



POLÍTICA MIGRATÓRIA DURANTE A DITADURA MILITAR NO BRASIL (1964-1985): REFLEXOS DA DOCTRINA DA SEGURANÇA NACIONAL

MIGRATORY POLICY DURING MILITARY DICTATORSHIP IN BRAZIL (1964-1985): REFLECTIONS OF THE DOCTRINE OF NATIONAL SECURITY

OLIVEIRA, Pedro Carlos de Araújo¹

<https://orcid.org/0000-0002-1228-8203>

RESUMO: O artigo trata sobre a política migratória durante a ditadura militar no Brasil e a influência da doutrina de segurança nacional. Visa identificar a operacionalização dos aspectos normativos da política migratória para a segurança nacional e parte da premissa de como a ideologia migratória estava fundamentada no período. Para tanto, adotou-se o método de abordagem histórico-comparativa a partir da perspectiva histórica sobre a política migratória e o seu principal marco normativo. Pretendeu-se identificar os acontecimentos e analisar os textos normativos durante a ditadura militar brasileira. Para isso, foi correlacionado o papel repressivo do regime com o tratamento dispensado aos imigrantes sob o véu da segurança nacional. A pesquisa se desenvolveu com a finalidade analisar o fundamento da norma que trata da política migratória durante o regime; em seguida, demonstraram-se os aspectos repressivos das normas associando à marginalização de imigrantes e a mitigação de Direitos Humanos; por fim, discutiu-se a cidadania como mecanismo de defesa de direitos do migrante. Conclui-se que a defesa do direito dos imigrantes fora ignorada em função do desenvolvimento interno. Ainda que tanto o nacional como o estrangeiro tenham sofrido repressão política e ideológica foi este segundo grupo que mais sofreu com mecanismos autoritários que culminavam até com a expulsão do território nacional do estrangeiro.

PALAVRAS-CHAVE: Política Migratória; Ditadura Militar; Doutrina da Segurança Nacional.

ABSTRACT: The article deals with migration policy during the military dictatorship in Brazil and the influence of national security doctrine. It aims to identify the operationalization of the normative aspects of migratory policy for national security and starts from the premise of how the migratory ideology was based in the period. To this end, historical policy becomes the method of historical-comparative approach from the perspective of historical migration and its main normative framework. It was intended to identify the events and analyze the normative texts during the Brazilian military dictatorship. For this, the repressive role of the regime was correlated with the treatment of immigrants under the veil of national security. The research was developed with a purpose on the foundation of the norm that deals with the migratory policy during the regime; then demonstrate the repressive aspects of the norms associating the marginalization of immigrants and the mitigation of Human Rights; finally, citizenship was discussed as a mechanism for defending the rights of migrants. It is concluded that the defense of immigrants' rights was ignored due to internal development. Although the national mechanisms or the politics as the foreign one have as much national restriction as the politics that culminates in this second group that culminated with the territory of the foreigner.

KEYWORDS: Migration Policy; Military Dictatorship; National Security Doctrine.

¹ Doutor em Direitos Humanos pela Universidade Federal de Goiás. Mestre em Sociedade e Fronteiras pela Universidade Federal de Roraima (UFRR). Pós-graduado em Direito Constitucional pela Universidade de Anhangüera - UNIDERP. E-mail: pedro.carlos@ufrr.br.

INTRODUÇÃO

A migração é um fato social completo e total proveniente da livre circulação de mercadorias e serviços e dessa forma, também pessoas; sendo alvo de pesquisas em diferentes campos de debate, dentre eles os Direitos Humanos. Os fatores que levam o indivíduo a migrar são vários e nem sempre podem ser enumerados. Alguns dos elementos que incentivam o deslocamento humano são os obstáculos que devem ser transponíveis e as características do local de destino, sim, o indivíduo tem o desejo de obter maiores oportunidades que lhe possibilitam melhor condição de vida.

Ainda que institucionalmente o Estado brasileiro não tenha adotado a política da migração associada a crime, pois adota a política de que a imigração irregular se caracteriza como infração administrativa, na legislação migratória em vigor durante o regime militar (Lei 6.815/1980, que trata do Estatuto do Estrangeiro) encontravam-se resquícios autoritários e restritivos que tangenciavam com a legislação penal, estabelecendo um paralelo de similaridade entre o imigrante e o potencial inimigo.

Do ponto de vista normativo relacionado à política migratória, com a Lei 6.815/1980 a doutrina de segurança teve o seu auge e marcou presença em diversos dispositivos segregacionistas, arbitrários e com a previsão de uma série de crimes próprios de estrangeiros, a exemplo da possibilidade da permanência de estrangeiro em determinada região para facilitar a vigilância, da competência da Polícia Federal para dirimir os procedimentos burocráticos relativos à imigração, a ampla discricionariedade às autoridades administrativas para a concessão de vistos, naturalização, expulsão e deportação (STUMPF, 2006, p. 379-380).

A repressão política durante o regime atingia a todos os indivíduos, se este fosse considerado subversivo seria perseguido e até poderia ser expulso do território nacional. No caso do imigrante a situação de vulnerabilidade era muito maior, não somente carregava sobre si a identificação de não-nacional, como também a existência de instrumentos normativos autoritários peculiares à sua condição, o que expunha a fragilidade do imigrante num regime de repressão.

No desenvolvimento do presente artigo pretende-se responder o seguinte questionamento: durante a Ditadura militar brasileira como a ideologia sobre a política migratória estava fundamentada? Tem o propósito de identificar a operacionalização dos aspectos normativos da política migratória para a segurança nacional durante o regime da Ditadura militar no Brasil.

Para tanto, foi adotado o método de abordagem histórico-comparativa partir da

perspectiva histórica sobre a política migratória e o seu principal marco normativo. Pretende-se identificar os acontecimentos e analisar os textos normativos durante a Ditadura militar brasileira. Para tanto, será correlacionado o papel repressivo do regime com o tratamento dispensado aos imigrantes sob o véu da segurança nacional.

Ora, a condição de imigrante expõe o indivíduo a uma situação de vulnerabilidade, condição intensificada em regimes autoritários. Ao associarmos este fenômeno à Ditadura militar brasileira verifica-se a ocorrência de instrumentos normativos que ampliam a vulnerabilidade pela existência de políticas migratórias segregacionistas. Nesta situação o Estado acaba se tornando o principal transgressor de direitos o qual havia se comprometido a resguardar.

A pesquisa se desenvolve com a finalidade de analisar o fundamento da norma que trata sobre a política migratória durante o regime; em seguida, demonstraram-se os aspectos repressivos das normas da política migratória associando à marginalização de imigrantes e a mitigação de Direitos Humanos; por fim, discutiu-se a cidadania como mecanismo de defesa de direitos do migrante.

Conclui-se que a defesa do direito dos imigrantes fora ignorada em função do desenvolvimento interno. Ainda que tanto o nacional como o estrangeiro tenham sofrido repressão política e ideológica, foi este segundo grupo que mais sofreu com a ausência de tutela jurídica e com mecanismos autoritários que culminavam até a expulsão do território nacional.

Ora, não bastava somente existir uma norma voltada para a tutela de estrangeiros para que a adoção de uma política migratória seja afirmada, necessário é a implementação de políticas públicas voltadas a acolher o indivíduo. Ao verificar as estratégias de coerção para com os imigrantes verifica-se a inexistência de um viés humanitário, sob forte presença dos aspectos securitários durante o período.

DOCTRINA DA SEGURANÇA NACIONAL DURANTE A DITADURA MILITAR NO BRASIL (1964-1985)

A 2ª Guerra Mundial ocasionou a expulsão de grande contingente humano em busca de fugir dos horrores da guerra, nos anos que seguiram em diante, erroneamente intitulado pela historiografia de Guerra Fria, muito embora houvesse conflitos regionalizados que demonstraram ao mundo a dimensão e perigo constante de um eventual conflito, seja através de conflitos armados ou de forma ideológica, o deslocamento humano continuou; no entanto, com intensidade e características próprias.

Neste contexto mundial, em regiões periféricas como a América Latina desenvolveram-se conflitos ideológicos com o propósito de consolidar a hegemonia de sistemas econômicos. A introdução norte-americana da Doutrina de Segurança Nacional constituiu o alicerce para a implantação de ditaduras militares na região fundada na identificação e combate ao “inimigo interno”, assim definido o indivíduo que possuísse ideologia distinta.

No período da Ditadura militar no Brasil predominou a Doutrina da Segurança Nacional para manter o capitalismo como sistema econômico no Sul do continente americano. Sob a ideologia da Segurança Nacional, o regime adotou posturas rígidas como padrão de conduta em relação à oposição política, o “inimigo interno” precisava ser combatido em prol do desenvolvimento nacional.

A Doutrina da Segurança Nacional (DSN) tem origem na década de 1940 “como estratégia para combater o eixo na 2ª Guerra Mundial e, após o término do conflito, firmou-se, a fim de perpetuar a hegemonia econômico-militar obtida pelos Estados Unidos” (ALVES, 2005, p. 39). A ideologia foi rediscutida após a revolução Cubana de 1959, na qual os EUA perceberam a presença direta do socialismo na América Latina. Após este evento, o temor do fortalecimento do socialismo na região culminou com o recrudescimento da DSN.

Neste sentido, aponta Padrós que:

A defesa dos interesses estadunidenses na América latina – sua zona de influência abalada desde 1959 – levou a superpotência capitalista a considerar a política interna de cada país da região como extensão da sua política externa, ou seja, os assuntos de segurança interna desses países passaram a ser entendidos como sendo da sua segurança (PADRÓS, 2005, p. 55).

O que pode ser observado é que a DSN atuou como ideologia estadunidense para retenção do avanço socialista na América Latina, a gênese da ideologia, ainda que deturpada a posteriori, fundamentou-se em assegurar o interesse do sistema hegemônico em prol de atuar contra eventuais vozes contrárias ao sistema. Para atingir tais objetivos, técnicas de interrogatório e tortura foram introduzidas para obter melhores resultados.

Inicialmente, o treinamento militar se voltou ao combate ao comunismo; no entanto, o que se verificou foi a erosão do conceito “comunismo”, com a finalidade de generalizar qualquer movimento de esquerda ou protesto sócio-político (CASSOL, 2008, 26). O que se identifica durante a ditadura militar é a apropriação de todos os meios em prol de atingir a segurança nacional, a doutrina incitou nos militares a interferência na política e na economia.

Alves conceitua a DSN como:

Abrangente corpo teórico constituído de elementos ideológicos e diretrizes para

infiltração, coleta de informações e planejamento político-econômico de programas governamentais. Permite o estabelecimento e avaliação dos componentes estruturais do Estado e fornece elementos para o desenvolvimento de metas e o planejamento administrativo periódicos (ALVES, 2005, p. 42).

No Brasil, essa doutrina foi desenvolvida em 1949, com a criação da Escola Superior de Guerra (ESG), que teve como um dos seus principais pensadores o general Golbery do Couto e Silva, que deu suporte teórico e legitimação ideológica ao regime. Para esta escola, visto que o inimigo estivesse presente em todos os lugares, era necessário a preocupação com a segurança interna, o que justificaria a tomada de decisões mais enérgicas para o restabelecimento da ordem. Nesse sentido, sob a ótica institucional, segundo Moraes seria razoável o controle e repressão da sociedade.

A doutrina da segurança nacional pretende efetivar os objetivos nacionais, que são o humanismo, o cristianismo e a democracia (valores ocidentais), a preservação do caráter nacional brasileiro (individualismo, adaptabilidade, improvisação, vocação pacífica, cordialidade, emotividade) e a preservação da soberania (território, autodeterminação, integridade nacional). O que dá unidade a todos esses objetivos e o que os torna parecidos é que estão todos ameaçados pelo comunismo, ou seja, “[...] querem defender tudo o que o comunismo destrói”. (MORAES, 2015, p. 113-114).

A identificação de grupos marginalizados como opositores à sociedade é tão antiga como a própria história das relações humanas, e se incluem nele parcela significativa de imigrantes e refugiados. Stumpf caracteriza a convergência entre a política migratória e a política criminal sob a alcunha de crimigração (crimination), esta convergência ocorre pela reciprocidade de ambas as políticas em segregar os indivíduos em categorias: os cidadãos e os outros, o qual seria os indesejáveis do corpo social.

A teoria da associação, que limita os direitos individuais e os privilégios aos membros de um contrato social entre o governo e o povo está em ação na convergência entre o direito criminal e o direito das migrações. A teoria da associação tem o potencial de incluir indivíduos no contrato social ou excluí-los dele (STUMPF, 2006, p. 377).

Sob este mesmo aspecto, tanto a política criminal quanto a migratória adotam o discurso de segurança para dirimir suas ações, em que a política criminal adota o discurso de segurança pública e a política migratória adota o discurso de segurança nacional. A securitização de políticas migratórias aponta à percepção de que o imigrante não é um indivíduo a ser integrado na sociedade e contribuir para seu desenvolvimento. Num regime em que o desenvolvimento nacional é o principal enfoque, a interação entre nacionais

e estrangeiros torna esta relação passiva de preconceitos, ao tratar este outro como responsável pela desordem e sensação de insegurança.

No plano interno, havendo o inimigo ingressado em todos os lugares se fazia necessário técnicas mais invasivas para assegurar a segurança interna, ainda que não regulada por meio da Lei, tantas vezes até contrária a esta, era permitido o controle e repressão além dos limites humanos. Sob o advento do “inimigo interno”, o véu que tutelava o indivíduo fora levantado, todos eventualmente puderam ser considerados suspeitos e até computados até que pudessem provar a inocência, verdadeira monstruosidade jurídica pela inversão da presunção da inocência.

A ideologia da segurança nacional estendia-se do campo da defesa para invadir a seara política e adquiria feições discricionárias. A DSN que surgiu para combater o socialismo desenhava-se com feições até mais cruéis do que o plano original, no âmbito interno funcionava como mecanismo de homogeneização com vias a combater e punir vozes dissonantes e insatisfeitas.

A ameaça destrutiva ou contaminadora que projetava sobre os valores nacionais e a civilização ocidental tornam-no fator de aglutinação do tecido social interno, principalmente dos setores menos esclarecido, alvos potenciais do trabalho de conscientização das forças de resistência em conjunturas de crise (PADRÓS, 2005, p. 197).

Ademais, percebe-se a dependência da segurança nacional com o aspecto econômico voltado ao desenvolvimento interno, um dos aspectos da segurança é a acumulação de capital, o desenvolvimento científico e tecnológico, motivo para o controle militar sobre setores essenciais da economia e identificação de opositores vinculados a sindicatos de trabalhadores, evidenciado da célebre frase de Médici “Brasil, ame-o ou deixe-o”.

De forma prática o DSN possibilitou ao regime militar combater conflitos de classe e para isenção de culpa ou falha da administração, bem como a instauração de um Estado de Terror com emprego de violência para atingir determinada finalidade, através de detenção arbitrária, julgamentos simulados, criação de álbis e desaparecimento de pessoas. O Estado cuja finalidade é assegurar o bem-estar do indivíduo tornara-se um principal agressor aos Direitos Humanos.

POLÍTICA MIGRATÓRIA NO PERÍODO MILITAR

Siciliano conceitua política migratória como:

O conjunto de medidas do governo para regular a entrada, a permanência e a saída de estrangeiros do território nacional, bem como as ações destinadas a regular a manutenção

dos laços entre o Estado e os seus nacionais que residam no exterior. Dessa forma, o objetivo central da Política Migratória passa a ser o cidadão estrangeiro (em território nacional) e o cidadão nacional (em território estrangeiro) (SICILIANO, 2013, p. 9).

Assim, política migratória está associada a atuação estatal para controle dos fluxos migratórios, tanto para dentro quanto para fora, de forma a assegurar o interesse dos deslocados. Cumpre ressaltar que os Estados têm plena autonomia para dispor de assuntos internos, entretanto verifica-se que a comunidade internacional aborda a temática para possibilitar a defesa de um núcleo de atuação mínimo. Para a definição de estratégias para execução das atividades de acompanhamento de recepção e integração dessa população no local de destino o corpo normativo é essencial, ainda que a criação de norma específica não implementa uma política.

Após o Golpe Militar de 64, as Constituições de 1967 e 1969 não dispuseram sobre os estrangeiros de forma adequada, se limitaram a restringir os direitos, mesmo na literatura não são encontradas tantas referências a política migratória durante o regime. A Constituição de 1967 tratou sobre a competência da União para legislar a matéria migração, entrada, extradição e expulsão (art. 8º), a competência do Supremo Tribunal Federal para apreciar pedido de extradição (art. 114) e a competência da Justiça Federal para processar e julgar, em primeiro grau, determinadas matérias.

A Constituição de 1969, que se trata da Emenda Constitucional nº. 1, de 17 de outubro de 1969, que para muitos estudiosos pode ser considerada outra Constituição, em virtude da matéria tratada, ampliou a competência do Conselho de Segurança Nacional para “conceder licença para funcionamento de órgãos ou representações de entidades sindicais estrangeiras, bem como autorizar a filiação das nacionais a essas entidades” (art. 89, VI).

Apesar das Constituições do período não tratarem da matéria, foi promulgada a Lei nº. 6.815/1980, que trata sobre o Estatuto do Estrangeiro; no entanto, a política migratória estava voltada à DSN, conforme evidenciado por Moraes:

Durante a ditadura civil-militar, predominaram as diretrizes da doutrina de segurança nacional na política migratória, de forma que certos migrantes eram indesejados, notadamente os de esquerda provenientes de estados socialistas. Os diplomas legais e a doutrina da época, aliás, demonstram que tal política estava voltada à preservação da segurança nacional, dos interesses nacionais — políticos, socioeconômicos e culturais — e do trabalhador nacional, bem como à limitação do acesso aos imigrantes. O direito internacional costumava ser invocado para assegurar o direito de emigração e seu correspondente direito à imigração, mas também para reforçar o poder soberano para decidir sobre a admissão de estrangeiros, a possibilidade de limitá-la ou até mesmo de impedi-la (MORAES, 2015, p. 123).

Ainda que o Brasil tenha participado da elaboração da Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados em 1951, por meio da representação de plenipotenciários, que garantiu direitos e garantias ao solicitante de refúgio, e o Protocolo de 1967 (ratificado no ano de 1972), que excluiu a interpretação restritiva do conceito de refugiado constante na Convenção, e em 1961 tenha sido o primeiro país do cone Sul a ratificar a convenção, e um dos primeiros países a integrar o comitê executivo da ACNUR em 1958 (SARTORETTO, 2018, p. 161-162), durante o regime a política restritiva permaneceu inalterada. Desta forma, mesmo com diploma internacional que assegurava direitos persistiu a exclusão de estrangeiros considerados nocivos à ordem pública ou ao interesse interno.

Nesse sentido, foi editado o Decreto-lei nº. 417, de 10 de janeiro de 1969, que dispôs sobre a ampliação das hipóteses para expulsão de estrangeiros, nos casos de atentar contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a tranquilidade e moralidade públicas e a economia popular, ou cujo procedimento o torne nocivo ou perigoso a conveniência, ou aos interesses nacionais, bem como prática de fraude na obtenção de visto, violação à Lei, vadiagem e mendicância (art. 1º). Ademais, a norma dispôs sobre procedimento sumaríssimo, com prazo de 48 horas, para expulsão de estrangeiro (art. 2º, parágrafo único).

Em seguida, foi editado o Decreto-lei nº 941, de 13 de outubro de 1969, que definia a situação jurídica do estrangeiro no Brasil e outras providências, que trouxe nova menção a expulsão do estrangeiro que atentar contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a tranquilidade ou a moralidade pública e à economia popular, ou cujo procedimento o torne nocivo ou perigoso à conveniência e aos interesses nacionais (art. 73). De forma integral dispôs o Decreto nº 66.689, de 11 de junho de 1970 no seu art. 100.

Em contrassenso, no ano de 1977 o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR instalou um escritório no Rio de Janeiro para tratar da recepção de refugiados de outros países da América do Sul, grande parte vítimas de regimes autoritários (uruguaios, paraguaios, chilenos e argentinos). Ainda assim, somente no ano de 1982 o Estado brasileiro reconheceu a ACNUR como órgão de uma organização internacional.

A Lei no 6.815, de 19 de agosto de 1980, que trata sobre o Estatuto do Estrangeiro, ainda que tenha revogado expressamente as normas anteriores, assemelhou-se a elas e se fundamentou ao comprometimento da segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional (art. 2º).

Não havia menção à política de acolhimento aos migrantes, ou mesmo a outras políticas públicas voltadas aos estrangeiros, tampouco à tutela dos direitos humanos por parte

do Estado. Da mesma forma, não foi prevista a possibilidade de concessão de visto por razões humanitárias, tampouco a proteção do imigrante ilegal, e muito menos a possibilidade de transformação de vistos como de turista e de estudante em permanente, dificultando a regularização migratória (MORAES, 2015, p. 126-127).

Tão-somente em caráter transitório, estrangeiros que ingressaram no país até 20/08/1980 (arts. 133 e 134), foi permitido a regularização provisória. Ademais, a lei criou o Conselho Nacional de Imigração (Cnig) órgão executivo e normativo que passou a ter como atribuições orientar e coordenar as atividades de imigração; formular objetivos para a elaboração da política imigratória; estabelecer normas de seleção de imigrantes, visando proporcionar mão de obra especializada aos vários setores da economia nacional e à captação de recursos para setores específicos; e, por fim, promover e fomentar estudo de problemas relativos à imigração (art. 144 do Decreto n. 86.715, de 10 de dezembro de 1981).

Sobre a concessão de vistos, a prática configurava-se mera expectativa de direito, o Estado brasileiro poderia livremente dispor, com base em critérios de conveniência e oportunidade pelo Ministério da Justiça, sobre a entrada e permanência do estrangeiro, conforme dispõe o art. 26 da Lei nº. 6.815/1980, *in verbis*: “Art. 26. O visto concedido pela autoridade consular configura mera expectativa de direito, podendo a entrada, a estada ou o registro do estrangeiro ser obstado ocorrendo qualquer dos casos do artigo 7º, ou a inconveniência de sua presença no território nacional, a critério do Ministério da Justiça.”.

Ainda, as concessões estavam vinculadas ao pagamento de taxas, dificultando a documentação migratória de estrangeiros pobres e o prazo de regularização correspondia a 90 dias prorrogáveis uma única vez. Caso o estrangeiro não regularizasse a sua condição dentro do prazo previsto tornar-se-ia ilegal, o que poderia ocasionar a deportação, descrita no Estatuto do Estrangeiro juntamente com a expulsão e da extradição.

Com a entrada em vigor da Lei 6.815/1980, a doutrina de segurança teve seu auge na legislação imigratória e marcou presença em diversos dispositivos segregacionistas, arbitrários e com a previsão de uma série de crimes próprios de estrangeiros, muitos dos quais não foram recepcionados pela Constituição Federal de 1988 (AMARAL, 2017, p. 215).

No contexto da Guerra Fria o imigrante é considerado pela lei como um inimigo em potencial, neste caso deveria estar em constante controle e vigilância, inclusive por meio da fixação em determinada região (art. 18 da Lei nº. 6.815/1980). Logo, a lei trata de diferentes tipos penais próprios de estrangeiro, ou seja, para a prática do delito o agressor deve estar

na condição de estrangeiro (arts. 106, 107 e 125, XI). Ademais, outra restrição incongruente aos estrangeiros é a restrição profissional.

A vedação para que atue como “prático de barras, portos, rios, lagos e canais” (inciso VIII), o que contraria o direito de liberdade de exercício de trabalho ou profissão; o inciso VII, do art. 106, por seu turno, veda ao estrangeiro “a administração ou representação de sindicato ou associação profissional, bem como de entidade fiscalizadora do exercício de profissão regulamentada”, o que contraria a plena liberdade de associação para fins lícitos e a liberdade de associação profissional e sindical”; os incisos IX e X do mesmo art. 106 entendemos igualmente não recepcionados por violarem, respectivamente, o direito de liberdade de comunicação ao vedar que estrangeiro mantenha ou opere aparelho de radiodifusão, telegrafia ou similar e o direito de liberdade religiosa e de assistência em estabelecimentos de internação coletiva ao vedar ao estrangeiro que preste assistência religiosa às Forças Armadas e auxiliares e também nos estabelecimentos de internação coletiva e o direito. O art. 107, do Estatuto do Estrangeiro, por fim, veda ao estrangeiro o exercício de atividade de natureza política no sentido de organizar, criar ou manter sociedade ou quaisquer entidades de caráter político ou organizar desfiles, passeatas, comícios e reuniões de qualquer natureza para fins políticos, o que contraria frontalmente os direitos de livre manifestação do pensamento, liberdade de expressão e de reunião (AMARAL, 2017, p. 217-218).

Em que se pese, o cerne da discussão reside na necessidade da limitação de direitos e garantias pelo estrangeiro, de forma evidente tal restrição não é razoável. Em tempo oportuno, a Constituição Federal de 1988 não recepcionou tais dispositivos. Ainda assim, verifica-se a apropriação de tais dispositivos superados para censurar a participação do estrangeiro na vida pública.

CIDADANIA X POLÍTICA DE SEGURANÇA

Durante o período da Ditadura Militar a política migratória estava centrada no viés da segurança nacional, o estrangeiro era identificado como potencial inimigo, nesse contexto as práticas foram norteadas “pela lógica aos ‘interesses nacionais’ em detrimento da valorização da pessoa humana” (MORAES, 2016, p. 97). Ainda que não somente os estrangeiros que padeceram com o regime de repressão, existiram alguns grupos que, pela sua condição social ou vulnerabilidade, sofreram maior intervenção.

A doutrina de segurança nacional estabelecia as diretrizes para ambos, com o agravante de que no caso dos estrangeiros a vulnerabilidade era ainda maior, tendo em vista não somente o tradicional estigma associado àquele que não é um nacional mas também a existência de mecanismos jurídicos autoritários peculiares aplicáveis aos não nacionais que ampliavam as zonas de vulnerabilidade e os sujeitavam a mecanismos administrativos sumários, perpétuos nos seus efeitos e independentes até do controle jurisdicional (MORAES, 2016, p. 104).

Importante ressaltar que determinadas programas estatais desenvolvem posição estratégica nas organizações políticas modernas, bem sabido é o caso da política migratória, ainda assim mesmo em período ditos mais democráticos as estratégias podem assumir feições autoritárias. Havendo a identificação de caracteres autoritários durante uma democracia, situação ainda mais perniciosa é identificada em regimes repressivos, neste caso onde o autoritarismo é a regra, a discricionariedade adquire proporções inimagináveis.

Ora, num contexto social onde a efetivação de direitos está diretamente relacionada à nacionalidade, e o Estado potencializa a sua atuação em prol da segurança interna, indo ao encontro de interesses individuais, os estrangeiros que não se inserem no viés da utilidade econômica são tidos como potenciais inimigos. Vislumbra-se no ordenamento jurídico interno que as normas são editadas para lidar com o estrangeiro pelo signo da desconfiança.

Em momentos repressivos, de autoritarismos institucionais assumidos em regimes ditatoriais, o estrangeiro que se situa no território nacional acumula a sua situação estrutural de vulnerabilidade com a vulnerabilidade gerada pela seleção como inimigo do regime autoritário (MORAES, 2016, p. 98).

Neste contexto, o estrangeiro se posiciona como indivíduo com dupla vulnerabilidade, de um lado este é desconhecedor das normas e instituições nacionais e incapaz de poder exercitar os direitos; de outra forma, se coloca como um desconhecido para o Estado que não o reconhece como sujeito de direito, mas tão somente como “outro”, aquele que não pactua dos mesmos interesses e não está empenhado na busca do desenvolvimento interno. Sob a ótica do Estado o “outro” é associado ao usurpador das riquezas nacionais e competidor com o trabalhador nacional.

Com efeito, a securitização da imigração traz o imigrante não como alguém que possa vir a ser integrado à sociedade e contribuir com ela, mas como um estranho que rivaliza com os nacionais do país e muitas vezes servem de “bodes expiatórios” para as crises, desordens sociais e sensação de insegurança (AMARAL, 2017, p. 213).

Ademais, a presença do estrangeiro é tolerada enquanto for vantajosa para fins econômicos. A legislação nacional do período militar (Estatuto do Estrangeiro) está construída sob o signo da desconfiança e se volta aos interesses nacionais; em nenhuma hipótese considera a migração como um direito, mas sim como uma concessão, o Estado tem toda a discricionariedade para aceitar tal solicitação, mesmo com a ratificação de diploma internacional.

Se o drama dos emigrantes forçados revela-se algo constitutivo da própria configuração dos Estados nacionais, com muito maior intensidade se apresenta em cenários de acirramento do arbítrio e de descarte das próprias garantias e estruturas jurídicas das democracias liberais (MORAES, 2016, p. 104).

O Estatuto do estrangeiro dispôs sobre as diretrizes para a migração a fim de propiciar mão de obra especializada aos vários setores da economia nacional, o foco primordial não estava fundamentado na defesa de direitos do migrante ou acolhimento do refugiado, mas somente no desenvolvimento nacional para o aumento da produtividade, à assimilação de tecnologia e à captação de recursos para setores específicos (art. 16, parágrafo único, Estatuto do Estrangeiro). A norma não dispunha de políticas de recepção, também não fora previsto concessão de vistos humanitários ou a proteção do imigrante tido como ilegal.

Ainda que a DSN não distinguisse o inimigo externo do inimigo interno, combatia o agressor à margem da legalidade autoritária, o indivíduo vindo do exterior e que não possuía nenhuma relação com o país sofria tratamento diferenciado, inclusive com a celeridade do processo de expulsão fundamentado na mera suspeita. Tanto brasileiro como estrangeiro sofriam repressão, com diferença para:

A fragilidade da condição jurídica e social dos estrangeiros em território alheio, foram os mecanismos de repressão compelidos contra esses durante o regime militar brasileiro — sejam eles administrativos, judiciais, com fundamentação legal ou meramente arbitrários — e sua relação com a ideologia da segurança nacional (MORAES, 2016, p. 133).

A questão da cidadania é central na discussão de direitos, aos estrangeiros é negado o voto como também a participação em atividades políticas, seja em comícios ou em atos de propaganda. Dessa forma, o direito não lhes era assegurado nem havia a possibilidade de buscar guarida através de renovações políticas.

O reconhecimento da titularidade de direitos políticos para os imigrantes representaria um importante avanço para que eles realmente fizessem parte da sociedade que os acolhe, na medida que não permitiria a existência de indivíduos de classes diferentes; pelo menos não quanto a este aspecto. Importa destacar que o Brasil é o único entre os países da América do Sul a não reconhecer o direito ao voto dos estrangeiros em nenhum nível da administração pública (ANDENA, 2013, p. 106).

Em contrapartida, o Estado dispunha de todo maquinário administrativo para perseguir e limitar o direito dos imigrantes, inclusive excedendo o limite legal através da legalidade autoritária. Se fosse para a segurança da ordem pública o agente poderia exceder ao poder que lhe fora concedido por monitoramento e cautela de todo e quaisquer

documentos.

O episódio mais emblemático que demonstra esse monitoramento foi o “Caso dos Nove Chineses”, que, além de mencionado no Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade, deu origem a uma obra com o mesmo nome. Os chineses vieram legalmente ao Brasil, em razão de missão comercial incentivada por Jânio Quadros em 1961, passaram a ser monitorados desde sua chegada e, após o golpe, sob a alegação de uma “conspiração comunista”, foram presos em 3 de abril de 1964, no Rio de Janeiro e, em seguida, torturados (MORAES, 2016, p. 137).

Analisar um dispositivo normativo sob o viés dos Direitos Humanos é situá-lo no plano internacional. Descompasso normativo ocorreu no artigo 7º, II da Lei nº. 6.815/1980, que dispôs: “Art. 7º Não se concederá visto ao estrangeiro: (...) II - considerado nocivo à ordem pública ou aos interesses nacionais”. O referido termo caracterizava uma abordagem subjetiva para a concessão de vistos e gerava insegurança jurídica ao imigrante que não possuía seu direito tutelado pelo Estado que avaliava por meio da Polícia Federal, ou seja, do ponto de vista investigativo e da segurança.

Sobre o rol de direitos do estrangeiro, o art. 95 estatui: “Art. 95 O **estrangeiro residente no Brasil** goza de todos os direitos reconhecidos aos brasileiros, nos termos da Constituição e das leis” (grifo nosso). Importante destacar que aos estrangeiros não residentes ou em trânsito no território nacional não estavam assegurados todos os direitos fundamentais, evidente tratamento diferenciado cuja restrição não se justifica no Estado de Direito. Tal celeuma jurídica somente foi pacificada pelo Supremo Tribunal Federal em 6 de setembro de 2011 em que, por meio da apreciação do Habeas Corpus 94.477, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, os direitos fundamentais foram declarados extensíveis a todos os estrangeiros que se encontrem no território nacional.

No plano internacional a Organização internacional do Trabalho (OIT) foi a primeira organização a tratar especificamente sobre migração. Em 1949, a OIT aprovou a Convenção sobre os trabalhadores migrantes nº. 97 e, em 1975, editou a Convenção sobre os trabalhadores migrantes nº. 143 (disposições complementares), que trataram sobre a recomendação aos Estados signatários para incentivar a divulgação de informações para facilitar o processo migratório e assegurar o tratamento isonômico para com os trabalhadores nacionais, cumpre mencionar que, ainda que o Brasil seja membro da OIT não ratificou a Convenção nº. 143.

De fato, a feição rudimentar do Estatuto do Estrangeiro pode ser facilmente percebida ao longo do texto legal, na medida em que seus 141 artigos pouco alcançam condições sociais e de trabalho dos imigrantes. O Estatuto corporifica a filosofia da muralha, uma

lógica que diferencia negativamente o “eu” do “outro”, o cidadão nacional do estrangeiro (ANDENA, 2013, p. 110).

Evidente o desalinho da política migratória durante o regime militar e a questão humanitária, com distanciamento da efetivação de direitos do imigrante em função da segurança nacional. O discurso político estava mais interessado com o desenvolvimento nacional que ao desenvolvimento humano; neste contexto, grupos que apresentavam maior vulnerabilidade social foram os que tiveram maiores mecanismos de repressão.

Esta ambiguidade torna-se mais latente ao verificar a participação do Estado brasileiro em organismos internacionais de defesa de direitos dos Refugiados, ora sendo signatário e ratificando as normas internacionais era previsto uma política voltada para a gestão migratória, o que não foi verificado no período.

Somente com a abertura política, que ocorreu na década de 1980, o panorama da atuação do Estado iria ser alterado com a participação de diferentes grupos com o propósito de assegurar a defesa e efetivação dos direitos. O que vai ser verificada nos anos seguintes é a maior participação do Estado brasileiro, inclusive com flexibilização em relação à definição do conceito de refugiado prevista na Convenção de 1951, com o acolhimento humanitário de 1.200 angolanos vítimas da guerra civil no ano de 1992, fora o início da utilização do conceito ampliado pelo Brasil, com base na Declaração de Cartagena (1984), e adotada na Lei nº. 9.474/97, que trata sobre a Lei do Refugiado, marco da plenitude da proteção aos refugiados no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se que durante a ditadura militar não houve o direcionamento humanitário para as políticas migratórias, o foco principal estava fundamentado na segurança nacional, grande parte pela influência da doutrina norte-americana desde a gênese do regime totalitário, mas que possuiu feições próprias com base nas características da política interna. O que antes se iniciara com a perseguição da filosofia comunista acabara por se generalizar para atender a um interesse subjetivo de manutenção das instituições de repressão.

Tanto que não se pode caracterizar uma política migratória durante o período, mesmo na literatura acadêmica, a temática estava associada à segurança interna. Não se discutiu sobre o ingresso, estadia e permanência do estrangeiro no período, tão-somente o tratamento do outro como potencial inimigo da ordem interna. Mais do que estratégias ou políticas para o migrante, discutiu-se como este indivíduo poderia contribuir para o desenvolvimento interno, caso o estrangeiro dispusesse de experiência ou qualificação profissional a entrada

era bem-vista para estimular o progresso, o trâmite para documentação da permanência seguia determinado rito; do contrário, o processo apresentava nuances para dificultar a entrada do migrante. Ainda mais pela decisão subjetiva e discricionária para concessão de visto, realizado pela Polícia Federal, órgão notadamente com características investigativas.

Do ponto de vista normativo, com exceção do Estatuto do Estrangeiro que dispôs de outras matérias, as outras normas (Decreto-lei nº. 417, de 10 de janeiro de 1969, Decreto-lei nº 941, de 13 de outubro de 1969 e Decreto nº 66.689, de 11 de junho de 1970), dispuseram somente da ampliação de hipóteses para expulsão do estrangeiro. Mesmo as Constituições de 1967 e 1969, cuja finalidade da Carta Magna é garantir Direitos Fundamentais aos indivíduos e limitação da atuação estatal, trataram de forma tímida sobre o imigrante. O que se verifica é a ausência de dispositivos normativos para garantir direitos a essa categoria, posicionamento que reflete a constância da Administração Pública durante o período, com a intensificação no caso imigrante que possuía instrumentos normativos próprios de intimação.

O Estatuto do Estrangeiro de 1980, ainda que possuísse corpo normativo mais extenso, não dispôs de forma contrária, as regras dispostas não se dissociaram da abordagem da securitização. Muito se discute sobre a forma da aprovação da norma e do caráter temporário, sob a alegação de eventuais alterações a serem realizadas após a promulgação, ainda assim a vigência da norma se manteve até a promulgação da Lei da Migração de 2017.

Ao contrário, no plano internacional a defesa dos Direitos Humanos efervesceu, principalmente na década de 1970, inclusive ao que se refere aos direitos do migrante, as convenções da OIT trataram de forma a proteger o interesse desse grupo. O Brasil, ainda que membro da organização, não ratificou a Convenção nº. 143, muito porque a matéria tratada nesta normativa conflitava com a legislação vigente. Enquanto as convenções asseguravam tratamento igualitário entre o trabalhador nacional e o migrante, a norma nacional realizava tratamento diferenciado, não somente na questão trabalhista, mas também na questão política e social.

Nesta seara, o Estatuto, apesar de assegurar ao estrangeiro residente no país todos os direitos que o nacional, aqueles que não fossem residentes não lhes era assegurada a mesma tutela. Mesmo os estrangeiros residentes não possuíam a mesma proteção que o nacional pela existência de mecanismos próprios. É inegável que o regime militar foi o período em que os direitos dos indivíduos foram mitigados, sob a alegação da segurança interna; no entanto, os estrangeiros por sua condição alienígena vivenciaram maior repressão.

REFERÊNCIAS

ALVES, Maria Helena Moreira. *Estado e oposição no Brasil (1964-1985)*. Bauru: EDUSC: 2005. 423 p.

AMARAL, Ana Paula Martins; COSTA, Luiza Rosado. A (não)criminalização das migrações e políticas migratórias no Brasil: do Estatuto do Estrangeiro à nova Lei de Migração. *Revista Justiça do Direito*. Universidade de Passo Fundo, v. 31, n. 2, p. 208-228, maio/ago. 2017.

ANDENA, Emerson Alves. *Transformações da legislação imigratória brasileira: os (des) caminhos rumo aos Direitos Humanos*. 2013. 154 f. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos). Programa de Pós-graduação em Direitos Humanos, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2013.

BORGES, Nilson. A doutrina da segurança nacional e os governos militares. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (Orgs). *O Brasil republicano e o tempo da ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

BRASIL. Constituição (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Brasília, DF: Senado Federal, 24 de janeiro de 1967.

_____. *Emenda Constitucional nº. 1*, de 17 de outubro de 1969. Brasília, DF: Senado Federal, 1967.

_____. *Decreto-lei nº. 417*, de 10 de janeiro de 1969. Dispõe sobre a expulsão de estrangeiros. 1969.

_____. *Decreto-lei nº 941*, de 13 de outubro de 1969. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, e dá outras providências. 1969.

_____. *Decreto nº 66.689*, de 11 de junho de 1970. Regulamenta o Decreto-lei nº 941, de 13 de outubro de 1969, que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, e dá outras providências. 1969.

_____. *Lei nº. 6.815*, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 21 ago. 1980.

CASSOL, Gissele. *Prisão e tortura em terra estrangeira: a colaboração repressiva entre Brasil e Uruguai (1964-1985)*. 2008. 119 f. Dissertação (Mestrado em Integração Latino-americana). Programa de Pós-graduação em integração latino-americana, Centro de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria. 2008.

COMBLIN, Joseph. *A ideologia da segurança nacional: o poder militar na América Latina*. Trad. A. Veiga Fialho. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1977.

JARDIM, Tarcísio Dal Maso. A Lei Migratória e a Inovação de Paradigmas. *Cadernos 11 de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania*, Brasília, vol.12, n.12, 2017.

JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. 240p.

LUZ FILHO, José Francisco Sieber. Os refugiados sob a jurisdição brasileira: breves observações sobre seus direitos. In: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de



(Orgs). *Refúgio no Brasil: comentários à Lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin, 2017, p. 173–89.

MORAES, Ana Luisa Zago de; SILVA FILHO, José Carlos Moreira da. A cidadania como dispositivo de segurança: por uma justiça de transição em matéria de migrações. *Revista Direito e Práxis*, [S.l.], v. 7, n. 4, p. 96-134, dez. 2016. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/19426>>. Acesso em: 16 out. 2020.

MORAES, Ana Luisa Zago de. *Crimigração: a relação entre política migratória e política criminal no Brasil*. 2016. 374 f. Tese (Doutorado em Ciências Criminais). Programa de Pós-graduação em Ciências Criminais, Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2016.

MOREIRA, Julia Bertino. *Política em relação aos refugiados no Brasil (1947-2010)*. 2012. 351 f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2012.

PADRÓS, Enrique Serra. *Como el Uruguay no hay... Terror de Estado e segurança Nacional. Uruguai (1968-1985): do Pachecato à Ditadura Civil-Militar*. Tese (Doutorado em História). Porto Alegre: Programa de Pós-graduação em História – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005.

REIS, Rossana Rocha. A política do Brasil para as migrações internacionais. In: *Contexto Internacional*, vol.33, n.1, 2011.

SARTORETTO, Laura Madrid. *Direito dos refugiados: do eurocentrismo às abordagens de terceiro mundo*. Porto Alegre: Arquipélago Editorial, 2018. 256 p.

SAYAD, Abdelmalek. *A imigração ou os paradoxos da alteridade*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998. 307p.

SICILIANO, André Luiz. *A política migratória brasileira: limites e desafios*. 2013. 67 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2013.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações*. São Paulo: Saraiva, 2010. 142 p.

STUMPF, Juliet. *The crimmigration crisis: immigrants, crime and sovereign power*. *American University Law Review*, Washington, D.C., p.367–419, Dez. 2006. Disponível em: <<http://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1274&context=aulr>>. Acesso em: 21 out. 2020.

TEIXEIRA, Gabriel Haddad. *Crimigração e controle migratório no contexto da Justiça Atuarial*. 2013. 134 f. Dissertação (Mestrado em Direito das Relações Internacionais). Programa de Pós-graduação em Direito das Relações Internacionais, Centro Universitário de Brasília, Brasília. 2013.

Recebido em 24/05/2022

Aprovado em 23/06/2022