	Unilateral
Setorização da segurança	Político-militar	Político-militar e societal	Político-militar
Fluxo de securitização	Doméstico-Internacional	Internacional-Doméstico	Doméstico - Internacional

Fonte: Elaboração própria.

Conclusão

O desenvolvimento do presente trabalho, forneceu, uma análise sobre os motivos que desencadearam os atentados do 11 de setembro. Considerou o saldo dos ataques do ponto de vista da ordem internacional e examinou o processo de transformação do conceito de segurança. Discutiu as ações tomadas pelo governo americano à época e quais foram as posturas dos governos subsequentes. Também buscou expor a vasta obsessão gerada com a questão migratória, levada à pauta de política de urgência como nova estratégia de defesa dos EUA.

Em tese, superados os obstáculos da Guerra Fria, o crescimento acumulado dos EUA, sua posição de maior potência mundial ocupando a posição central na ordem capitalista e sua hegemonia diante de um sistema mundial globalizado, que gerava grande disparidade das outras regiões do globo, torna-se uma explicação por trás dos motivos que geraram os ataques. Ou seja, a exclusão de boa parte dos Estados, a “arrogância imperial”, a política externa para o Oriente Médio e a aliança com Israel acarretaram a essência do que é um atentado terrorista.

Contudo, a reação do governo americano também foi de acordo com a posição que eles ocupam no sistema, principalmente pela natureza dos ataques que desafiaram essa posição e os levou a vulnerabilidade “extinta” desde o declínio da URSS. Uma resposta que estabelece seu caráter unilateralista, intervencionista, além do apelo ao multilateralismo e a alianças por meio de cooperações que defendam a mesma causa.

Apesar da rede de apoio, construída mediante as recorrentes investidas da mídia de repassar as cenas das torres caindo e o sentimentalismo por trás de uma nação completamente abalada pelo maior atentado terrorista de todos os tempos, as ações de resposta se deram de forma imediata e unilateral. Os discursos do presidente, à época, deixavam claro que, na luta do “bem contra o mal”, “quem não estivesse com os EUA, estaria contra eles”.

O sentimento de vulnerabilidade do país e a rapidez e dimensão das respostas aos ataques, deixam claro a proporção exata da comoção por eles provocada. Dessas respostas surgiram as novas prioridades da nova política externa, redesenhada para sanar o fato ocorrido. As questões migratórias, a segurança e o terrorismo passam então a pautar a nova agenda de defesa dos EUA e suas relações com os demais atores do sistema internacional.

As ações americanas no campo político, econômico, militar e diplomático deixam

transparecer as tendências de alianças pontuais e do caráter impositivo da nação. Nesse sentido, Bush não hesitou em definir o que ficou conhecido como “eixo do mal” – Coréia do Norte, Irã, Iraque e, posteriormente a Síria. Além de sua ordem de invasão ao Afeganistão no intuito de punir o “culpado”, agindo mais uma vez, de forma unilateral contrário à vontade das Nações Unidas.

Com isso, após os ataques, o relacionamento dos EUA com as instituições multilaterais, passa por uma fase de conflitos. Tendência, essa, que já vinha sendo observada como característica do presidente George W. Bush, marcado pelo interesse nacional norte-americano e pela aversão em aceitar constrangimentos em áreas sensíveis do seu ponto de vista.

No que diz respeito a essa questão, a doutrina Bush implementou uma nova concepção estratégica para utilização de armas nucleares, o que lhes davam “autonomia” para intervir caso suspeitasse que algum Estado estava indo contra essa ideologia, tornando-se uma possível ameaça. Foi o caso do Iraque, invadido pelos EUA em 2003, pela suposta ideia que eles teriam armas de destruição em massa.

Dessa forma os EUA elevaram o terrorismo à mais alta prioridade de sua política externa, e como decorrência disso, a nova estratégia de segurança gira em torno da extensão do conceito para além de questões militares. O conhecimento de que o ataque foi realizado por imigrantes legais do país, fez com que a questão migratória virasse tema de urgência na agenda do país, já que o “inimigo” poderia estar bem próximo.

O discurso do presidente, desde o dia do ocorrido, girou em torno da atenção prioritária que precisavam dar aos fluxos de entrada e saída do país. Com isso diante da origem dos sequestradores dos aviões, com algum tipo de evidência, é notada a relação dos atentados com o Al-Qaeda. Logo, o foco tornou-se o mundo islâmico e a relação existente entre a tradição islâmica e as práticas terroristas, além da aversão política pela democracia.

O 11 de setembro, então, pode ser definido como um evento capaz de romper padrões e limites da ordem subjetiva, por meio de ações com proporções além da lógica e das possibilidades acessíveis ao entendimento humano, na medida em que o fato ocorre sem que possa ser evitado.

Com isso em 2002, os EUA decidiram combater o terrorismo internacional, por meio da lei 107-173, nos títulos III, VI e V, a Estratégia de Segurança Norte-Americana, “combate ao

terrorismo internacional”, de temas relacionados às migrações internacionais e a Lei de Imigração e Naturalização norte-americana. Aborda a emissão de vistos, definem que os dados sobre entrada e saída do território devem ser sistematizados, criam uma comissão de vigilância e estabelecem restrições de vistos para imigrantes de regiões patrocinadas pelo terrorismo. Além de um sistema de verificação de fraudes de documentos oficiais e monitoramento de estudantes estrangeiros.

Assim, o conceito de segurança nos EUA sofre um processo de alargamento para além de questões de guerra e a multisetorialidade trazida por estudiosos dinamarqueses da Escola de Copenhague, que tentaram sintetizar o contexto, à época na Europa, de estudos para paz, face aos estudos estratégicos de defesa nos EUA, em uma construção de que, a segurança podia ser pautada em outros temas, tais como a imigração internacional. Nesse sentido, a política migratória “sofre”, o que os estudiosos dessa escola europeia desenvolveram, como securitização.

Diante dessa teoria, um tema de agenda pública como as questões migratórias, se torna tema de segurança e defesa que ameaçam a estabilidade nacional. Depois da queda das torres, pode se observar como o fenômeno migratório foi securitizado, devido não só ao caráter de urgência da questão levantada por Bush, mas diante de seu discurso legitimado pela sociedade de que era preciso combater um inimigo desconhecido e invisível.

Levando em consideração os estudos dos autores de Copenhague de que uma ameaça é socialmente construída a partir de práticas subjetivas, o poder dos discursos traz a necessidade de ação por parte dos estadistas, a partir do momento em que a ameaça se torna um perigo para a existência de uma unidade.

Esses discursos podem ser vistos tanto no governo de W. Bush quanto nos que o sucederam. Com características pessoais e de maneiras diferentes, cada um deles coloca o tema como questão fundamental, que é de extrema importância para o país. Porém cada presidente fez isso a sua maneira.

A securitização é um processo de construção do medo, entretanto a “ameaça” precisa ser estabelecida com argumentos que justifiquem a quebra de regras normais, para que novos temas venham à tona. No caso dos EUA, sua posição no globo e seu poderio faz com que facilite sua política externa praticamente impositiva e seu sistema de segurança político e social. Exemplos disso foram às guerras do Iraque e do Afeganistão.

O imigrante ilegal após 2001 deixa de ser visto como alguém que procura melhores condições de vida e passa a ser visto como possível ameaça, que infringe as leis e atrapalha a vida dos nacionais e que são barrados nas fronteiras e mandados de volta para seus países de origem. Gerando assim um impacto social tremendo.

A Doutrina Bush, as leis criadas, as medidas drásticas tomadas pelo governo que sentiu na pele o medo, tornam, essa época, um divisor de águas no que tange a questões migratórias. Contudo é possível analisar e comparar que os governantes subsequentes, apesar de mudanças nos discursos e de possuírem características divergentes, acabam dando continuidade à “política de pânico”, gerada no pós 11 de setembro no tocante à imigração.

O governo de Barack Obama entra com o propósito de mudança do discurso e a tentativa de finalizar o que ficou conhecido como guerra ao terror. Porém, apesar de dialogar de maneira diferente, propor novas reformas e a possibilidade de garantias dos tão temidos imigrantes. O primeiro presidente negro da história dos EUA não conseguiu sair das promessas, a falta de apoio no Congresso gerou tensões que o deixaram entre os que simpatizavam com a falta de uma política migratória justa e os que necessitavam da reforma migratória para permanecer no país.

O comprometimento de acabar com a “Era Bush” ficou na promessa e os dois mandatos de Barack Obama somam em números o governo de maior deportação da história dos EUA. O que lhe deu a fama de “o deportador”. Por fim então, suas atitudes estratégicas caíram por terra quando as tentativas de finalizar questões essenciais do país ficavam no meio do caminho.

A nova e imprevisível governabilidade de Donald Trump também não é diferente. Mais rigoroso, o então presidente permanece com ideias que podem ser lembradas desde muito antes. O “*american way of life*”³⁰ volta com força total e medidas rápidas e de maior isolamento como a construção de um muro na fronteira com o México e as constantes fiscalizações de imigrantes ilegais geram reflexões por parte desses indivíduos, de que apesar do endurecimento das atitudes do governo de Trump, as maiorias das ações colocadas em práticas vieram do governo Obama.

Por fim, conclui-se que os atentados até os dias atuais geram impactos que podem ser observados ainda mais nos dias atuais e que apesar das diferentes concepções e discursos

³⁰ Estilo de vida americano [tradução nossa]

feitos pelos líderes que sucederam a governança do país, os pontos em comuns são perceptíveis quando se trata de imigração internacional. A “América para os americanos” é vista em todos eles. A tentativa de fazer uma reforma migratória que abarque a população de imigrante “bem quista” (pessoas que agregam algum valor aos EUA) não tem sucesso.

Ao mesmo tempo, essa visão tenta não desagradar os americanos que veem imigrantes como tomadores de empregos e oportunidades deles, mas deixa a desejar nos mandatos dos três presidentes. Apesar das tentativas de se diferenciarem, todos possuem pontos em comum, principalmente na pauta da política externa e na continuidade de uma governança unilateral.

Referências

- AGÊNCIA FAPESP. **Bush, o fundamentalista**. Agência FAPESP. agosto 2004 Disponível em: < <http://agencia.fapesp.br/bush-o-fundamentalista/2287/> > Acesso em: 06 out. 2017
- AMARAL, Arthur Bernardes do. **A Guerra ao Terror e a Tríplice Fronteira na agenda de segurança dos Estados Unidos**. Dissertação [Mestrado em Relações Internacionais]. Rio de Janeiro: PUC/RJ, 2008.
- ASSUNÇÃO, Gabriela. **Regimes Internacionais sobre os Direitos dos Migrantes: um estudo do discurso de estado norte-americano a partir de George W. Bush e Barack H. Obama**. Brasília: Centro Universitário de Brasília. 2010 Disponível em: < <http://repositorio.uniceub.br/bitstream/235/9731/1/20626377.pdf> > Acesso em: 25 ago. 2017
- BARBOSA, Rubens Antônio. Os Estados Unidos pós 11 de setembro de 2001: implicações para a ordem mundial e para o Brasil. In: **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 45, n. 1, p. 72-91, June 2002 Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292002000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 Set. 2019
- BBC. **Arizona aprova lei que transforma imigração ilegal em crime**. BBC. Londres. 2010 Disponível em: < https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/04/100423_arizonaimigracaoofn > Acesso em: 06 out. 2017.
- BUSH; TRUMP. Proclamations. In: **The American Presidency Project**. Disponível em: < <http://presidency.ucsb.edu/documents/app-categories/written-presidential-orders/presidential/proclamations> > Acesso em: 06 out. 2018
- BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **The Evolution of International Security Studies**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. **Security: a new framework for analysis**. Reino Unido: Lynne Rienner Publishers, 1997.
- CARR, Edward H. **Vinte Anos de Crise 1919 – 1939**. Brasília: Editora UnB, 2001.
- CLAUSEWITZ, Carl Von. **On War**. 3 v. Tradução do original para o inglês por Michael Howard e Peter Paret. Tradução do inglês para o português por Luiz Carlos Nascimento e Silva do Valle. 1984. Versão em português disponível em: < <https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/cepe/DAGUERRA.pdf>>. Acesso em: 03 jul. 2018
- CHEVIGNY, Paul. A repressão nos Estados Unidos após o atentado de 11 de setembro. **Sur, Rev. int. direitos human.**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 150-167, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452004000100007&lng=en&nrm=iso> Acesso em: 21 Oct. 2018.
- DA SILVA, Francisco Carlos Teixeira; ZHEBIT, Alexander (Org.). **Neoterrorismo: Glossário e Reflexões**. Rio de Janeiro: Gramma, 2009.
- DELFINO, Silas. Migrações Islâmicas após o 11 de Setembro. **Revista Nures**. Belo Horizonte. n. 14, jan. /abr. 2010 Disponível em: < https://www.pucsp.br/nures/revista14/Nures14_docarmo.pdf > Acesso em: 21 Oct. 2018

DOMKE, David. **God Willing? Political Fundamentalism in the White house, the “War on Terror”, and the Echoing Press**. Londres: PlutoPress, 2004

DUQUE, Marina. 1. Brasília: Universidade de Brasília. 2008 Disponível em: < http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/1565/1/2008_MarinaGuedesDuque.pdf > Acesso em; 26 ago. 2018

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Departamento de Segurança Interna: **2008 Yearbook of Immigration Statistic**. Washington. agosto 2009. Disponível em: < https://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/yearbook/2008/ois_yb_2008.pdf > Acesso em: 24 fev. 2017

FEARON, James; WENDT, Alexander. Rationalism v. Constructivism: A Skeptical View. **Handbook of International Relations**. Estados Unidos: SAGE, 2002.

FEBBRO, Eduardo. **Um céu cheio de mexicanos expulsos dos Estados Unidos**. Rio Grande do Sul: Instituto Humanitas Unisinos, 2008

FIERK, K. M. **Critical Approaches to International Security**. Cambridge: Polity Press, 2007

FINGUERUT, Ariel; SOUZA, Marco. Raça e Imigração na nova configuração da política doméstica dos EUA durante os primeiros anos do governo de Barack H. Obama. **Revista Espaço de Diálogo e Desconexão**. Araraquara. v. 2, n. 2, jan./jul. 2010 Disponível em: < <https://periodicos.fclar.unesp.br/redd/article/view/4150/3756> > Acesso em: 19 jun. 2018

GHUGHUNISHVILI, Irina. Securitization of Migration in the United States after 9/11: Construction Muslims and Arabs as Enemies. **Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais**. Budapeste: Universidade Europeia Central, 2010.

HABERMAS, J. **A Constelação pós-nacional**. Ensaios Políticos. Trad. Márcio Seligmann-Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001

JAKOBSEN, Kjeld. **A Política Migratória de Trump**. CartaCapital. São Paulo. 2017 Disponível em: < <https://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-grri/a-politica-migratoria-de-trump> > Acesso em: 06 out. 2017

JOHNSON, Chalmers. **Blowback: The costs and consequences of American Empire**. Nova York: Metropolitan Books, 2001

KRASNER, Steven D. **International Regimes**. Nova York: Cornell University Press, 1983

KEOHANE, Robert O. NYE, Joseph S. **Power and interdependence**. Boston: Scott, Foresman and Company, 2001

KOLODZIEJ, Edward A. Renaissance in Security Studies? Caveat Lector. **International Studies Quarterly**, Vol. 36, No. 4. Nova Jersey: Blackwell Publishing, 1992.

LISSARDY, Gerardo. **Pleno emprego, recorde de deportações e mortes em guerras: as cifras de Obama**. BBC. Londres. 2016 Disponível em: < <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-38021925> > Acesso em: 26 set. 2018

MARINUCCI, Roberto; MILESI, Rosita. **Migrações Internacionais Contemporâneas**.

UFJF: CSEM/IMDH. 2011 Disponível em: <
<http://www.ufjf.br/pur/files/2011/04/MIGRA%C3%87%C3%83O-NO-MUNDO.pdf> >
 Acesso em: 06 out. 2017

MELLINI, F. Depois do 11 de setembro: a (in)conveniência da guerra ao terror. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 11(124), p. 14-20. Maringá: UEM, 2011.

MESSARI, Nizar. Existe um novo cenário de segurança internacional? In: **América Latina y el (des)orde global neoliberal. Hegemonía, Contrahegemonía, perspectivas**. Buenos Aires: CLACSO, 2004. Disponível em: <
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101030023920/8messari.pdf> > Acessado em
 06 out. 2017

MIELNICZUK, Fabiano. Do realismo à emancipação: o papel dos fatores econômicos nos estudos de segurança. **Rev. bras. polít. internacional**, vol.55, n.1. Brasília: IBRI, 2012.

MILLER, Seven E. International Security at Twenty-five: from one world to another. **International Security**, v. 26, n.1. Massachusetts: MIT, 2001

MONTEIRO, Jorge Vianna. Ambiguidades institucionais e intelectuais. **Revista de Administração Pública**, 44,1243-258. Rio de Janeiro: FGV Ebape, 2010

MORGENTHAU, Hans. **A Política entre as nações: a luta pela guerra e pela paz**. Disponível em: < http://funag.gov.br/loja/download/0179_politica_entra_as_nacoes.pdf >
 acesso em: 10 abr. 2018

OLIVEIRA, Emellin Layana. **Imigração x Segurança: A securitização da Imigração Pós-11 de Setembro e o Aumento do Controlo Migratórios nos EUA**. Lisboa: Instituto Universitário de Lisboa. 2014 Disponível em: < <https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/10160> > Acesso em: 06 out. 2017

PEW RESEARCH CENTER. **U.S. Unauthorized Immigrant Total Dips to Lowest Level in a Decade**. 2018. Disponível em: < http://www.pewresearch.org/wp-content/uploads/2019/06/2018-11-27_U-S-Unauthorized-Immigrants-Total-dips_Updated-2019-06-25.pdf > Acesso em: 06 out. 2018

REIS, Rossana Rocha. Migrações: casos norte - americano e francês. **Estud. av.**, São Paulo , v. 20, n. 57, p. 59-74, Aug. 2006 . Disponível em:
 <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142006000200006&lng=en&nrm=iso > Acesso em: 25 Oct. 2018

RICUPERO, Rubens. O mundo após o 11 de setembro: a perda da inocência. **Tempo soc.**, São Paulo , v. 15, n. 2, p. 9-30, Nov. 2003 . Disponível em:
 <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200002&lng=en&nrm=iso >. Acesso em: 25 Oct. 2018

SILVA, Caroline Cordeiro Viana; PEREIRA, Alexsandro Eugenio. Segurança Internacional e Novas Ameaças: Securitização e Dessecuritização do Tráfico de Drogas nas Fronteiras Brasileiras. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro: PUC/RJ, 2019.

TEIXEIRA, Ulysses. **Tradição Liberal e Exportação de Democracia na Era Bush**. Brasília: Universidade de Brasília. 2010 Disponível em: <
http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/7869/1/2010_UlyssesTavaresTeixeira.pdf > Acesso

em: 25 ago. 2017

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América: leis e costumes de certas leis e costumes políticos que foram naturalmente sueridos aos americanos por seu estado social democrático**. São Paulo: Martins Fontes, 2005

VALENTE, Gabriela Freire. **Começa a Era Trump**. Correio Braziliense. n.19597, janeiro 2017, p. 14 Disponível em: < <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/529455/noticia.html?sequence=1> > Acesso em: 06 out. 2017

VELAZQUEZ, Elisa Ortega. La acción ejecutiva de Barack Obama en materia migratoria de 2014. **Bol. Mex. Der. Comp.**, México , v. 48, n. 144, p. 1271-1288, dez. 2015. Disponível em: < http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332015000300013&lng=es&nrm=iso > Acesso em: 21 oct. 2018.

VINHA, Luís da. Previsivelmente incoerente: Uma análise preliminar da política externa de Donald Trump. **Relações Internacionais**, Lisboa , n. 55, p. 09-33, set. 2017 . Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.23906/ri2017.55a02>. > Acesso em: 22 out. 2018.

WELLAUSEN, Saly da Silva. Terrorismo e os atentados de 11 de setembro. **Tempo soc.**, São Paulo , v. 14, n. 2, p. 83-112, out. 2002 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702002000200005&lng=pt&nrm=iso > Acesso em: 06 out. 2017

WALTZ, Kenneth N. **Theory of International Politics**. Massachusetts: Addison-Wesley, 1979.

WEINBERGER, Eliot. **9/12: New York After**. Chicago: Prickly Paradigm Press, 2003.

WENDT, Alexander, "Anarchy is what States Make of It: the Social Construction of Power Politics", **International Organization**. v. 46, no. 2. 1992

ZIZEK, Slavoj. **Bem-vindo ao deserto do rela: cinco ensaios sobre o 11 de setembro e datas relacionadas**. 2003. Tradução Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2013