



Universidade de Brasília – UnB
Instituto de Ciência Política – IPOP

**Securitização da política migratória: impacto do terrorismo na formulação
de normativos nos EUA**

Dalila Santos Costa

Brasília/DF
2022



Universidade de Brasília – UnB
Instituto de Ciência Política – IPOL

**Securitização da política migratória: impacto do terrorismo na
formulação de normativos nos EUA**

Dalila Santos Costa

Monografia apresentada ao Curso de Ciência Política, do Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política sob a orientação do professor Dr. Leonardo Cavalcanti.

Brasília/DF
2022

Dalila Santos Costa

**Securitização da política migratória: impacto do terrorismo na
formulação de normativos nos EUA**

Monografia apresentada a
Universidade de Brasília, como
parte da exigência para a
obtenção do título de bacharel
em Ciência Política.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Leonardo Cavalcanti
Orientador

Prof.^a Marcela Machado
Parecerista

Brasília/DF
2022

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço à minha irmã Jennifer pelo imenso apoio dado ao longo dos últimos anos, sempre com uma palavra ou atitude de amparo. Também deixo registrado meus sinceros agradecimentos ao meu irmão, minha mãe e meu pai pelo apoio dado durante minha graduação.

Estendo o agradecimento ao professor Giovanni Hillebrand por todo o apoio dado, pelas gentis palavras de avaliação, pelas dicas e pela paciência em ouvir minhas ideias e dúvidas. Agradeço imensamente à querida professora Marcela Machado por todo o apoio dado nos últimos anos, por sempre incentivar meu trabalho e produção acadêmica, por sempre acreditar no meu potencial.

Ao meu orientador, professor Leonardo Cavalcanti, agradeço por embarcar nessa longa jornada de produção do trabalho, pelos conselhos quanto aos melhores métodos para o desenvolvimento do texto, pelas opiniões e pelas dicas.

Por fim, agradeço minha estimada amiga Nayara Santana pelos anos de companheirismo na árdua graduação, pelas gentis palavras dadas em momentos conturbados, pelos conselhos e pelo imenso apoio dado durante os últimos anos.

RESUMO

O trabalho busca compreender a relação entre a securitização da política migratória nos EUA e os meios adotados para o combate ao terrorismo. Por meio do método explicativo e comparado, a pesquisa objetiva verificar como o terrorismo impacta na formulação e implementação dos normativos migratórios. O trabalho utilizará a perspectiva acadêmica do construtivismo para compor o quadro social e político analisado, além de contar com construções teóricas da chamada Escola de Copenhague e do conceito de securitização. O recorte temporal utilizado é o período entre 2001 e 2020.

Palavras-Chave: Terrorismo. Migração. Securitização. Estados Unidos da América.

ABSTRACT

The work seeks to understand the relation between the securitization of immigration policy in the U.S and the means to combat terrorism. Through the explanatory and comparative methods, the research aims to verify how terrorism affects the formulation and implementation of migration rules. The work will use the academic perspective of constructivism to compose the analyzed social and political framework, in addition to relying on theoretical constructions from the Copenhagen School and the concept of securitization. The time studied in this work is the period between 2001 and 2020.

Keywords: Terrorism. Migration. Securitization. United States of America.

LISTA DE FIGURAS E TABELAS

Figura 1 - Distribuição dos presos por terrorismo nos presídios estadunidense...**36**

Tabela 1 - Frequência de elementos conceituais em 109 definições de terrorismo..**28**

Tabela 2 - Lista com designações realizadas pelos EUA com as organizações classificadas como terroristas estrangeiras, catalogados com o ano de designação, nome do grupo e país de origem**29**

Tabela 3 - Imigrantes registrados para longa permanência nos EUA, durante os mandatos presidenciais de Bush e Obama, entre 2001-2016**47**

Tabela 4 - Imigrantes registrados para longa permanência nos EUA, durante o mandato presidencial de Trump, entre 2017 - 2020**48**

Tabela 5 - Três maiores registros de imigrantes para longa permanência nos EUA, durante os governos de Bush e Obama, entre 2001-2016**48**

Tabela 6 - Três maiores registros de imigrantes para longa permanência nos EUA, durante o mandato de Trump, entre 2017-2020**50**

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CSNU - Conselho de Segurança das Nações Unidas

DACA - *Deferred Action for Childhood Arrivals*

DHS - *Department of Homeland Security*

EI - Estado Islâmico

FISA - *Intelligence Surveillance Act*

MCA - *Military Comissions Act*

TEL - *Terrorist Exclusion List*

USCIS - *U.S Citizenship and Immigration Services*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 - A SEGURANÇA PRÉ-FORMAÇÃO DO ESTADO	13
2 - MIGRAÇÃO: PERCEPÇÕES TEÓRICAS	17
3 - SEGURANÇA E MIGRAÇÃO	21
4 - TERRORISMO: CONCEITO E IMPLICAÇÕES	26
4.1 - Terrorismo nos EUA: do 11/09 ao Direito Penal do Inimigo	34
5 - POLÍTICAS DE GOVERNO: FORMULAÇÕES E ESPECIFICIDADES	40
CONSIDERAÇÕES FINAIS	53
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	55

INTRODUÇÃO

A História documentada nos possibilita observar os movimentos migratórios que ocorreram e ocorrem mundo afora. Assim, ao longo do percurso temporal, as características da migração humana foram adequando-se aos modelos sociais e políticos em vigor e à circulação de indivíduos pelos territórios que ocupavam e, para além destes, foi sendo dificultada com a solidificação dos Estados soberanos. A tríade basilar do Estado formado pelo território, nação e língua dificultou a circulação dos indivíduos pelos espaços em prol da manutenção da segurança estatal (REDIN, 2017).

A ideia da migração relacionada como uma ameaça à segurança da unidade estatal facilitou a formalização de medidas securitárias. Redin (2017) pondera sobre o controle fronteiriço exercido pelo Estado a partir da consolidação social de que os fluxos migratórios podem significar abalos no equilíbrio estatal vigente, tornando o Estado o principal agente na elaboração de meios para a preservação da unidade e dos meios securitários necessários para este fim. A autora aponta as ambiguidades da associação entre migração e segurança, além de considerar como uma correlação fruto de ilações discursivas, porém com grande capacidade de disseminação social.

“As migrações internacionais ganham um sentido político-jurídico nas fronteiras territoriais quando tendem a ser reduzidas a uma questão de segurança, apesar de toda sua dimensão humana. A partir disso, são facilmente estigmatizados como algo patológico, ruim ou ameaçador ao corpo social, o que justifica, nos aparatos normativos dos Estados, o controle migratório, critérios de vistos, seletividade humana, etc.” (REDIN, 2017, P.136).

Ademais, segundo Buzan, Waever e Wilde (1998), a consolidação da securitização das fronteiras e barreiras migratórias pode ser considerada um tema politizado e securitizado, com os Estados destinando expressivos recursos humanos e materiais para a contenção securitária da migração, seja de ordem doméstica ou externa. O seguinte trecho expõe o argumento dos autores:

“Na teoria, qualquer assunto público pode ser alocado no conteúdo de não politizado, politizado ou securitizado, podendo variar nele. A teoria considera que um assunto está situado em “não politizado” quando não é objeto de debate ou decisão pública. O assunto torna-se “politizado” quando ingressa na agenda de políticas públicas e requer decisões governamentais, alocação de recursos ou qualquer outra política específica. E torna-se “securitizado” quando é apresentado, perante uma audiência pública, como ameaça existencial que requer medidas emergenciais situadas fora dos limites dos procedimentos normais da tomada de decisão política” (BUZAN, WAEVER & WILDE, 1998, P.23).

Em suma, a securitização das fronteiras estatais pode ser compreendida como resultado do conjunto social, político e econômico vigente de determinada(s) sociedade(s) que, conseqüentemente, influenciam os tomadores de decisões e moldam as respectivas agendas políticas, relacionando com os princípios da chamada Escola de Copenhague que, no que lhe concerne, abarca aos estudos securitários questões sociais, políticas e econômicas que destoam das clássicas indagações de segurança, por exemplo, poderio bélico, quantitativo militar e investimento nas forças de segurança.

Assim sendo, é válido observar os discursos, políticas e ações voltadas para a seara migratória na contemporaneidade, em especial no caso dos Estados Unidos da América (EUA), já que o referido Estado, através de seus representantes, tende a associar a migração aos delitos ocorridos no país, por exemplo, a propagação da ilação de que imigrantes da região do Oriente Médio seriam terroristas.

A extensa cobertura do terrorismo nos EUA e, conseqüentemente, os impactos às políticas migratórias ocorreu com a deflagração do ataque às Torres Gêmeas, ocorrido nos EUA, em 2001. Com o ataque, a estabilidade da segurança doméstica estadunidense foi comprometida e houve a redefinição dos temas políticos prioritários, alçando os EUA como Estado norteador mundial de políticas securitárias. Dessa forma, no que se refere à segurança doméstica e externa, o cenário internacional modificou-se para ajustar-se aos novos padrões securitários estadunidenses, ou seja, demasiado controle fronteiriço, extensos

mecanismos de controle sobre a migração dos indivíduos, rastreamento de grupos, indivíduos e/ou recursos dúbios, etc.

Portanto, este presente trabalho buscará discorrer sobre a formulação e aplicação dos normativos federais que versem sobre o terrorismo e contraterrorismo, considerando como o referido fenômeno impacta a elaboração de legislações e políticas públicas para a temática da migração. Nesse contexto, a citada pesquisa se desenvolve partindo de reflexões sobre a formulação e desenvolvimento do Estado, dos preceitos de segurança formulados pelos pensadores políticos Thomas Hobbes, Max Weber, Hans Kelsen e Günther Jakobs.

Além disso, o trabalho discorre sobre a migração enquanto conceito teórico, as percepções existentes e como a temática migratória se adapta aos modelos sociais e políticos vigentes. Assim, será possível abordar a relação com a temática da segurança feita nas últimas décadas, em especial nos EUA.

Ademais, no que se refere ao terrorismo, será abordado no trabalho o terrorismo enquanto conceito, implicações teóricas, ocorrência do fenômeno nos EUA, de forma que a discussão auxilie na compreensão da correlação feita entre migração e segurança.

Por fim, haverá a explanação das políticas de governo adotadas pelo governo estadunidense no que se refere à securitização da migração. Assim, pretende-se elucidar se houve a securitização da política migratória nos EUA a partir do ataque terrorista.

1- SEGURANÇA PRÉ-FORMAÇÃO DO ESTADO

No campo de estudos da Ciência Política, a discussão sobre o surgimento e desenvolvimento do Estado enquanto modelo autônomo e soberano permeia como um dos principais assuntos debatidos. A teoria de Hobbes, uma das mais difundidas no campo teórico, pondera sobre a formação e manutenção do Estado soberano (HOBBS, 1999).

Hobbes idealiza o embrião da sociedade como um território anárquico, violento, apolítico, sem quaisquer limitações éticas ou jurídicas, onde há, tão somente, o império do caos entre os componentes de determinada localidade. Para o autor, os indivíduos se encontrariam no chamado *estado de natureza* objetivando, exclusivamente, a manutenção de sua própria existência, sem delegar aos outros indivíduos empatia. O estado de natureza visa à sobrevivência como essência (HOBBS, 1999).

“Com isto se torna manifesto que, durante o tempo em que os homens vivem sem um poder comum capaz de os manter a todos em respeito, eles se encontram naquela condição a que se chama guerra; e uma guerra que é de todos os homens contra todos os homens. Desta guerra de todos os homens contra todos os homens também isto é consequência: que nada pode ser injusto. As noções de bem e de mal, de justiça e injustiça, não podem aí ter lugar. Onde não há poder comum não há lei, e onde não há lei não há injustiça. Na guerra, a força e a fraude são duas virtudes cardeais. A justiça e a injustiça não fazem parte das faculdades do corpo e do espírito” (HOBBS, 1999, p.8).

Dessa maneira, o instinto máximo de sobrevivência entre as centenas de indivíduos os levaria a restringir sua liberdade para delegar de maneira *tácita* a um ou a uma assembleia de homens a gerência coletiva das ações de determinado grupo, com fim de preservar a própria existência, de manter-se seguro contra ações do outro, além de considerar a proteção contra indivíduos estrangeiros. Assim, surgiria o Estado na figura do Leviatã, permitindo a partir dessa concepção o desenvolvimento das competências sociais, políticas, jurídicas e éticas de uma sociedade. A cessão das liberdades dos indivíduos é

exemplificada no seguinte trecho do capítulo XVII, do *Leviatã*:

“A única maneira de instituir um tal poder comum, capaz de defendê-los das invasões dos estrangeiros e das injúrias uns dos outros, garantindo-lhes assim uma segurança suficiente para que, mediante seu próprio labor, é conferir toda sua força e poder a um homem, ou a uma assembleia de homens, que possa reduzir suas diversas vontades, por pluralidade de votos, a uma só vontade. O que equivale a dizer: designar um homem ou uma assembleia de homens como representante de suas pessoas, considerando-se e reconhecendo-se cada um como autor de todos os atos que aquele que representa sua pessoa ou levar a praticar, em tudo o que disser respeito à paz e segurança comuns; todos submetendo assim suas vontades à vontade do representante, e suas decisões a sua decisão. Isto é mais que consentimento, ou concórdia, é uma verdadeira unidade de todos eles, numa só e mesma pessoa, realizada por um pacto de cada homem com todos os homens, de um modo que é como se cada homem dissesse a cada homem: cedo e transfiro meu direito de governar-me a mim mesmo a este homem, ou a esta assembleia de homens, com a condição de transferirem a ele teu direito, autorizando de maneira semelhante todas as suas ações. Feito isto, à multidão assim unida numa só pessoa se chama Estado. É esta geração daquele grande *Leviatã*, ou antes (para falar em termos mais reverentes) daquele Deus mortal, ao qual devemos, abaixo do Deus imortal, nossa paz e defesa” (HOBBS, 1999, pp. 99).

Além disso, cabe salientar que, para o contratualismo de Hobbes, o Estado é um modelo híbrido de poder político e eclesiástico, atuando a figura do *Leviatã* de forma totalitária por meios legítimos de coerção e força. Sendo importante atentar para que a legitimidade do Estado para o controle social é embasada no contrato social tácito que os indivíduos assumiram em prol da segurança e sobrevivência. Hobbes o expôs da seguinte forma:

“Pois graças a esta autoridade que lhe é dada por cada indivíduo no Estado, é-lhe conferido o uso de tamanho poder e força que o terror assim inspirado o torna capaz de conformar as vontades de todos eles, no sentido da paz em seu próprio país, e ela ajuda mútua contra os inimigos estrangeiros” (HOBBS, 1999, p.15).

A partir da construção teórica de Hobbes, é possível associá-la a alguns comportamentos presentes na sociedade contemporânea. Ao recortamos o instinto de sobrevivência inerente a qualquer indivíduo e como estes intervêm para alcançá-la, é possível inferir a tímida presença de um estado de natureza restringido por dogmas éticos e jurídicos presentes em expressiva parte da comunidade internacional. Esse estado de natureza contemporâneo se faz presente na condução de determinadas sociedades com outras, onde o trato humano com o cidadão compatriota é respaldado em harmonia, enquanto para os estrangeiros de determinadas nacionalidades é delegado o tratamento do inimigo. A conhecida frase do dramaturgo romano Plauto (254 – 184 a.C), que diz “o homem é o lobo do homem”, pode exemplificar comportamentos de determinadas sociedades/Estados com outros.

Ademais, é interessante relacionar esta argumentação hobbesiana sobre o papel do Estado na sociedade com a construção teórica do sociólogo contemporâneo Max Weber. Weber, assim como Hobbes, elabora um pujante Estado com presença nos campos sociais, sendo importante salientar que o Estado weberiano não adquire o caráter totalitário presente na conceituação de Hobbes. Entretanto, a composição estatal de Weber (1980) inclui o uso exclusivo da força e violência com fins de preservação da segurança coletiva. Para o autor, o monopólio do uso da força é um dos pilares da conceituação estatal, além do conjunto de instituições jurídicas, políticas, econômicas e éticas. (WEBER, 1980, p.56)

De tal forma, é interessante contemplar o uso da força e/ou violência no Estado descrito por Weber (1980) conjuntamente com o estado de natureza, citado anteriormente, pois estas características se fazem presentes nas ações de alguns Estados no cenário internacional no que se refere às temáticas da segurança e da migração, em especial os Estados Unidos.

Acrescentando ao exposto, se faz necessário adicionar à tais teorias no que refere à aderência dos indivíduos aos comandos estatais com a argumentação teórica desenvolvida por Kelsen (1946). O autor constrói o entendimento de que a formação do ente Estado é possível pela conjunção das múltiplas vontades dos indivíduos que compõem determinada localidade, passando a denominação de comunidade. Assim sendo, a consciência coletiva norteada para o interesse do grupo seria a base formadora do Estado. Entretanto, para Kelsen, ainda que haja a anuência do corpo social em prol do interesse coletivo, podem existir focos de conflitos de interesse na comunidade. Assim, o Estado e seu respectivo agrupamento delimitaram as diretrizes que norteiam o desenvolvimento e manutenção da unidade estatal. Kelsen classifica esse antagonismo na formulação das condutas sociais entre o “ser” e o “dever ser”.

“[...], mas se o Estado é um sistema de normas, então a vontade e a conduta do indivíduo tendem a entrar em conflito com essas normas, e só pode surgir o antagonismo entre o “ser” e o “dever ser” que é um problema fundamental de toda a teoria e prática social” (KELSEN, 1946, p. 273).

Finalmente, as ponderações dos autores citados auxiliam na compreensão de diferentes concepções sobre a formação do Estado soberano, e como a segurança é interpretada nos modelos citados. O exposto irá amparar a condução do presente trabalho ao clarificar a forma de ação do Estado, em especial dos Estados Unidos, na formulação de políticas estatais sobre o terrorismo e migração.

2 - MIGRAÇÃO: PERCEPÇÕES TEÓRICAS

O ato de deslocar-se entre os diversos territórios ao longo dos séculos foi adaptando-se à solidificação do Estado. Portanto, a restrição do ir e vir dos indivíduos está relacionada com o avanço das instituições de controle fronteiriço. O fortalecimento da unidade estatal norteadas pela tríade da língua, nação e território provocou o endurecimento das políticas de fronteira, da elevação de normas de segurança interna e do desenvolvimento de medidas para restringir os fluxos migratórios. Assim, o fenômeno migratório, outrora livre, passa a ser normatizado e controlado pelo Estado (CIERCO, 2017).

De tal forma, estudiosos do campo migratório discorrem sobre os diferentes tratamentos conferidos pelos Estados aos indivíduos emigrantes, imigrantes, refugiados, asilados e apátridas, refletindo sobre os impactos de tais classificações nas legislações domésticas. Primeiramente, é relevante destacar a diferenciação concebida pelos acadêmicos da temática migratória em relação à divergência entre migração e mobilidade. Significando o ato de migrar quando correspondente a determinadas características, entre elas: imprescindível e/ou abrupta necessidade de mudança de Estado desvinculando-se das conexões pré-existentes sejam elas de ordem laboral, social e econômica; impossibilidade de escolha do destino; deslocamento voluntário para fins pessoais e/ou familiares; movimento migratório involuntário por consequência de problemáticas ambientais, sociais, econômicas ou políticas (NOLASCO, 2017).

Em contraponto, a mobilidade se caracterizaria em consequência de objetivos pessoais, mas não necessariamente em decorrência de fatores externos. Na categoria de mobilidade, encontram-se os indivíduos que viajam temporariamente, que permanecem em determinado país por um curto período de trabalho, para estudos e reencontros familiares de curta duração. Assim, a mobilidade se manifesta pela curta duração da transitoriedade (NOLASCO, 2017).

Agregando ao exposto, Fairchild (1925) sistematizou características que compoariam a mobilidade humana. Fairchild elaborou quatro tipos de mobilidade presentes na sociedade, sendo elas: invasão, conquista, colonização e imigração. Cada categoria seria correspondente a certos períodos históricos onde ocorreram fluxos voluntários e involuntários de mobilidade. O autor associa

o sedentarismo como particularidade inerente aos indivíduos sociais, sendo, portanto, necessários robustos motivos para impulsionar os fluxos de mobilidade e a modificação para a próxima categoria.

Opondo-se à construção teórica de Fairchild, Petersen (1958) ponderou que a associação do sedentarismo correlacionado à naturalidade do indivíduo era equivocada por não considerar outros fatores sociais que podem interferir nas particularidades de cada sociedade. Petersen expôs que tais perfis sociais são oriundos de construções históricas, econômicas, políticas e culturais que levam ao desenvolvimento de traços sociais específicos de cada Estado, assim o autor considera as migrações como fenômeno igualmente social.

Além disso, Petersen discorre sobre a migração e suas respectivas características, considerando dois aspectos que motivariam a emigração e imigração. Para o autor, haveria fatores externos e a intencionalidade do indivíduo impactado pelo contexto ao qual está inserido. Petersen argumenta que tais eixos analíticos resultam em cinco tipos de migrações, onde estas seriam compatíveis com os períodos históricos e os êxodos ocorridos (NOLASCO, 2016, p. 6-7).

À face do exposto, é preciso considerar conjuntamente com as referidas tipologias o fator político que atua intrinsecamente ao movimento migratório. O estabelecimento da discricionariedade nos limites fronteiriços contribui para a diferenciação dos fluxos migratórios, e para o direcionamento de medidas e políticas públicas inclusivas aos migrantes que possam retornar benefícios indiretos ao respectivo Estado receptor.

Assim, Wallerstein (1990) desenvolveu o conceito de que haveria na sociedade evidentes assimetrias econômicas, laborais, sociais e políticas resultando nas diferentes posições ocupadas pelos países no cenário internacional. O denominado sistema-mundo descreveria as consequências geradas pelas discrepâncias nos modelos governamentais vigentes, onde para Wallerstein haveria a concepção de um sistema mundial tripartite dividido em centro, semiperiferia e periferia. A posição a qual cada Estado ocuparia e as respectivas políticas públicas desenvolvidas nas diversas áreas estariam relacionadas à respectiva localização no modelo sistema-mundo (NOLASCO, 2016, p. 22-24).

De tal forma, a partir da construção teórica de Wallerstein (1990) e as díspares condições existentes no cenário internacional, pode-se inferir a correlação entre as robustas diferenças sociais, econômicas e laborais nos países com os fluxos migratórios. A migração estaria influenciada por questões domésticas e regionais que impactam nas condições de permanência dos indivíduos em suas respectivas pátrias.

Além disso, também é importante considerar que a intencionalidade deve ser abarcada no conjunto de circunstâncias e possibilidades consideradas pelos indivíduos no momento da migração. A teoria dos sistemas migratórios discorre sobre a preferência dos indivíduos migrantes aos Estados com valores e afinidades semelhantes às do Estado natal. Os teóricos desta teoria não consideram a proximidade fronteiriça como essencial para a vinculação entre nações, mas ponderam que conexões histórico-sociais são mais importantes no fator escolha dos indivíduos migrantes.

“Entre os países que enviam os migrantes e os que os recebem, não tem que existir proximidade geográfica, verificando-se até em algumas situações uma significativa distância. O que aproxima os países são ligações diversas, nomeadamente processos de um passado colonial comum, ou aspectos de índole cultural, político, econômico, tecnológico, entre outros” (NOLASCO, 2016, p. 24).

Há de se apensar a essa discussão o posicionamento dos Estados na concepção e desenvolvimento de políticas migratórias a níveis domésticos e externos. A formulação de normativos exclusivamente internos e/ou focalizados para determinada região prejudica o monitoramento e fiscalização do movimento migratório este, por sua vez, com características mutáveis. Assim, a cooperação internacional se faz necessária para a temática migratória, já que há o objetivo de estabelecer um equilíbrio de recepção entre os Estados e os migrantes.

Ademais, a corrente multilateralista, debatida no campo de estudos das Relações Internacionais, é considerada um modelo político onde os Estados operam conjuntamente em grandes grupos ou blocos buscando êxitos na política, economia e segurança de forma coexistente. O multilateralismo não

exclui discussões, ações e alianças bilaterais estabelecidas entre países, mas considera que a ação conjunta possibilita alcances mais exitosos e duradouros.

Logo, é importante ressaltar que o pensamento multilateralista influenciou a esfera internacional na segunda metade do século XX, possibilitando a fortificação de instituições e das relações entre os mais variados Estados em torno de avanços e benefícios de ordem doméstica e coletiva. Considerando a temática migratória global e correlacionando-a com a corrente teórica citada, é válido mencionar que já foram ratificados mais de 50 acordos globais e/ou regionais para a temática migratória.

3 - SEGURANÇA E MIGRAÇÃO

As últimas décadas do século XX trouxeram para a comunidade internacional o apaziguamento da dualidade de forças estatais perpetradas desde a Guerra Fria. A redistribuição de fronteiras e do reposicionamento do poderio bélico, econômico, cultural e político possibilitou o estabelecimento de novas diretrizes para o cenário internacional.

Assim, no campo de estudos das Relações Internacionais, houve a ascensão do debate em torno da segurança, discussões sobre o papel do Estado, da sociedade e de organizações não governamentais no desenvolvimento teórico em torno da conceituação de segurança, como também, no impacto destes atores na formulação de políticas securitárias.

Queiroz (2013) discorre sobre a adaptação da perspectiva da segurança doméstica e externa no contexto internacional a partir de períodos históricos. Primeiramente, o autor argumenta o conceito primário de segurança a partir da visão vestfaliana, com a segurança associada ao rígido Estado soberano e os respectivos limites fronteiriços. A seguir, o sistema securitário modificou-se com a ampliação das conquistas napoleônicas, e a correlação de segurança ao maior quantitativo militar que um Estado angaria (Queiroz, 2013).

O autor argumenta sobre a instituição da Ordem de Viena e o impacto que esta trouxera para a comunidade internacional ao possibilitar a instauração do período harmônico entre os Estados que, por sua vez, formalizou a “paz não punitiva” - ou seja, não aplicar sanções e/ou ataques aos Estados derrotados, no sistema de governança global objetivando estabelecer parcerias para interesses futuros. Aliás, os movimentos nacionalistas libertários foram a motivação para o estabelecimento de outra perspectiva para a segurança interna dos Estados, já que tais movimentos inauguraram a visão securitária de proteção da sociedade interna, a denominada segurança societal (Queiroz, 2013).

Sobre o impacto na segurança em decorrência da Unificação Alemã, o autor argumenta que, ao estabelecer vultoso poderio militar, político e econômico, provocou o chamado *dilema da segurança* aos demais Estados em consequência do aumento da insegurança em vista da demasiada capacidade de proteção alemã. O dilema da segurança preconiza aos Estados precaver-se em meios de proteção para fins de sobrevivência na comunidade em caso de

outro(s) Estado(s) estabelecer demasiados meios de segurança interno e/ou externo (Queiroz, 2013).

Queiroz aborda, ainda, sobre as mudanças de paradigmas provocados pelas duas Grandes Guerras (1914-1918 e 1939-1945), com estas reformulando diretrizes globais para segurança ao incitar aos Estados o estabelecimento de poderio militar para fins externos, objetivando a expansão das fronteiras e a proteção interna. Para o autor, esta fase da percepção em torno da segurança internacional se conecta com a fase relacionada à Guerra Fria e a perspectiva de segurança interna, mas com fins de expandir valores para além dos limites fronteiriços (Queiroz, 2013).

Buzan e Hansen (2009) apresentam a ampliação do conceito de segurança interna e externa a partir de eventos globais que impactaram em demasiado a sociedade. Para os autores, a ausência de uma conceituação universal propicia o desenvolvimento dos estudos em torno da segurança. Porém, a coloca passível de diferentes visões e abordagens a depender do contexto temporal e/ou regional ao qual a discussão se insere (Buzan e Hansen, 2009).

A partir do exposto, é interessante mencionar o impacto provocado pela temática da segurança internacional na corrente teórica do construtivismo, perspectiva debatida nas Relações Internacionais. O construtivismo baseia-se na ideia de que o contexto global ao qual a sociedade insere-se é resultado de construções sócio-histórico múltiplas. A teoria preconiza a atuação estatal como consequência de ideias presentes em determinada sociedade e que acabam por influenciar os meios decisórios ao qual se inserem.

“[...] os construtivistas interessam-se pela forma como os objetos e as práticas da vida social são "construídos", especialmente aqueles que as sociedades ou os pesquisadores tomam como dados ou naturais. A naturalização é problemática porque obscurece as formas como objetos e práticas sociais dependem, para sua existência, de escolhas contínuas, de modo que ela pode ser opressiva e representar uma barreira à mudança social” (FEARON E WENDT, 2002, p. 57).

Assim, em 1985, Waever e, posteriormente, Buzan fundamentaram as bases do pensamento que depois seria denominada *Escola de Copenhague*. Nesta perspectiva acadêmica, a segurança internacional tem seu escopo ampliado para abranger aspectos sociais, econômicos e culturais que tradicionalmente não eram incorporados em perspectivas securitárias. Uma das principais contribuições da Escola de Copenhague foi o conceito de securitização, compreendido como a associação de temáticas sociais com correlações securitárias em decorrência de constantes “atos de discursos” (*speech act*).

Logo, a securitização se concretiza a partir do assíduo discurso do agente securitizador (Estado) sobre temáticas sociais havendo, portanto, o estabelecimento da ameaça à existência de determinada unidade estatal, a adoção de ações emergenciais para controle do problema securitizado e a instituição de medidas externas para a manutenção das relações bilaterais e/ou regionais no contexto internacional. A securitização não condena a utilização de critérios de contenção apartado dos direitos estabelecidos outrora por determinado Estado.

“O que é, então, a segurança? Com o auxílio da teoria da linguagem, podemos conceber a segurança como um ato de fala. Nessa acepção, a segurança não é objeto de interesse como um signo que se refere a algo mais real; a fala em si é o ato. Ao se falar, algo é feito (como ao se fazerem apostas ou promessas, ou ao se dar nome a um navio). Ao dizer “segurança”, um representante estatal faz referência a um acontecimento em uma área específica, e assim demanda um direito especial para utilizar quaisquer meios que se fizerem necessários para evitá-lo” (WAEVER, 1995, p. 55).

Retornando ao conceito de segurança societal, é importante compreendê-lo para ser possível relacioná-lo a securitização da imigração. Para Buzan (1998), a segurança societal seria advinda da ideia de uma unidade social formada por interesses e costumes semelhantes, onde se objetivaria a manutenção de sua respectiva *identidade*. Por conseguinte, a segurança social buscaria formas de preservação de determinada unidade coletiva. Infere-se,

portanto, a ocorrência da securitização da imigração nas últimas décadas:

"Sociedade diz respeito à identidade, à auto concepção de comunidades e de indivíduos identificando-se como integrantes de uma comunidade. Estas identidades são diferentes, embora frequentemente entrelaçadas, das organizações explicitamente políticas voltadas aos governos. O conceito organizador no setor societal é a identidade" (Buzan *et al.*, 1998, p. 119).

"A segurança societal diz respeito à sustentabilidade, dentro de condições aceitáveis de evolução, de padrões tradicionais de língua, cultura e identidade e costumes religiosos e nacionais" (Buzan *et al.*, 1998, p. 8).

A crescente incidência de incisivos discursos por parte de agentes securitizadores (Estado) com os imigrantes demonstra a redefinição das agendas prioritárias de governo. Com o aumento do número de imigrantes nas últimas décadas, os líderes estatais passaram a securitizar a migração com contundentes discursos associando os imigrantes ao aumento da insegurança doméstica. O discurso associativo é realizado ao influenciar pautas laborais, econômicas, sociais e culturais justificando, portanto, aos cidadãos nativos a adoção de políticas securitárias para a imigração em benefício da manutenção da identidade nacional.

Considerando as três etapas ao qual uma temática é submetida para tornar-se securitizada, verifica-se a ocorrência da securitização da imigração nos EUA a partir dos controversos discursos proferidos pelos presidentes em torno da migração, em especial de Bush (2001 – 2008) e Trump (2017 – 2020). Ambos os líderes incidiram em discursos associativos da imigração com práticas nocivas aos valores estadunidenses. Estabeleceram o ato do discurso em demasiado sobre a temática migratória fomentando na sociedade a concretização de ideias errôneas em torno dos imigrantes, atuaram na elaboração e aplicação de normativos securitários objetivando a contenção dos fluxos migratórios indesejados, além de agirem na comunidade internacional para conter danos à imagem do Estado em consequência às práticas de securitização implementadas que, porventura, situam-se fora do ordenamento de valores e direitos internacionais.

Convém salientar que, no caso estadunidense, houve associação da migração ao terrorismo. Após os ataques terroristas de 11/09 e a instauração da política de contraterrorismo, houve um crescente aumento da securitização das políticas migratórias com vistas à proteção doméstica e da unidade estatal. Iniciou-se, portanto, a securitização das políticas migratórias voltadas aos Estados associados ao terrorismo como o Irã, Iraque, Iêmen, Líbia, Sudão e Síria, a ser melhor pormenorizado no capítulo 5.

As políticas securitárias solidificaram-se com deflagração da Guerra ao Terror (2001 - 2008), com a generalização estadunidense de associar Estados identificados com o islamismo com o apoio ao terrorismo, em especial ao significá-los intrínsecos ao terror, aumentando a rejeição dos estadunidenses aos cidadãos oriundos de Estados da região do Oriente Médio.

Além disso, deve-se considerar as consequências advindas da securitização de políticas migratórias, já que pode haver reação por parte dos objetos securitizados. O posicionamento dos Estados perante a comunidade regional e internacional apresentará os meios de reação pela parte prejudicada com a securitização em relação às medidas do agente securitizador, por exemplo, a classificação por parte do governo estadunidense da Guarda Revolucionária do Irã como uma organização terrorista, em abril de 2019. Em resposta, o governo iraniano classificou as forças armadas dos EUA como uma organização terrorista.

4 - TERRORISMO: CONCEITO E IMPLICAÇÕES

Os conflitos políticos, bélicos e econômicos ocorridos no século XX influenciaram em demasiado a comunidade internacional e sua respectiva distribuição de força. Destarte, as consequências geradas pelo fim da 2ª grande guerra (1939 – 1945) e que possibilitaram a formação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, objetivavam agregar vultoso número de Estados que se propusessem a consolidar relações políticas em torno de um propósito comum ou que beneficiasse a maioria dos integrantes.

Fazendo-se necessário ressaltar que a recém-estabilidade alcançada pelos Estados em prol da segurança internacional não se ampliou para alguns grupos e/ou organizações não estatais que mantiveram suas ações objetivando interesses distintos, contribuindo para o desenvolvimento e ampliação do fenômeno chamado terrorismo.

Rapoport (2004) a ideia de que o terrorismo é uma manifestação mutável, com características vigentes por determinados períodos, que se adapta as diferentes realidades vigentes no local ao qual se manifesta. Para Rapoport, já houve na sociedade a ocorrência de quatro ondas de terrorismo. O autor considera a primeira onda (1870-1920) onde o intuito dos terroristas era a abrupta substituição do regime político em vigor, sendo o exemplo utilizado por Rapoport os anarquistas europeus e os revolucionários russos. A segunda onda (1920-1960) seriam os conflitos domésticos em vários Estados contra o colonialismo, ainda persistente em algumas sociedades. O autor exemplifica o terrorismo anticolonial nos casos ocorridos na Ásia e na África, ressaltando com estes exemplos que o terrorismo não necessariamente obterá sucesso em seu objetivo.

A terceira onda (1960 – 1979) marcada pela dualidade mundial resultante da Guerra Fria com a disposição entre o capitalismo e o socialismo. Esta onda apresentaria conflitos armados, de elevada infraestrutura, de ordem social, política, econômica e cultural. Por fim, a quarta onda (1980 – 2001) estaria sinalizada pelo terrorismo religioso e revanchista oriundo dos resultados dos conflitos ocorridos outrora, além de acontecimentos das décadas posteriores, como a ascensão islâmica, a revolução iraniana e a influência estadunidense no cenário internacional (Rapoport, 2004).

Com tal fluidez e adaptabilidade, os Estados têm dificuldades para prevenir, coibir e combater o terrorismo. A definição de terrorismo, um dos empecilhos no enfrentamento, aglutinada em múltiplos conceitos propicia a elaboração das diversas legislações de contraterrorismo, porém a não convergência dificulta a elaboração de ações e medidas eficazes para o controle e combate ao fenômeno. Partindo do simples conceito disponível no dicionário, o terrorismo é definido das seguintes formas: I: modo de impor à vontade pelo uso sistemático do terror; II: emprego sistemático da violência para fins políticos, prática de atentados e destruições por grupos cujo objetivo é a desorganização da sociedade existente e a tomada do poder. Essa significação é limitada por não considerar a fluência e a ambientação do terrorismo.

Schmid (1994) aborda a problemática que o conceito provoca. Schmid aponta quatro fatores que exemplificam a dificuldade de conceituação. São eles: I. O terrorismo é um 'conceito contestado', cujas noções políticas, legais, sociais e populares divergem frequentemente; II. A questão da definição está ligada à (des) legitimação e à criminalização; III. Existem vários tipos de terrorismo, com diferentes formas e manifestações; IV. Porque o termo sofreu mudanças de significado nos mais de 200 anos de sua existência.

Importante acrescentar ao exposto à argumentação concebida por Cardoso (2014) que discorre sobre as variadas e antagônicas significações dadas ao terrorismo no cenário internacional, porém evidenciando a constância da palavra *medo* nas conceituações existentes. Apontando para o caráter globalista do terrorismo com os avanços da sociedade contemporânea, chamando atenção para a internacionalização do terrorismo. Corroborando com a ideia apresentada por Cardoso (2014), mas adicionando novos elementos que impactam a compreensão do terrorismo, os pesquisadores Schmid e Jongman (1984) realizaram compilação e análise entre 109 conceitos existentes para o fenômeno terrorista. O intuito da pesquisa era apontar similitudes e divergências entre os conceitos, observando a incidência de vocábulos entre as diferentes definições. Schmid e Jongman alcançaram os seguintes resultados, apresentados na tabela 1.

Tabela 1 - Frequência de elementos conceituais em 109 definições de terrorismo

Elementos conceituais	Frequência (%)
Violência, uso da força	83,5
Política	65
Medo, terror	51
Ameaça	47
Efeitos e reações	41,5
Diferenciação vítima-alvo	37,5
Propósito, ação organizada	30,5
Método de combate, tática	30,5
Anormalidade, quebra de regras	30
Coerção, extorsão, indução	28
Publicidade	21,5
Arbitrariedade	21
Civis, não combatentes	17,5
Intimidação	17
Inocência das vítimas	15
Grupo, movimento, organização	14
Aspecto simbólico	13,5
Imprevisibilidade	9
Clandestinidade	9
Campanha Sistemática	7
Crime	6

Fonte: SCHMID E JONGMAN, 1988, p.5-6

A notória dificuldade na conceituação acaba por interferir diretamente na prevenção contra ocorrências do fenômeno, já que acaba sendo interpretado pela perspectiva psicológica, sociológica, política e jurídica de cada Estado. Assim, cada país o define e normatiza da forma que mais se adequa ao momento vigente. De tal forma, as distintas conceituações e suas conseqüentes

normatizações resultam na produção de diversas listas com grupos e/ou organizações classificadas como perpetradores do terrorismo.

Importante ressaltar que o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) mantém uma lista, atualizada em 17 de janeiro de 2022, com 712 indivíduos e 254 entidades que estão sujeitos a penalidades impostas pelo CSNU, atendendo como critério para inserção na listagem a identificação do indivíduo/organização como ameaça. Entretanto, convém salientar que a lista confeccionada pelo CSNU não impõe adesão sumária, delegando a cada Estado a elaboração e/ou utilização de listas próprias, produzidas por terceiros - por exemplo, a relação desenvolvida pela Jane's Information Group que já classificaram 290 grupos e/ou organizações como terroristas.

Os Estados Unidos da América (EUA) recorrem à listagem elaborada domesticamente e classificam 72 organizações como terroristas estrangeiros. São elas:

Tabela 2 - Lista com designações realizadas pelos EUA com as organizações classificadas como terroristas estrangeiras, catalogados com o ano de designação, nome do grupo e país de origem

Data da designação	Nome	País
08/10/1997	Grupo Abu Sayyaf	Filipinas
08/10/1997	Aum Shinrikyo	Japão
08/10/1997	Pátria Basca e Liberdade	Espanha
08/10/1997	Gama'a al-Islamiyya	Egito
08/10/1997	Hamas	Israel
08/10/1997	Harakat ul-Mujahidin	Paquistão
08/10/1997	Hezbollah	Líbano
08/10/1997	Kahane Chai	Israel
08/10/1997	Partido dos Trabalhadores do Curdistão	Curdistão
08/10/1997	Tigres de Libertação do Tamil Eelam	Sri Lanka
08/10/1997	Exército de Libertação Nacional	Colômbia
08/10/1997	Frente de Libertação da Palestina	Israel
08/10/1997	Jihad Islâmica da Palestina	Israel
08/10/1997	Frente Popular para a Libertação da Palestina	Israel

08/10/1997	PFLP-Comando Geral	Israel
08/10/1997	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia	Colômbia
08/10/1997	Partido / Frente de Libertação do Povo Revolucionário	Etiópia
08/10/1997	Sendero Luminoso	Peru
08/10/1999	Al-Qaeda	Paquistão
25/09/2000	Movimento Islâmico do Uzbequistão	Uzbequistão
16/05/2001	Real Exército Republicano Irlandês	Irlanda
26/12/2001	Jaish-e-Mohammed	Paquistão
26/12/2001	Lashkar-e Tayyiba	Paquistão
27/03/2002	Brigada de Mártires de Al-Aqsa	Israel
27/03/2002	Asbat Al-Ansar	Bahrein
27/03/2002	Al Qaeda no Magrebe Islâmico	Diversos
09/08/2002	Partido Comunista das Filipinas / Novo Exército Popular	Filipinas
23/10/2002	Jemaah Islamiya	Diversos
30/01/2003	Lashkar i Jhangvi	Afeganistão
22/03/2004	Ansar Al-Islam	Iraque/Síria
13/07/2004	Exército Republicano Irlandês de Continuidade	Irlanda
17/12/2004	Estado Islâmico do Iraque e Levante	Iraque/Síria
17/06/2005	União da Jihad Islâmica	Uzbequistão
05/03/2008	Harakat ul-Jihad-i-Islami / Bangladesh	Paquistão/Índia
18/03/2008	Al-Shabaab	Somália
18/05/2009	Luta Revolucionária	Grécia
02/07/2009	Kata'ib Hezbollah	Irã
19/01/2010	Al-Qaeda na Península Árábica	Iêmen/Arábia Saudita
06/08/2010	Harakat ul-Jihad-i-Islami	Paquistão/Índia
01/09/2010	Tehrik-e Taliban Paquistão	Paquistão
04/11/2010	Jaysh al-Adl	Irã
23/05/2011	Exército do Islã	Israel
19/09/2011	Mujahedeen indiano	Índia
13/03/2012	Jemaah Anshorut Tauhid	Indonésia

30/05/2012	Brigadas de Abdallah Azzam	Líbano
19/09/2012	Rede Haqqani	Afeganistão
22/03/2013	Ansar Al-Dine	Mali
14/11/2013	Boko Haram	Nigéria
14/11/2013	Ansaru	Nigéria
19/12/2013	Batalhão Al-Mulathamun	Diversos
13/01/2014	Ansar Al-Shari'a em Benghazi	Líbia
13/01/2014	Ansar Al-Shari'a em Darnah	Afeganistão
13/01/2014	Ansar Al-Shari'a na Tunísia	Tunísia
04/10/2014	ISIL Província do Sinai	Egito
15/05/2014	Frente Al-Nusrah	Síria
20/08/2014	Conselho Mujahidin Shura nos arredores de Jerusalém	Israel
30/09/2015	Jaysh Rijal al-Tariq al Naqshabandi	Iraque
14/01/2016	ISIL-Khorasan	Afeganistão/Paquistão
20/05/2016	Estado Islâmico do Iraque e braço do Levante na Líbia	Líbia
01/07/2016	Al-Qaeda no subcontinente Indiano	Índia
17/08/2017	Hizbul Mujahideen	Índia
28/02/2018	ISIS-Bangladesh	Bangladesh
28/02/2018	ISIS-Filipinas	Filipinas
28/02/2018	ISIS-África Ocidental	Diversos
23/05/2018	ISIS-Grande Saara	Mali
11/07/2018	Brigadas Al-Ashtar	Bahrein
06/09/2018	Jama'at Nusrat Al-Islam wal-Muslimin	Mali
15/04/2019	Corpo da Guarda Revolucionária Islâmica	Irã
01/10/2020	Asa'ib Ahl al-Haq	Irã/Síria
14/01/2021	Harakat Sawa'd Misr	Egito
11/03/2021	ISIS-DRC	República Democrática do Congo
11/03/2021	ISIS-Moçambique	Moçambique

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados de U.S. *Department of State*.

Faz-se interessante observar o caráter transnacional que a listagem estadunidense possui com a presença de vários países. Contudo, ressalvadas críticas quanto a presença de alguns grupos, deve ser salientado que tais organizações possuem demasiada facilidade de recrutamento, planejamento, e locomoção. A internacionalização do terrorismo apresenta-se cada vez mais aprimorada no cenário contemporâneo. Crenshaw (2010) desenvolve o seguinte a respeito:

“Organizações clandestinas podem tirar partido de todos os desenvolvimentos que tornam o mundo um lugar menor. É fácil viajar, se comunicar e transferir dinheiro. (...) Os indivíduos que fazem uso do terrorismo atuam do mesmo modo que as corporações, as ONGs e as universidades contemporâneas, para as quais é mais fácil integrar suas atividades de modo a chegar a seus consumidores e clientes em uma escala transnacional” (CRENSHAW, 2010, p. 33).

Outro ponto discorrido por Crenshaw (2010) e de suma relevância para a compreensão do terrorismo é a imprevisibilidade da ocorrência, onde o fenômeno pode se apresentar nas mais cotidianas tarefas dos indivíduos, dificultando em demasiado o trabalho de prevenção estatal. A autora considera que tal aleatoriedade contribui para o enraizamento e fortalecimento do medo na sociedade e, por consequência, fortificando o terrorismo:

“O terrorismo cria a incerteza por ser imprevisível. A hora, o local e a identidade do criminoso são uma surpresa. Esse tipo de ação geralmente tem como alvos civis que estão simplesmente realizando suas atividades cotidianas. Eles não podem saber quem – entre seus companheiros de viagem no metrô, em um ônibus ou em um avião, ou mesmo no meio de uma multidão ou sentado junto deles em um restaurante – vai atacá-los. Os atos de terrorismo em si, mesmo que relativamente menores, são lembretes constantes da vulnerabilidade dos indivíduos” (CRENSHAW, 2010, p. 39).

Observa-se que a internacionalização de tais grupos correlaciona-se ao exitoso uso das mídias sociais na propagação em larga escala de suas respectivas mensagens. O terror provocado nos indivíduos faz parte da estratégia de marketing dos grupos terroristas nos últimos anos. O crescente aumento da violência cometido contra indivíduos alheios à causa acaba por direcionar a atenção, foco midiático, sociedade e Estado para determinada reivindicação. Um exemplo de terrorismo midiático foi o exercido pelo denominado Estado Islâmico (EI).

Agregando ao exposto, Hobsbawm (2007) aponta para a desproporcional atenção conferida a determinados grupos intitulados terroristas. Para Hobsbawm (2007), os Estados devem evitar a sumária classificação de indivíduos e/ou grupos que não detenham real potencial de ofensividade. Conforme a lista apresentada anteriormente, observa-se a presença de organizações políticas de vários países classificados controversamente pelos Estados Unidos como associações terroristas. Hobsbawm pondera que *“inimigos que não têm real capacidade de fazer guerra”* deveriam ser tratados de maneira mais perspicaz. Dupas e Berti de Assis (2007) expõem a argumentação de Hobsbawm da seguinte maneira:

“Esses problemas atinentes à ordem pública, na visão de Hobsbawm, podem ser mais bem controlados pela inteligência, e não pelo uso da força, ainda que isso demande mais recursos financeiros, devendo-se buscar um equilíbrio entre confiança, inteligência e o uso da força. Vê-se, pois, que o autor não afasta o uso da força no controle social, mas defende sua utilização de forma racional” (DUPAS E BERTI DE ASSIS, 2007, p.408).

4.1 - TERRORISMO NOS EUA: DO 11/09 AO DIREITO PENAL DO INIMIGO

Em 2001, a sociedade estadunidense não estava alheia aos episódios de ataques terroristas ocorrendo além de suas fronteiras, tampouco para os controlados casos que decorriam domesticamente. Contudo, os ataques terroristas ocorridos na manhã do dia 11 de setembro de 2001, em Nova York, Washington e Pensilvânia provocaram grande abalo popular e abrupta resposta estatal para a compreensão dos acontecimentos, além da extensa reformulação legislativa e ampliação do volume de recursos destinados à área de segurança interna e externa.

Os dias seguintes ao ataque estiveram imbuídos pela grande comoção social, a extensa cobertura da mídia nacional e estrangeira e pelo vultoso esforço governamental para a responsabilização dos autores do atentado, compreender as motivações, além de enrijecer a legislação sobre terrorismo e segurança nacional. Em 26 de outubro de 2001, o então presidente George W. Bush assinou o decreto *USA Patriot Act*, que objetiva interceptar e obstruir o terrorismo. O *Patriot Act* é dividido em 10 títulos que discorrem sobre inibição e controle da lavagem de dinheiro, medidas para fortalecimento da segurança fronteiriça, meios de facilitar a vigilância do Estado sobre os indivíduos, prestação de apoio às vítimas e suas respectivas famílias, otimização do compartilhamento de informações entre os órgãos federais competentes, ajustar as penalidades impostas aos perpetradores do terrorismo, além de discorrer sobre recursos para a área de inteligência nacional.

O decreto trouxera a definição de terrorismo nacional que nortearia as classificações de atos e punições. O *Patriot Act* apresenta o terrorismo nacional da seguinte forma:

“Terrorismo nacional significa atividade que: a) implica em atos perigosos para a vida humana, que violam o direito penal dos Estados Unidos ou de qualquer país; b) tem como finalidade b1) intimidar ou coagir a população civil; b2) influenciar a política do governo mediante intimidação ou coerção; b3) incidir sobre a atividade do governo através/com meios de destruição em massa, assassinatos, sequestros; c) é realizada principalmente dentro da jurisdição territorial dos Estados Unidos” (PATRIOT ACT, Sec. 802, 2001).

A definição é ampla e respalda as ações governamentais quanto às medidas cometidas posteriormente pelo governo objetivando a “proteção” doméstica e da comunidade internacional. Faz-se importante observar na definição de terrorismo estadunidense a citação “*que violam o direito penal dos Estados Unidos ou de qualquer país*” denotando o caráter transnacional e securitizador que seria adotado pelo governo com a promulgação do decreto.

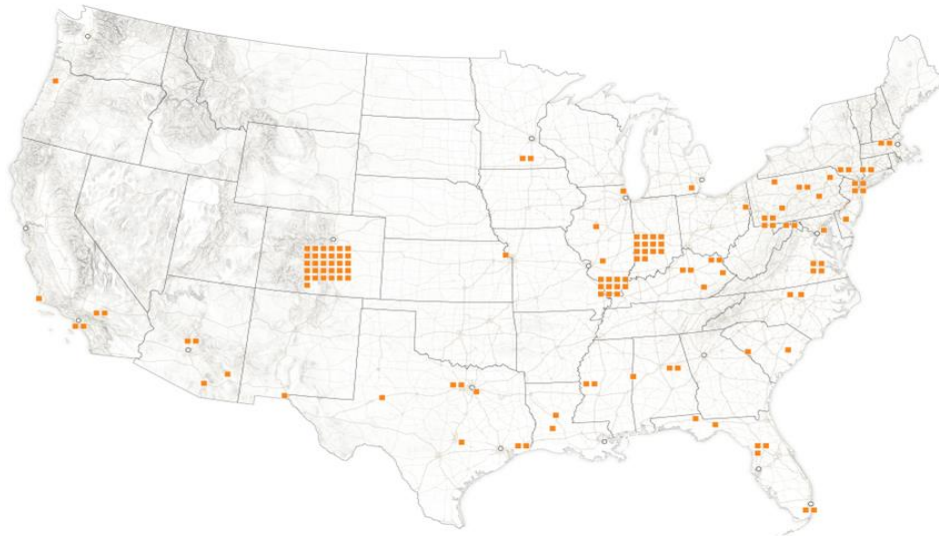
Do normativo, é preciso ressaltar a rígida reformulação do controle governamental sobre a entrada e saída de nacionais e estrangeiros por meios aéreos, marítimos ou terrestres. A definição de terrorismo trouxe também a ampliação da classificação de indivíduos como *persona non grata* no território estadunidense, ficando passíveis às punições previstas no *Patriot Act*. Para o indeferimento da entrada de indivíduos nos EUA por motivos relacionados ao terrorismo, estes deveriam enquadrar-se nos seguintes critérios: i. Membros de organizações estrangeiras classificadas como terroristas; ii. Grupos políticos que apoiem atividade terrorista depreciando as medidas estadunidenses de combate ao terror; iii. Indivíduos identificados como lobos solitários. A classificação em alguns destes critérios levará o indivíduo a compor a *Terrorist Exclusion List* (TEL).

Outro ponto controverso presente no decreto presidencial é a detenção de indivíduos suspeitos de relação com terrorismo que poderiam ser detidos por até 90 dias, prorrogáveis por igual período e sem a obrigatoriedade de comunicação dos órgãos governamentais informarem a(s) detenção(s).

A prisão realizada pelo governo estadunidense transportava os suspeitos para centros de detenção localizados em diversas partes do EUA ou para a baía de Guantánamo, localizada na ilha de Cuba.

Um levantamento do jornal *The New York Times*, realizado em 2016, pelos jornalistas Hannah Fairfield e Tim Wallace apontou onde se encontravam os condenados por terrorismo em solo estadunidense. O estudo encontrou nos registros oficiais cerca de 440 terroristas condenados nos EUA e 89 em Guantánamo. Para o mapeamento, ilustrado pela figura 1, se considerou apenas um terço destes para a localização nos presídios nacionais. Abaixo se encontra o mapa confeccionado pelos jornalistas.

Figura 1 - Distribuição dos presos por terrorismo nos presídios estadunidenses



Fonte: The New York Times, 2016. Reprodução.

A maior concentração de condenados está localizada no presídio Supermax, no estado do Colorado. Há a presença de mais de 30 terroristas, por exemplo, Dzhokhar Tsarnaev, Richard Reid e Farouk Abdulmutallab. As demais concentrações estão nos presídios de Indiana e Illinois. Tais dados chamam atenção por demonstrarem grande presença de terroristas condenados em solo estadunidense, contrariando a crença popular de que a maioria se encontrava detida na baía de Guantánamo.

O encarceramento de suspeitos de ligações terroristas, por parte do governo estadunidense, não se limitava a presença dos indivíduos no território doméstico havendo, por parte do Estado, a organização e deflagração de operações em outros países objetivando a captura de terroristas - com ou sem conhecimento do governo local. Estas capturas eram denominadas *entregas extraordinárias*.

Para além, o governo estadunidense rotulou os terroristas capturados como indivíduos aquém dos direitos civis previstos na jurisdição nacional. Os terroristas eram denominados *combatentes inimigos* e julgados exclusivamente por juntas militares, conforme o previsto na Ordem Militar promulgada em 13 de novembro de 2001, pelo presidente George W. Bush. A Ordem Militar prevê o completo julgamento dos acusados de terrorismo por violação dos normativos de guerra, além de não considerá-los aptos a se beneficiarem das legislações

civis existentes.

Deve-se refletir quanto ao uso das leis de guerra associado ao terrorismo, pois os acusados após o atentado de 11/09 eram indivíduos classificados como perpetradores do terror, mas as legislações de guerra são - ao menos em teoria - destinadas aos Estados e não as organizações domésticas e/ou estrangeiras. Contudo, os EUA utilizaram normativos de guerra para o combate ao terrorismo, cunhando a chamada *Guerra ao Terror*. Vervaele (2014) argumenta o seguinte sobre o exposto:

“[...] os sujeitos envolvidos não eram suspeitos, mas combatentes inimigos que não desfrutavam de direitos civis no âmbito da jurisdição americana. A ordem militar altera muitos princípios fundamentais inerentes aos direitos civis reconhecidos na Constituição e numerosas regras do sistema penal comum. Tanto as organizações quanto a administração da justiça por parte de juntas militares constituem direito especial: não somente o ministério público e os juízes, mas também os advogados pertencem ao exército ou são advogados civis selecionados pelo governo, que aceitaram as regras do procedimento militar” (VERVAELE, 2014, p.53).

Do exposto e correlacionando ao livro *Direito Penal do Inimigo*, escrito por Jakobs (1985), é possível associar às políticas de combate ao terrorismo conduzido pelo governo estadunidense com o direito penal do inimigo descrito por Jakobs em seu trabalho. Jakobs (1985) dividiu o direito em dois grupos com doutrinas aplicadas conforme a categoria do indivíduo infrator. Para o autor, os grupos seriam cidadãos e inimigos, o primeiro norteia-se pelo direito penal do cidadão e atribuído a quem possa ser ressocializado após passar pela punição concedida pelo Estado. Ao cidadão infrator, este direito penal não exclui a respectiva humanidade e nem o remove de seus direitos e deveres perante a sociedade.

Em dissonância, há o direito penal do inimigo direcionado para o indivíduo que comete infração incontornável, que seriam membros de organizações criminosas e terroristas. Para o autor, os inimigos não deveriam usufruir dos direitos previstos aos cidadãos de determinada sociedade, ficando a cargo dos

inimigos penalidades sem quaisquer restrições jurídicas ou éticas. Ademais, Jakobs não vislumbra ao Estado nenhuma responsabilidade de civilidade com o inimigo, pois este está aquém de quaisquer cognições humanas e não pode conviver em harmonia com os cidadãos. O direito penal para o inimigo será guiado pela antecipação da punição para evitar os possíveis prejuízos à sociedade. O autor afirma o seguinte a respeito:

“Quem por princípio se conduz de modo desviado, não oferece garantia de um comportamento pessoal. Por isso, não pode ser tratado como cidadão, mas deve ser combatido como inimigo. Esta guerra tem lugar com um legítimo direito dos cidadãos, em seu direito à segurança; mas diferentemente da pena, não é Direito também a respeito daquele que é apenado; ao contrário, o inimigo é excluído” (JAKOBS; CANCIO MELIA, 2007, p. 27).

Percebe-se, portanto, a semelhança entre o direito penal do inimigo com os atos militares relacionados ao combate ao terrorismo, no contexto estadunidense. A administração Bush (2001-2008) concedeu às juntas militares grandes poderes na condução dos interrogatórios dos indivíduos acusados de terrorismo. Os interrogatórios, aos quais os capturados eram submetidos, não eram respaldados por nenhum tipo de limite moral, ético ou jurídico presente no direito internacional, nas convenções ratificadas pelo governo ou pelos normativos domésticos. Os interrogatórios eram conduzidos por meios cruéis, punições degradantes, tratamento inumano.

Dessa forma, as respostas e confissões adquiridas destes interrogatórios eram questionáveis tanto por parte dos civis estadunidenses quanto por parte da mídia doméstica e internacional. Assim, a Suprema Corte, em junho de 2006, declarou por cinco votos a três a violação cometida pelas juntas militares às leis estadunidenses e ao Art. 3º da Convenção de Genebra.

Com o avançar das críticas sobre os procedimentos governamentais, o então presidente George W. Bush assinou o *Military Comissions Act* (MCA), em 17 de outubro de 2006, regulamentando a atuação das juntas militares na condução dos interrogatórios realizados com suspeitos de terrorismo ou prisioneiros de guerra. O ponto controverso do MCA é que este instrumento normativo define o que seriam práticas cruéis e inumanas cometidas contra os

detentos. Vervaele (2014) resume da seguinte forma:

“A detenção sine die se legaliza. Também se nega aos detidos qualquer direito derivado de tratados internacionais, incluindo os Tratados de Genebra. No texto final, os senadores republicanos opostos ao projeto inicial obtiveram somente a proibição de informação obtida por interrogatório duvidoso como prova se o método de interrogatório não violava o cruel, unusual or inhuman treatment or punishment, como se proíbe nas Emendas 5, 8 e 14 da Constituição. Porém o Military Commissions Act define também o conceito de cruel, unusual or inhuman treatment or punishment, limitando-o a práticas severas ou graves. Para formas não sérias ou severas, se autoriza o presidente a elaborá-las em uma ordem federal, que será publicada no registro federal. Na realidade o MCA legaliza interrogatórios coercitivos e o uso desta informação como prova, que são considerados pelo direito internacional como tortura or unusual or inhuman treatment or punishment, salvo quando se trata de violações sérias ou graves, que se tipificam no MCA como crimes de guerra. O MCA legalizou uma justiça de emergência para combatentes do inimigo, deixando de fora certos direitos fundamentais da Constituição (como o habeas corpus) e excluindo textualmente a aplicação do direito internacional nos Estados Unidos” (VERVAELE, 2014, p.65).

Ademais, robustas modificações na legislação só foram possíveis com a promulgação do *Freedom Act*, durante a gestão do presidente democrata Barack Obama, em 2015. O *Freedom Act*, em sua maioria, manteve as disposições da legislação anterior, mas inovou ao limitar a atuação do *Foreign Intelligence Surveillance Act* (FISA). A FISA é responsável pelo monitoramento e rastreamento de atividades suspeitas por parte de indivíduos, organizações e Estados que tenham/promovam atividades suspeitas e/ou que sejam do interesse estadunidense. A atuação da FISA - ainda que controversa - está respaldada pelas legislações federais permitindo ao órgão agir com base em autorizações judiciais adquiridas por meio de tribunais secretos.

5 - POLÍTICAS DE GOVERNO: FORMULAÇÕES E ESPECIFICIDADES

Conforme já referido, o construtivismo compreende a sociedade como resultado das relações concebidas nos âmbitos econômico, político, cultural e social onde tais aspectos convergem nas diretrizes governamentais. Partindo desta concepção teórica, o terrorismo pode ser interpretado como o ato final das relações concebidas e desenvolvidas outrora pelos diversos fatores que compõem a sociedade e seus respectivos integrantes. Dessa maneira, a compreensão do terrorismo enquanto fenômeno não isolado e autossuficiente das demais searas sociais permite maior entendimento de como este influencia ações estatais para controle e prevenção, além de estimular correlações com outras áreas da sociedade.

“Em primeiro lugar, o terrorismo é uma construção social como os pensadores sociológicos acreditam que seja. Terrorismo não é um dado no mundo real; é, em vez disso, uma interpretação dos eventos e de suas causas presumidas” (YEHUDA, 2013).

“O construtivismo apenas nos lembra de que o terrorismo é um fato social, que requer instituições humanas para sua existência” (YEHUDA, 2013).

Observa-se, pois, o caráter multifacetado ao qual o terrorismo desempenha nas mais diversas sociedades contemporâneas ao direcionar as agendas dos tomadores de decisões. Com relação a este ponto, é válido ressaltar a contumaz correlação empregada entre terrorismo e migração, interligando determinadas nacionalidades e seus respectivos fluxos migratórios como associações do terrorismo.

Os ataques terroristas ocorridos em 11/09, em Nova York, Washington e Pensilvânia, nos Estados Unidos, provocaram, em especial no governo Bush (2001-2008), a redefinição das pautas e ações governamentais em âmbito doméstico e internacional no que se refere à segurança interna e externa. Os prejuízos materiais, econômicos, político e humano gerados pelos ataques terroristas ensejaram no governo estadunidense a necessidade de conceder à população soluções para a problemática do terrorismo e melhorias para a

segurança doméstica.

Assim, iniciou-se durante o mandato de George W. Bush (2001-2008) a chamada Guerra ao Terror visando combater o terrorismo e capturar integrantes do ataque ocorrido em 11/09. A deflagração dos conflitos armados em prol da segurança doméstica e internacional possibilitou a disseminação do discurso de determinadas nacionalidades que estavam a favor e/ou patrocinaram organizações classificadas como terroristas.

Fiedler (2000) discorre sobre correlações ilusórias e como estas podem influenciar o meio social ao qual são inseridas. Fiedler argumenta sobre a capacidade de um observador apontar associações entre dois ou mais fenômenos sociais, e como estes se influenciam, e ao meio social ao qual pertencem. Contudo, as correlações ilusórias se manifestam com a conexão entre fenômenos que em nada se justificam e/ou se explicam. Para o autor, correlações ilusórias seriam associações errôneas, porém com grande capacidade de disseminação na sociedade.

“Uma correlação ilusória é um viés cognitivo, que ocorre quando um observador assume que dois eventos não relacionados estão relacionados ou assume uma associação mais forte entre dois eventos do que realmente acontece. Formação de correlações ilusórias é fácil para quem observa, pois não requer uma análise profunda. De acordo com Klaus (2000), correlações ilusórias são, na verdade, percepções distorcidas de correlação de dois componentes. Colocar a migração indocumentada com o terrorismo gera correlações ilusórias, porque a grande maioria dos migrantes indocumentados permanece hoje o que sempre foram - pessoas em busca de uma vida melhor, nenhum terrorista com a intenção de destruir a própria vida. A correlação ilusória gera um controle de decisão falho, que é sobre combater o terrorismo, e não um equilíbrio complexo entre humanidade, necessidade humana, privilégio, propriedade e consciência” (ULLAH, HASAN, MOHAMAD E CHATTORAJ, 2020, p. 142).

Assim, ao observarmos nas últimas décadas, em especial nos EUA, as recorrentes associações feitas entre migração e terrorismo, correlacionando-as

a partir da mesma ótica, podemos inferir a ocorrência de correlações ilusórias, conforme o conceito de Fiedler.

“De acordo com Choucri (2002), 'a conexão entre migração e segurança é particularmente desafiadora e problemática porque a migração, a segurança e a interação são conceitos inerentemente subjetivos'. Isso implica que a conexão depende de quem define a segurança e como ela é definida. Choucri acende três condições sob as quais uma situação pode mudar: o que você vê depende de como você olha; quem conta define quem é contado; e o que é contado depende de quem conta, como e por quê. Isso significa que há outro lado interessante ao significado de segurança: a segurança de um pode ser a insegurança de outro; estratégias projetadas para criar segurança pode realmente aumentar a insegurança; e a segurança pode ser objetivo, mas depende do olhar de quem vê (isto é, subjetivo). Por isso, argumentam que a segurança é uma construção social determinada pelos capitais das pessoas (por exemplo, cultural e social). A securitização se refere à qualidade da ameaça existencial que um problema pode adquirir, mesmo além da ameaça real. É uma construção social que empurra para uma área de segurança, recorrendo a uma retórica de emergência, ameaça e perigo que visa justificar a adoção de medidas. De acordo com Ole Wæver (1993), a securitização é um processo discursivo por meio do qual um ator afirma que um objeto referente é ameaçado existencialmente; exige o direito de tomar contramedidas extraordinárias para enfrentar a ameaça; e convence o público de que o comportamento de quebra de regras contra a ameaça se justifica, justificando assim o uso de políticas restritivas com o objetivo de proteger o objeto que foi ameaçado” (ULLAH, HASAN, MOHAMAD E CHATTORAJ, 2020, p. 139).

A gestão do republicano George W. Bush à frente da administração dos EUA foi marcada por inúmeras temáticas na pauta de governo, entre elas: laboral, educacional, de segurança, ambiental, de contraterrorismo e de

restrições migratórias.

No que se refere à política migratória de Bush, há de ser lembrado o aumento da vigilância e fiscalização em torno da migração. O atentado terrorista ocorrido em 11/09 ensejou o antagonismo entre os cidadãos estadunidenses com os imigrantes, em especial aos imigrantes originários de países identificados com o islamismo, o que provocou movimentos e medidas de caráter genérico e xenófobo, conforme será apresentado no transcorrer deste capítulo.

Entre as ações governamentais ocorridas ao longo dos mandatos presidenciais destaca-se a *Border Protection, Anti-terrorism and Illegal Immigration Control Act*, aprovada em 2005, na Câmara dos Representantes, com a anuência de 239 republicanos em contraponto a rejeição de 182 democratas. O projeto de Lei previa o aumento de recursos e pessoal para a área de fronteira, fortalecia medidas autoritárias com os imigrantes apreendidos nestas respectivas faixas terrestres. Para além, o projeto discorria sobre meios para reprimir fortemente a presença dos imigrantes no mercado laboral, normatizar meios fiscalizatórios rígidos de controle sobre a presença de migrantes nos variados setores econômicos, previa carteiras digitais de verificação da regularidade do migrante no território estadunidense, possibilitando a deportação imediata do imigrante apreendido e a aplicação de vultosas multas para os cidadãos nativos considerados apoiadores de “situações ilegais”.

Outra questão presente no projeto de lei foi a criminalização da prestação de auxílio social, laboral ou financeiro aos imigrantes indocumentados presentes nos EUA. A legislação previa punição econômica progressiva conforme a reincidência dos cidadãos estadunidenses que colaborassem para a permanência de imigrantes indocumentados no território.

Em 2006, houve a promulgação do *Secure Fence Act* objetivando conceder o aporte legislativo e financeiro para a construção de 1 km de cercas e/ou muros na fronteira sul dos Estados Unidos, mais especificamente, na divisa com o México. À época, Bush argumentou a necessidade da medida em razão da segurança fronteiriça e, em consequência, dos cidadãos. O normativo previa maiores recursos para a fiscalização da área de fronteira, aumento gradual do quantitativo laboral nas patrulhas, delimitava meios para controle e remoção de imigrantes indocumentados. A administração de George W. Bush não favoreceu

meios para a regularização de imigrantes indocumentados, pois considerava que ao fazê-lo estaria incentivando a incidência de novas entradas ilegais.

O mandato do democrata Barack Obama (2009-2016) possibilitou a concessão de cidadania aos imigrantes indocumentados, porém estes deveriam cumprir determinadas exigências para a regularização da permanência nos EUA, sendo elas: estarem inseridos no mercado laboral, apresentarem bons antecedentes familiares e criminais, pagarem taxas por conta da irregularidade da permanência e apresentarem o aprendizado satisfatório do inglês.

Entre as principais medidas efetuadas durante o governo Obama, há de se destacar a *Deferred Action for Childhood Arrivals* (DACA), promulgada em junho de 2012, que visava a regularização dos imigrantes irregulares que tivessem entrado no território estadunidense quando crianças. Vale ressaltar que a DACA não concede cidadania compulsória, pois os imigrantes deveriam atender certas exigências do programa para regularização da situação, mas a mesma concedia meios para inserir os indivíduos no mercado laboral. Além disso, em 2014, o governo Obama, por meio de decreto, instituiu uma reforma migratória com o objetivo de regularizar cerca de cinco milhões de imigrantes indocumentados.

[...] minha posição é clara. Acredito que os imigrantes ilegais que têm raízes em nosso país e que querem permanecer aqui devem pagar uma multa significativa por violação da lei; pagar seus impostos; aprender inglês e trabalhar em um posto por vários anos. Essas pessoas podem então solicitar a cidadania, mas essa não deve ser automática. Isso não é uma anistia. É uma maneira prática e razoável de que aqueles que violaram a lei pagarem sua dívida com a sociedade” (GEORGE W. BUSH, 2006).

“Temos de exigir responsabilidade das pessoas que vivem aqui ilegalmente. Elas devem ser obrigadas a admitir que quebraram a lei. Deverão ser obrigadas a se registrar, pagar seus impostos, pagar uma multa e aprender inglês. Deve acertar com a lei antes que elas possam entrar na fila e ganhar sua cidadania. Deve-se ser claro para aqueles que queiram vir para os Estados Unidos que eles devem fazê-lo dentro dos limites da lei. Ser um cidadão

deste país não vem apenas com os direitos, mas também com certas responsabilidades fundamentais. Podemos criar um caminho para o status legal que é justo, reflexo dos nossos valores, e obras” (BARACK OBAMA, 2010).

Convém ressaltar que a condução da pauta migratória mencionada se interligou com a temática da segurança, por sua vez, em consequência direta do ataque terrorista deflagrado em setembro de 2001. Após o ataque, houve a realização de ações públicas para demonstrar contundentes políticas de contraterrorismo. A princípio, é importante mencionar a existência da listagem realizada pelo governo dos EUA promovendo a designação - em conformidade às seguintes legislações: seção 1754 (c) da Lei de Autorização de Defesa Nacional para o Ano Fiscal de 2019; seção 40 da Lei de Controle de Exportação de Armas; e seção 620A da Lei de Assistência Estrangeira de 1961 - de países classificados pelo Departamento de Estado como patrocinadores do Terrorismo. A presença na lista possibilita a efetivação de medidas punitivas econômicas e sociais para os países inseridos e seus respectivos cidadãos. A lista já contou com a participação dos seguintes Estados: Síria, Líbia, Iraque, Iêmen, Cuba, Irã, Sudão e Coreia do Norte. Atualmente, a listagem do governo estadunidense conta com a presença de Cuba, Coreia do Norte, Irã e Síria.

Os questionáveis critérios adotados pelo governo estadunidense para incorporar outro Estado na lista propiciam críticas nos âmbitos acadêmico e social dos motivos que levam a inclusão e/ou existência da lista. Para os críticos, a origem da indicação visa atender os interesses estadunidenses no cenário internacional. Chomsky (2005) pondera a questão da seguinte forma:

“Existe, então, um difícil problema de definir 'terrorismo', algo como o problema de definir 'crime de guerra'. Como podemos defini-lo em tal forma de violar o princípio da universalidade, isentando-nos, mas aplicando-se a inimigos selecionados? E estes devem ser selecionados com alguma precisão. Os EUA têm uma lista oficial de Estados que patrocinam terrorismo desde os anos Reagan. Em todos esses anos, apenas um estado foi removido da lista: Iraque, a fim de permitir os EUA se

juntar ao Reino Unido e outros no fornecimento de ajuda extremamente necessária para Saddam Hussein, continuando sem preocupação depois que ele realizou seus crimes mais horríveis. Também houve um quase exemplo. Clinton ofereceu remover a Síria da lista se concordasse com a paz em termos oferecidos pelos EUA e Israel. Quando a Síria insistiu em recuperar o território que Israel conquistou em 1967, permaneceu na lista de Estados que patrocinam o terrorismo, e continua na lista apesar do reconhecimento por Washington de que a Síria não foi implicada no patrocínio do terror por muitos anos e tem sido altamente cooperativa no fornecimento de informações importantes para os EUA sobre Al-Qaeda e outros grupos islâmicos radicais” (CHOMSKY, 2005, p.19).

A adição e remoção de Estados como patrocinadores do terrorismo e a consequente repercussão econômica, política e social ao qual tal feito propicia resulta em impactos nas esferas migratórias e securitárias. Relembrando o conceito de correlações ilusórias debatido anteriormente, os autores apresentam como associações errôneas solidificam-se na sociedade e como podem impulsionar a propagação da inverdade como realidade social. Considerando tal concepção e correlacionando-a ao impacto da listagem de patrocinadores do terrorismo na imagem de determinadas nacionalidades no cenário internacional, em especial aos cidadãos estadunidenses, é importante observar os dados da imigração destes Estados para os EUA a fim de checar impactos provocados nos respectivos fluxos.

De tal maneira, serão apresentados os fluxos de entrada dos cidadãos originários dos Estados classificados pelos EUA como patrocinadores do terrorismo, posteriormente comparar as informações com os três maiores fluxos de entrada nos Estados Unidos e, por fim, verificar possíveis correlações ilusórias entre migração e terrorismo. A apresentação dos dados contou com a comparação entre os mandatos de George W. Bush e Barack Obama em oposição aos dados referentes ao governo de Donald Trump, pelo fato de Trump adotar contundentes discursos e ações contra Estados associados ao islamismo.

Tabela 3 - Imigrantes registrados para longa permanência nos EUA, durante os mandatos presidenciais de Bush e Obama, entre 2001-2016

Estado	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Cuba	27.703	28.272	9.304	20.488	36.261	45.614	29.104	49.500
Coreia do Norte¹	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Irã	10.497	13.029	7.251	10.434	13.887	13.947	10.460	13.852
Síria	3.368	2.567	1.944	2.256	2.831	2.918	2.385	2.641
Estado	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Cuba	18.553	14.182	14.822	12.916	12.863	11.615	13.114	13.298
Coreia do Norte	67	35	36	49	48	142	55	47
Irã	18.553	14.182	14.822	12.916	12.863	11.615	13.114	13.298
Síria	2.442	2.555	2.785	3.014	3.366	3.540	3.840	4.800

¹ dados referentes à Coreia do Norte não disponíveis no período.

Fonte: elaboração própria, com base nos dados coletados no portal do USCIS.

A tabela 3 demonstra o baixo quantitativo de cidadãos provenientes da Coreia do Norte, Cuba, Irã e Síria durante os mandatos de Bush e Obama (2001-2016). Sendo que é importante observar que esse período corresponde ao auge da Guerra ao Terror, ao ápice dos discursos exaltados de partes dos legisladores estadunidenses em relação aos cidadãos destes Estados.

Tabela 4 - Imigrantes registrados para longa permanência nos EUA, durante o mandato presidencial de Trump, entre 2017 - 2020

Estado	2017	2018	2019	2020
Cuba	65.028	76.486	41.641	15.097
Coreia do Norte	32	41	29	ND ¹
Irã	13.791	10.116	6.640	8.096

Síria	5.877	14.686	5.967	3.204
¹ dados não disponíveis.				

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados coletados no portal do USCIS.

O governo Trump apresenta números similares na entrada de imigrantes para longa permanência, mesmo com os constantes ataques retóricos de Trump contra os Estados presentes na tabela 4. Chama atenção o baixo quantitativo de cidadãos provenientes do Irã, sendo este um dos países que mais foram acometidos com medidas e discursos do presidente Trump. As conturbadas relações políticas e sociais entre Irã e EUA pioraram durante o mandato do republicano Trump, com as alegações de que o Irã apoiaria e/ou patrocinaria o terrorismo, das ações de restrição aos iranianos em solo estadunidense, e com a morte do general iraniano Qasem Soleimani, em 2020, vítima de um ataque aéreo dos EUA.

Tabela 5 - Três maiores registros de imigrantes para longa permanência nos EUA, durante os governos de Bush e Obama, entre 2001-2016

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
México 206.426	México 219.380	México 115.864	México 175.364	México 161.445	México 173.753	México 148.640	México 189.989
Índia 70.290	Índia 71.105	Índia 50.372	Índia 70.116	Índia 84.681	China 87.345	China 76.655	China 80.271
China 56.426	China 61.282	Filipinas 45.397	Filipinas 57.827	China 69.967	Filipinas 74.607	Filipinas 72.596	Índia 63.352
2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
México 164.920	México 139.120	México 143.446	México 146.406	México 135.028	México 134.052	México 158.619	México 174.534
China 64.238	China 70.863	China 87.016	China 81.784	China 71.798	Índia 77.908	China 74.558	China 81.772

Filipinas 60.029	Índia 69.162	Índia 69.013	Índia 66 .434	Índia 68.458	China 76.089	Índia 64.116	Cuba 66.516
---------------------	-----------------	-----------------	---------------------	-----------------	-----------------	-----------------	----------------

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados disponíveis no USCIS.

Observa-se maior incidência de cidadãos provenientes do Estado mexicano em condições de permanência regular nos EUA. Os números mexicanos demonstram a constância do fluxo para o território estadunidense nas últimas décadas, mesmo considerando os atos normativos aplicados durante o governo Bush e Trump (2001-2008, 2017-2020) para a contenção do fluxo migratório advindo do México. Sobre o exposto, é válido relembrar a promulgação do *Secure Fence Act* (2006) e mencionar o *Border Security and Immigration Enforcement Improvements* (2017), ambos destinados à construção e/ou melhorias nas cercas e muros existentes na divisa dos EUA com o México.

Os fluxos migratórios mexicanos regulares indicam de maneira mais acentuada a retração durante o governo do republicano Donald Trump (2017-2020). A política migratória do governo estadunidense voltada ao México, durante o mandato Trump, assentou a propagação do discurso securitário envolvendo a migração mexicana, pois o então presidente Trump atribuía a chegada de terroristas para o território estadunidense através da fronteira com o México.

Em relação à questão do terrorismo no México, o presidente Trump sinalizou a intenção de classificar os cartéis de drogas mexicanos como organizações terroristas, pois, segundo ele, "*as organizações criminosas transnacionais*" estariam prejudicando a estabilidade econômica e social dos estadunidenses. Trump postergou a designação dos cartéis como organizações terroristas alegando que não era um processo burocrático simples. Assim, é interessante refletir sobre os números de imigrantes mexicanos regulares que entraram no México durante o mandato do republicano Trump, em especial observar a queda acentuada no último ano de mandato.

Tabela 6 - Três maiores registros de imigrantes para longa permanência nos EUA, durante o mandato de Trump, entre 2017-2020

2017	2018	2019	2020
------	------	------	------

México 170.581	México 161.858	México 156.052	México 86.667
China 71.565	Cuba 76.486	China 62.248	China 33.209
Cuba 65.038	China 65.214	Índia 54.495	Vietnã 25.984

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados disponíveis no USCIS.

Assim, com base nos números expostos nas tabelas e refletindo sobre as teorias e conceitos apresentados até o momento, é válido ponderar sobre a política migratória estadunidense e a relação feita com a temática do terrorismo. Nas duas últimas décadas, em especial durante o mandato de Trump, a correlação feita entre migração e terrorismo foi empregada de forma recorrente e contundente. Sendo importante considerar essa relação como um caso de correlação ilusória. A seguinte citação exemplifica a problemática envolvendo a questão da associação entre migração e terrorismo:

“Há uma ilustração simples para a formação de uma correlação ilusória, ou seja, associação errada e suas consequências. A comunidade migrante é o menor grupo de convivência. Se 3 por cento de cada grupo (maioria e minoria) estão envolvidos em crimes em uma comunidade de 10.000 pessoas (minorias: 500 e maioria: 9.500), o que significa que 15 indivíduos minoritários e 285 indivíduos majoritários estão envolvidos em crimes. Os cálculos mostram que mais indivíduos majoritários do que minoritários vão cometer crimes ($285 > 15$). Em geral, o grupo majoritário provavelmente não interage com membros da minoria regularmente. Quando os meios de comunicação divulgam o envolvimento mental de minorias em crimes, as impressões sobre eles do grupo majoritário ficam horríveis. Grupos majoritários e formuladores de políticas, portanto, tendem a concluir que os crimes são mais prováveis de serem cometidos por imigrantes não documentados do que pela maioria muito maior. Então, como a correlação ilusória é formada neste caso? Por exemplo, um membro de um grupo majoritário testemunhou que um membro da minoria cometeu um crime. Uns poucos meses depois, o membro majoritário ouviu sobre outro crime cometido por outro membro do grupo minoritário. Um ano depois, a cobertura da mídia do julgamento relatando outro imigrante foi condenado por um crime. Estamos dizendo que a correlação ilusória histórica não oferece uma

perspectiva holística sobre questões relacionadas à migração ou segurança e que o processo de iluminação, responsabilização e tomada de decisão é sim político. Portanto, esta equação provaria que, embora a correlação ilusória faça as pessoas pensarem que a migração significa ameaças à segurança, nossa ilustração indica que não é verdade porque os números mostram que a maioria ainda comete grande parte do crime do que a minoria, mas a minoria é usada como bode expiatório. A associação feita, e a conclusão tirada aqui, foi baseada em apenas três pessoas que cometeram crimes. Isso acontece por causa da distinção, ou seja, as correlações são percebidas entre eventos e características distintas. Neste caso, as concessões e os atos são distintos. No entanto, se um membro do grupo majoritário cometeu isso, o ato seria distinto, mas o indivíduo não é. Assim, os membros do grupo minoritário tornam-se vítimas de ódio ou crimes de ódio” (ULLAH, HASAN, MOHAMAD E CHATTORAJ, 2020, p. 142).

Em relação à securitização migratória promovida nos EUA, em especial no governo Trump, deve ser destacada a Ordem Executiva nº 13.769, denominada *Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States*, que restringia a entrada de cidadãos provenientes do Iraque, Iêmen, Irã, Síria, Líbia, Somália e Sudão objetivando a ‘proteção dos EUA e seus respectivos cidadãos da ameaça terrorista vinda destes países’, conforme dito por James Mattis, então Secretário de Defesa:

"[...] o presidente quer manter terroristas islamistas radicais fora dos EUA. Só queremos aqueles que apoiem o nosso país e amem profundamente o nosso povo” (MATTIS, 2018).

Corroborando com o exposto, em 2017, as jornalistas Vivian Salama e Alicia Caldwell, correspondentes do *Associated Press News*, apresentaram relatório preliminar do *Department of Homeland Security* (DHS) discorrendo sobre a ordem executiva assinada pelo então presidente Trump e sobre a fidelidade do argumento baseado em dados de imigração dos países afetados pela medida presidencial. Os dados contidos na versão preliminar do relatório apontam para a “improvável correlação” destes nacionais a atos sumários de terrorismo, além de mencionar os baixos quantitativos de imigrantes destas

nacionalidades presentes nos EUA. Considerando as tabelas apresentadas neste capítulo sobre os fluxos migratórios e destacando apenas Irã e Síria, que estão contidos na Ordem Executiva decretada pelo presidente Trump e são classificados como patrocinadores do terrorismo, observa-se os exíguos números relativos a estas imigrações. Entretanto, o discurso difundido nos EUA nas últimas décadas e exacerbado durante o mandato de Trump estimulou a continuidade da propagação da correlação entre migração e segurança, conotando a determinados fluxos migratórios a associação aos fluxos migratórios de terroristas. Haja vista, o tradicional discurso *State of the Union*, realizado anualmente pelo presidente dos EUA, demonstra, especialmente durante o mandato de Trump, a correlação entre migração e terrorismo.

Considerando o anual discurso *State of the Union*, entre os anos de 2001 e 2020, o termo *terror* apareceu em 243 oportunidades, com o ano de 2002 sendo o de maior incidência, havendo a menção ao termo por 38 vezes. E, a incidência de menções ao termo *migração* foi contabilizada em 53 vezes, com o ano de 2018 agregando o maior registro ao termo com 10 menções.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os estudos migratórios e securitários têm extensos caminhos percorridos ao longo das últimas décadas. De tal forma, este trabalho buscou usufruir das contribuições formuladas pelos acadêmicos das temáticas abordadas.

O escopo deste trabalho pretendeu abordar como a segurança influenciou a elaboração de políticas, medidas ou ações na seara migratória, sendo o caso estadunidense o foco do trabalho. Além disso, pode-se considerar que, no recorte analisado (2001-2020), houve a securitização da política migratória durante o mandato de George W. Bush (2001-2008) e de Donald Trump (2017-2020), já que ambos os presidentes utilizaram recorrentes discursos públicos para denegrir a imagem de determinadas nações, por exemplo, Irã, Coreia do Norte, Afeganistão, Líbia, México, etc.

De tal forma, a instituição de normativos objetivando a proibição da entrada de cidadãos provenientes de Estados associados ao terrorismo reforça a ideia da securitização da política migratória. Sendo importante lembrar que a securitização ocorre em três etapas, sendo elas: i. Recorrente discurso relacionando uma temática social como um problema que interfere na segurança do Estado, ii. Instituição de políticas securitárias para controle do problema, iii. Atuação no cenário internacional para controle de possíveis danos à imagem do Estado que securitiza uma temática.

Assim, Bush e Trump possuem governos com características de securitização da política migratória, sendo que o presidente Trump é o caso mais emblemático por conta do discurso adotado, pelas políticas implementadas e pelo caráter consolidador usado na comunidade internacional para defender a política adotada pelos EUA. A administração de Barack Obama (2009-2017) significou tímida retração nas políticas de contraterrorismo, mantendo as forças de segurança estadunidense em Estados terceiros e desconsiderando os apelos internacionais para que fossem tomadas diferentes medidas em torno das problemáticas. Além disso, Obama sinalizou algumas mudanças nas condições migratórias dos EUA ao possibilitar a regularização e inclusão social, laboral e econômica de milhares de imigrantes indocumentados que atendessem determinadas regras ditadas pelo governo. Valendo ressaltar que o posicionamento de Obama não rompeu com os paradigmas fixados em outros

governos.

O posicionamento dos Estados Unidos na comunidade internacional significou a angariação de apoio estatal e logístico para a realização das medidas externas formuladas pelos estadunidenses objetivando - em teoria - a eliminação do terrorismo e o estabelecimento da segurança internacional. Contudo, tais ações e políticas possibilitaram demonstrações do poderio bélico, político e econômico dos EUA sobre os demais Estados no cenário mundial, além de representar cometimentos de diversas infrações de direito internacional e humanitário. O combate ao terrorismo através da chamada Guerra ao Terror não resultou na eliminação do principal escopo da missão, mas marcou negativamente a atuação militar dos EUA em países terceiros que foram submetidos às políticas de ajuda estadunidense.

Haja vista, um dos principais impactos da danosa política de contraterrorismo dos Estados Unidos foram as medidas tomadas associando determinadas nacionalidades e fluxos migratórios como movimentos perigosos para a manutenção da unidade estatal estadunidense. Considerando o exposto no trabalho, pode-se perceber que as políticas migratórias securitizadas de Trump demonstraram fortes tendências xenófobas e discriminatórias em torno de nacionalidades provenientes do Oriente Médio, associando os respectivos cidadãos a prática e/ou proteção de indivíduos associados a grupos perpetradores do terror. Os dados apresentados ao longo do trabalho indicam a errônea correlação feita entre migração e segurança, assim como demonstram a forte capacidade de disseminação que uma correlação ilusória pode ter na sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AKM, Ahsan Ullah; NOOR, Hasharina Hasan; SITI, Mazidah Mohamad; DIOTIMA, Chattera. **Migration and Security: Implications for Minority Migrant Groups**. India Quarterly. 2020.

AYOOB, Mohammed. **The Security Problematic of the Third World**. Cambridge University Press, 1991, pp. 257-283.

BÓGUS, Lucia Maria Machado; JAROCHINSKI, João Carlos Silva. **Fluxos Migratórios Contemporâneos: condicionantes políticos e perspectivas históricas**. In: Fluxos Migratórios e Refugiados na Atualidade. 2011.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **The Evolution of International Security Studies**. Cambridge University Press. 2009.

BUZAN, B; WAEVER, O; WILDE, J. **Security: A New Framework for Analysis**. Boulder: Lynne Rienner. 1998.

BUZAN, B; WAEVER, O. **Regions and Powers: The Structure of International Security**. Cambridge: Cambridge University Press. 2003.

CARDOSO, Tatiana de Almeida Freitas R. **A mundialização do Terrorismo: a (re) definição do fenômeno após o 11 de Setembro**. In: BORGES, Rosa Maria Zaia; AMARAL, AUGUSTO Jobim do; PEREIRA, Gustavo Oliveira de Lima (Orgs). Direitos Humanos e Terrorismo. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2014, v.1, p. 128-154.

CIERCO, Teresa. **Esclarecendo Conceitos: refugiados, asilados políticos, imigrantes ilegais**. In: Fluxos Migratórios e Refugiados na Atualidade. 2011.

CRENSHAW, Martha; LAFREE, Gary. **Countering Terrorism**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2017, p. 74.

CRENSHAW, Martha. **The Causes of Terrorism. Comparative Politics**. 13(4), 1981, p. 379-399.

FERREIRA, Patrícia Magalhães. **Migrações e Desenvolvimento**. Fundação Fé e Cooperação. 2017.

FIEDLER, Klaus. **Illusory Correlations: A Simple Associative Algorithm Provides a Convergent Account of Seemingly Divergent Paradigms**. *Review of General Psychology*, 4(1), 2000, p. 25–58

GONÇALVES, Joanisval Brito; REIS, Marcus Vinícius. **Terrorismo: Conhecimento e Combate**. Niterói: Impetus, 2017, p. 61-62.

HOBBS, Thomas. **Leviatã. Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil**. (Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva). 3. ed. São Paulo: AbrilCultural, 1983. Col. Os Pensadores.

HOBBS, Eric. **Globalização e terrorismo**. Trad. José Viegas. São Paulo: Companhia das Letras, 2017, p. 131.

JAKOBS, Günther; MELIÁ, Manuel Cancio. **Direito Penal do Inimigo: noções e críticas**. 6. ed., trad. de André Luís Callegari e Nereu José Giacomolli. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

NOLASCO, Carlos. **Migrações Internacionais: Conceitos, Tipologia e Teorias**. Centro de Estudos Sociais Laboratório Associado Universidade de Coimbra. Oficina n. 434. 2016.

QUEIROZ, Fábio. **Revisitando o Conceito Clássico de Segurança: Dinâmicas, Atores e Validade Analítica**. *Intellector* – vol. IX, n. 19, julho/dezembro 2013.

RAPOPORT, David C. **The Four Waves of Modern Terrorism**. Washington: Georgetown University Press, 2004.

SCHMID, Alex. **Terrorism – The Definitional Problem**. *Reserve Journal of International Law*, 36, 2004, p. 395.

STERN, Jessica; BERGER, J.M. **Estado Islâmico, Estado de Terror**. Rio Tinto: Vogais, 2015, p.25 e 144.

RAPOPORT, David C. **The Four Waves of Modern Terrorism**. Washington: Georgetown University Press, 2004.

REIS, Rossana. **A Política do Brasil para as Migrações Internacionais**. Contexto Internacional– vol. 33, n. 1, janeiro/junho 2011, p. 47-66.

SCHMID, Alex. **Terrorism – The Definitional Problem**. Reserve Journal of International Law, 36, 2004, p. 395.

SCHMID, Alex P; JONGMAN, Albert J. **Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Database, Theories and Literature**. Amsterdam: North Holland, Transaction Books, 1998.

STERN, Jessica; BERGER, J.M. **Estado Islâmico, Estado de Terror**. Rio Tinto: Vogais, 2015, p.25 e 144.

VERVAELE, John A.E. **The Anti-terrorist Legislation in the US: Criminal Law for the Enemies?** European Journal Law Reform, 8, 2006, p. 137-171.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 6ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KELSEN, Hans. **O que é Justiça – A Justiça, o Direito e a Política no espelho da ciência**. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

WEBER, Max. **Ciência e Política: duas vocações**. São Paulo. Cultrix. 2007.