

DE OLIVEIRA SOARES REAL, Eduardo*
<https://orcid.org/0009-0007-3719-0767>

RIBEIRO NOGUEIRA, Vera Maria*
<https://orcid.org/0009-0007-3719-0767>

RESUMO: Este artigo aborda a migração internacional no Brasil durante a Ditadura Militar. Esse período foi significativo para as migrações internacionais, com a promulgação de duas leis migratórias. O objetivo é relacionar a construção desses dois instrumentos legais com o contexto social e econômico da época. Os dados foram coletados via consulta a acervos bibliográficos além da análise documental da legislação sobre migração internacional. A primeira parte aborda a legislação do período entre o Golpe Militar de 1964 e a promulgação do Estatuto do Estrangeiro. A segunda parte analisou a promulgação do Estatuto do Estrangeiro e suas alterações em aspectos políticos e econômicos da época. Por fim, entendeu-se que as legislações migratórias da Ditadura Militar foram autoritárias e sinalizam efetivamente para reduzir e evitar a vinda de migrantes internacionais para o Brasil.

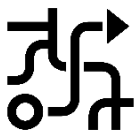
PALAVRAS-CHAVE: Migrações internacionais; Ditadura Militar; Legislação migratória.

ABSTRACT: This article addresses international migration in Brazil during the Military Dictatorship. It was a significant period for international migration, with the promulgation of two migration laws. The objective is to relate the construction of these two legal instruments with the social and economic context of the time. Data were collected through consultation of bibliographic collections in addition to documentary analysis of legislation on international migration. The first part addresses the legislation of the period between the Military Coup of 1964 and the promulgation of the Foreigner Statute. The second part analyzed the promulgation of the Foreigner Statute and its changes, political and economic aspects of the time. Finally, it was understood that the migration laws of the Military Dictatorship were authoritarian and effectively signaled to reduce and prevent the arrival of international migrants to Brazil.

KEYWORDS: International migrations; Military Dictatorship; Migratory legislation.

* Doutor em Política Social e Direitos Humanos pela Universidade Católica de Pelotas. Mestre em Direito e Justiça Social pela Universidade Federal do Rio Grande. Graduado em Direito pela Universidade Católica de Pelotas.

** Professora do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina e professora adjunta do Programa de Pós-graduação em Política Social e Direitos Humanos da Universidade Católica de Pelotas. Doutora em Enfermagem pela Universidade Federal de Santa Catarina. Mestre em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Graduada em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná.



1. INTRODUÇÃO

Desde 1980 até o ano de 2017 vigorou no Brasil o Estatuto do Estrangeiro, que tratava da condição jurídica do migrante internacional, construída na Ditadura Militar (1964-1985) com um perfil autoritário. O objetivo deste trabalho é estudar as legislações migratórias elaboradas na Ditadura Militar e sua relação com o contexto político e econômico dessa época.

Foi realizada uma pesquisa bibliográfica em artigos e livros, utilizando-se referências que abordam o contexto histórico da Ditadura desde o Golpe Militar de 1964, as reações autoritárias ao regime ditatorial, a influência da situação econômica no processo de redemocratização. Também foi realizada uma análise documental das legislações migratórias, tanto internas como internacionais com ênfase no Estatuto do Estrangeiro.

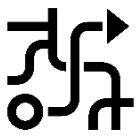
Para atingir os objetivos do presente trabalho, selecionou-se as seguintes categorias analíticas sob a perspectiva crítica-dialética: migrações internacionais; contexto político e econômico da Ditadura Militar Brasileira; legislação migratória.

Procurou-se articular o contexto político e econômico da Ditadura Militar, abordando as circunstâncias que levaram ao Golpe Civil-Militar que introduziu a Ditadura Militar no Brasil. Além disso, discute as reações ao autoritarismo do regime, e a influência da situação econômica no processo de redemocratização. Aponta as limitações do capitalismo nos países periféricos e a competição desigual no mercado internacional com os países desenvolvidos, deteriorando as condições econômicas e sociais do país e levando a uma crise política favorável a intervenção militar.

Também foi realizada uma análise documental sobre as legislações migratórias entre 1964-1985 tanto internas como internacionais. A primeira parte do trabalho envolve a legislação migratória entre 1964 e 1980, ou seja, antes do Estatuto do Estrangeiro. Enquanto a segunda parte discute o Estatuto do Estrangeiro.

2. A DITADURA MILITAR E A LEGISLAÇÃO MIGRATÓRIA ANTES DO ESTATUTO DO ESTRANGEIRO

A Ditadura Militar chega ao poder durante uma crise política tumultuosa no governo do ex-presidente João Goulart. Os setores mais conservadores já haviam tentado impedir sua posse, após a renúncia do presidente Jânio Quadros, em 25 de



agosto de 1961. Goulart já havia sido nomeado Ministro do Trabalho por Getúlio Vargas, durante o seu segundo governo, e havia apresentado, como ministro, um reajuste de 100% do salário-mínimo, o que revoltou a elite brasileira, que passou a taxá-lo de comunista (SCHWARCZ; STARLING, 2015).

Devido a uma campanha liderada pelo então governador do Rio Grande do Sul, Leonel Brizola, Goulart consegue assumir a Presidência, mas sob o sistema parlamentarista, que vigorou até 1963, quando o país, por meio de um referendo, decidiu pelo retorno do presidencialismo (SCHWARCZ; STARLING, 2015).

Já eram frequentes os ataques a João Goulart, tanto pela direita como pela esquerda, na época em que ele não era ainda chefe de governo. A primeira já não desejava sua posse desde o início, já a segunda estava dividida. As Ligas Camponesas¹, que eram defendidas na justiça pelo advogado Francisco Julião, não concordavam com instituições tradicionalmente populistas, como eram os sindicatos que apoiavam o PTB (partido de Goulart), sendo, dessa forma, oposição ao governo (PRIORE; VENANCIO, 2016).

O ex-presidente buscou uma aproximação com o Partido Comunista Brasileiro (PCB) e com as Ligas Camponesas, com o objetivo de reconquistar sua popularidade com os setores de esquerda. Porém, a aliança PTB e PCB levou diferentes setores da sociedade a crer que o governo apoiava o comunismo (PRIORE; VENANCIO, 2016).

A situação foi se agravando cada vez mais; setores da Igreja, os detentores do capital, a grande imprensa e os Estados Unidos apoiavam uma intervenção militar no governo. A “Marcha da Família com Deus pela Liberdade”, em São Paulo, persuadiu definitivamente a maior parte das Forças Armadas, sob o argumento de que era uma intervenção necessária para salvar a democracia.

Nos meses iniciais de 1964, havia grandes anseios entre as classes dominantes, no que se refere aos grupos radicais das pequenas burguesias urbanas e aos camponeses e trabalhadores rurais, sendo isso consequência da intensidade das contradições presentes na sociedade brasileira (MARINI, 2000).

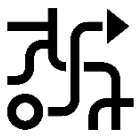
¹ As Ligas Camponesas foram associações de trabalhadores rurais que funcionaram entre 1955 até o golpe militar de 1964. Elas surgiram no estado de Pernambuco e posteriormente se expandiram para outros estados, como: Paraíba, Rio de Janeiro, Goiás e entre outros estados (Memorial das Ligas e Lutas Camponesas, 2013).

A principal razão para a intervenção militar foram os interesses da classe burguesa, passando a ser um regime “totalitário” e contrarrevolucionário, que se tornaria uma ditadura de classe preventiva (FERNANDES, 1976).

Contudo, após a deposição de Goulart, em 31 de março de 1964, os militares estabelecem uma ditadura, que perdurou quase 21 anos, até 1985. Nessa época, a legislação migratória é alterada, sendo fundamentada na segurança nacional e a ter o migrante internacional como um inimigo.

Em 1964, o presidente João Goulart é deposto e a Ditadura Militar chega ao poder. Essa época foi marcada por um conjunto de leis que tratava a questão migratória: a Lei nº 4.473, de 12 de novembro de 1964, que trata de novas normas de fiscalização de entrada de imigrantes; o Estatuto da Terra, que dispõe sobre a política agrícola brasileira, mas abordou também a questão da colonização por imigrantes; a Lei nº 5.411, de 9 de abril de 1968, que revoga a taxa de imigração para a entrada de imigrantes no Brasil; o Ato Institucional nº 5, que concedia amplos poderes ao presidente da República sem o requisito de terem que ser aprovados pelo Congresso Nacional; a Constituição de 1967, que não traz grandes modificações relativas à imigração; o Decreto-Lei nº 314, de 13 de março de 1967, que instituiu a primeira Lei de Segurança Nacional da Ditadura Militar; o Decreto-Lei nº 898, de 29 de setembro de 1969, que instituiu a segunda Lei de Segurança Nacional da Ditadura Militar; o Decreto-Lei nº 941, de 13 de outubro de 1969, que criou uma nova lei de migração; o Decreto nº 66.689, de 11 de junho de 1970, que regulamentou o Decreto-Lei nº 941, de 13 de outubro de 1969; a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, que edita um novo texto para a Constituição de 1967; o Decreto nº 76.536, de 3 de novembro de 1975, o qual dispõe sobre exames médicos para cidadãos portugueses; a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, que instituía o Estatuto do Estrangeiro, sendo este bastante debatido, pois vigorou durante 37 anos; o Decreto nº 86.715, de 10 de dezembro de 1981, que regulamentava o Estatuto do Estrangeiro; e a Lei nº 6.964, de 9 de dezembro de 1981, a qual fez várias reformas no Estatuto do Estrangeiro.

Ao passo que o governo de Goulart apoiava uma proposta de uma política externa independente, fundamentado nos princípios de autodeterminação, e não intervenção, com o advento da Ditadura Militar, o presidente Humberto de Alencar Castelo Branco estabelece uma política de interdependência continental. Essa política, elaborada pela Escola Superior de Guerra, previa que o Brasil deveria



concordar com a influência dos Estados Unidos, adotando sua política; em contrapartida, os Estados Unidos admitiriam o quase monopólio do Brasil no Atlântico Sul (MARINI, 2000).

Essa política era interpretada por diversas pessoas como um retorno à submissão do Brasil ao imperialismo dos Estados Unidos. Porém, o que se notava era a concordância da burguesia brasileira ao imperialismo norte-americano, o que era resultado do próprio pensamento econômico e político burguês do Brasil (MARINI, 2000).

O governo de Castelo Branco apresentou o Plano Trienal 1964-1966, cuja finalidade era recuperar o crescimento econômico, que chegou a 6% entre 1964 e 1965, e diminuir a inflação de 92,4%, em 1964, para 25%, em 1965; e para 10%, em 1966. O governo se comprometia, ainda, a alcançar os “objetivos secundários”, como o equilíbrio das contas públicas e a redistribuição de renda (MARINI, 2000).

Além das mudanças na visão econômica, houve grandes mudanças políticas, como o rompimento com o Estado Democrático de Direito, e perseguições contra aqueles que discordavam do governo. Além disso, começaram a ser aprovadas legislações migratórias mais restritivas.

Em 1964, é promulgada a Lei nº 4.473, de 12 de novembro, que dispõe acerca das competências das autoridades para fiscalizar a entrada de imigrantes no Brasil. Essa lei atribuiu à Polícia Federal a responsabilidade por fiscalizar a entrada de imigrantes (BRASIL, 1964a).

No mesmo ano, é promulgado o Estatuto da Terra, que promove a política agrícola brasileira. O art. 58 trata da colonização de terras por imigrantes:

Art. 58. Nas regiões prioritárias definidas pelo zoneamento e na fixação de suas populações em outras regiões, caberão ao Instituto Brasileiro de Reforma Agrária² as atividades colonizadoras.

§ 2º As atribuições referentes à seleção de imigrantes são da competência do Ministério das Relações Exteriores, conforme diretrizes fixadas pelo Ministério da Agricultura, em articulação com o Ministério do Trabalho e Previdência Social, cabendo ao órgão referido no art. 74 a recepção e o encaminhamento dos imigrantes (Brasil, 1964b, s.p.).

Além disso, o art. 115 ainda afirmava:

² Posteriormente o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) mudaria de nome para Instituto Nacional para Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Art. 115. As atribuições conferidas à Superintendência de Política Agrária pela Lei Delegada nº 11, de 11 de outubro de 1962, e que não são transferidas para o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, ficam distribuídas pelos órgãos federais, na forma dos seguintes dispositivos:

I - para os órgãos próprios do Ministério da Agricultura transferem-se as atribuições de:

[...]

b) Promover, supletivamente, a entrada de imigrantes necessários ao aperfeiçoamento e à difusão de métodos agrícolas mais avançados;

c) fixar diretrizes para o serviço de imigração e seleção de imigrantes, exercido pelo Ministério das Relações Exteriores, através de seus órgãos próprios de representação;

[...]

II - para os órgãos próprios de representação do Ministério das Relações Exteriores, as atividades concernentes à seleção de imigrantes (BRASIL, 1964b, s.p.).

No ano seguinte, o Congresso Nacional aprovou o Decreto Legislativo nº 20, que aderiu a um conjunto de convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Dentre elas, estava a Convenção nº 97 (Convenção sobre Trabalhadores Migrantes), que viria a ser promulgada pelo Decreto nº 58.819, de 14 de julho de 1966. No entanto, o governo brasileiro, em 2019, unificou todas as convenções da OIT em um único decreto. O art. 1º da Convenção traz a seguinte redação:

Artigo 1º

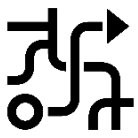
Todo Membro da Organização Internacional do Trabalho para o qual se ache em vigor a presente convenção obriga-se a colocar à disposição da Repartição Internacional do Trabalho e de qualquer outro Membro, quando o solicitarem:

a) informações sobre a política e a legislação nacionais referentes a emigração e imigração;

b) informações sobre disposições especiais relativas ao movimento de trabalhadores migrante e às suas condições de trabalho e de vida;

c) informações sobre os acordos gerais e os entendimentos especiais nestas matérias, celebrados pelo Membro em apreço (BRASIL, 2019, s.p.)

A Convenção possui três anexos: o Anexo I, que aborda o “Regulamento, colocação e condições de trabalho dos trabalhadores imigrantes que não tenham sido contratados em virtude de acordos sobre migrações coletivas celebradas sob controle governamental”; o Anexo II, “Recrutamento, colocação e condições de trabalho dos trabalhadores migrantes que tenham sido recrutados em virtude de acordos sobre migrações coletivas, celebrados sob controle governamental”; e o Anexo III, que trata



da “Importação de artigos de uso pessoal, ferramentas e equipamento dos trabalhadores migrantes” (BRASIL, 2019) .

Em 1967, é outorgada uma nova Constituição, que mantém a competência privativa da União para legislar sobre imigração. A vedação de extradição por crime político ou de opinião é preservada. Além disso, também ficam mantidas as vedações relativas à propriedade de meios de comunicação pelos migrantes internacionais (BRASIL, 1967a). Em 1968, é promulgada a Lei nº 5.411, de 9 de abril de 1968, que revoga a taxa de imigração para a entrada no Brasil (BRASIL, 1968b).

A Ditadura Militar foi caracterizada pelos Atos Institucionais, que eram normas editadas pelo presidente da República, pelos ministros do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, com a ratificação do Conselho de Segurança Nacional (BRASIL, 2021). Dessa forma, o Executivo conseguia fazer as mudanças que desejasse na Constituição sem que o Congresso pudesse barrar.

O Ato Institucional nº 5 (AI-5), outorgado em 13 de dezembro de 1968, foi marcado por conceder amplos poderes ao presidente. Entre eles, estavam a autorização para dissolver o Congresso Nacional e demitir e aposentar servidores públicos. Ainda, o AI-5 também vedou o direito ao *habeas corpus* para crimes políticos, contra a ordem econômica e social, e contra a economia popular, além de autorizar a cassação de direitos políticos pelo presidente, durante 10 anos, das pessoas que fossem contra os interesses da Ditadura Militar (BRASIL, 1968a).

Ela também foi marcada pelas suas leis de segurança nacional. Estas, com exceção da Lei nº 7.170/1983, opunham-se à “guerra psicológica adversa” e à “guerra revolucionária” (FERNANDES, 2012). O Decreto-Lei nº 314, de 13 de março de 1967, trazia estes dois conceitos:

Art.3º

[...]

§ 2º A guerra psicológica adversa é o emprego da propaganda, da contrapropaganda e de ações nos campos político, econômico, psicossocial e militar, com a finalidade de influenciar ou provocar opiniões, emoções, atitudes e comportamentos de grupos estrangeiros, inimigos, neutros ou amigos, contra a consecução dos objetivos nacionais.

§ 3º A guerra revolucionária é o conflito interno, geralmente inspirado em uma ideologia ou auxiliado do exterior, que visa à conquista subversiva do poder pelo controle progressivo da Nação (BRASIL, 1967b, s.p).

O “estrangeiro” não é tratado somente como um grupo, Estado e/ou indivíduo antagônico aos objetivos nacionais, mas também como ideologia, o que compatibiliza com a disposição do crime de propaganda subversiva (FERNANDES, 2012).

Na década de 1960 são criados diversos grupos guerrilheiros, com o objetivo de destituir a Ditadura Militar através de uma revolução. Para isso, seriam necessários recursos financeiros; desta forma, a luta armada começou a praticar diversos assaltos a bancos, o que permaneceu até o início da década de 1970, sendo no total cerca de trezentos assaltos com a arrecadação de mais de 2 milhões de dólares pelos guerrilheiros. Em 1969, esses grupos alteram sua estratégia e decidem se dedicar à libertação dos seus integrantes que haviam sido presos pela ditadura. A luta armada começa a sequestrar uma série de autoridades, inclusive estrangeiras, como embaixadores, em troca de prisioneiros (PRIORE; VENANCIO, 2016).

A ditadura faz, então, uma nova Lei de Segurança Nacional, que é instituída pelo Decreto-Lei nº 898, de 29 de setembro de 1969, que prevê pena de morte e prisão perpétua para certos crimes políticos (BRASIL, 1969a). Além disso, é instituída uma nova Lei de Migração por meio do Decreto-Lei nº 941, de 13 de outubro de 1969, sendo regulamentada pelo Decreto nº 66.689/70. Nessa época, o alto comando, por livre arbítrio, poderia alterar os requisitos de ingresso dos imigrantes ao território nacional (MILESI, 2007).

O autoritarismo do Decreto-Lei nº 941/1969 é perceptível ao estabelecer critérios amplos para os casos de expulsão do imigrante:

Art. 73. É passível de expulsão o estrangeiro que, por qualquer forma, 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.

§ 1º Dar-se-á, também, a expulsão do estrangeiro que:

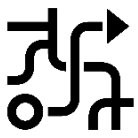
I - Praticar fraude a fim de obter a sua entrada ou permanência no Brasil;

II - Havendo entrado no território nacional com infração à lei, dele não se retirar no prazo que lhe for assinado para fazê-lo, não sendo possível a deportação;

III - Entregar-se à vadiagem e à mendicância;

IV - Desrespeitar proibição especialmente prevista em lei para o estrangeiro.

§ 2º Não se procederá à expulsão se implicar extradição inadmitida pela lei brasileira (BRASIL, 1969b,s.p.).



Não havia conceitos precisos de “tranquilidade pública”, “moralidade pública” e “ordem política ou social”. Outra hipótese, dentre as de expulsão, ocorria caso o indivíduo passível de deportação possuísse indícios de periculosidade ou indesejabilidade. O decreto-lei, no seu art. 119, ainda vedava qualquer forma de manifestação política pelo migrante internacional (BRASIL, 1969b).

É relevante lembrar que o Decreto-Lei nº 406/1938 e o Decreto-Lei nº 7.967/1945, que eram legislações migratórias seletivas e eugênicas do Estado Novo, ainda não haviam sido revogados expressamente, o que permitia ao governo ainda definir a entrada de imigrantes por questões étnicas.

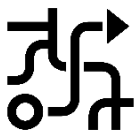
Ainda em 1969, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, que edita uma nova redação para a Constituição de 1967. No que envolve a imigração e emigração, nada muda em relação à redação original (BRASIL, 1969c).

No ano seguinte, é aprovado o Regulamento do Decreto-Lei nº 941/1969, por meio do Decreto nº 66.689, de 11 de junho de 1970. Em relação a expulsão, o regulamento permitia que ela fosse efetivada antes da condenação, caso fosse do interesse nacional. Além disso, o Ministério da Justiça poderia decretar a prisão do migrante internacional acusado em processo criminal, mesmo não se tratando de prisão em flagrante (BRASIL, 1970).

No caso de deportação, tanto o decreto-lei como o seu regulamento proibiam a regularização do imigrante indocumentado, devendo este retirar-se voluntariamente no prazo de oito dias, sob pena de deportação (BRASIL, 1970). O art. 194 do regulamento ainda permitia que o Poder Executivo poderia suspender as normas do Regulamento conforme o interesse nacional (BRASIL, 1970).

A ação internacional mais conhecida entre as ditaduras sul-americanas implementadas nas décadas de 1960 e 1970 foi a Operação Condor. Esta consistia no compartilhamento de dados de inteligência e na realização de operações extraterritoriais de tortura, sequestro, desaparecimento forçado e execução de opositores políticos exilados (BRASIL, 2014)

Existiram casos famosos como o do jornalista argentino Norberto Armando Habegger, que desapareceu quando chegou ao Rio de Janeiro em 1978. Além disso, existe registro de uma reunião do Serviço Nacional de Informações (SNI) sobre os



refugiados que o Alto-Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) estaria abrigando estrangeiros subversivos (BARRETO, 2015).

A Cáritas Brasileira, uma organização religiosa vinculada à Igreja Católica, também foi alvo de investigação da Ditadura Militar, pois os clérigos estariam acolhendo refugiados políticos. Segundo relatórios da Comissão Nacional da Verdade, a congregação dominicana, também católica, foi investigada durante a Guerrilha do Araguaia pela Ditadura Militar (BRASIL, 2014). Os clérigos migrantes internacionais foram considerados na época pelo governo brasileiro como defensores de ideologias externas contrárias à ordem social (BARRETO, 2015).

Diante desta situação, a Ditadura Militar Brasileira começou a restringir às atividades dos clérigos estrangeiros e expulsar os que auxiliassem indígenas, camponeses e operários (BRASIL, 2014).

Entre os anos de 1978 e 1979 ocorre a consolidação da abertura política no Brasil. Nessa época, o AI-5 é revogado, a censura é suspensa, e a anistia é concedida aos presos políticos, sendo efetivada mais uma etapa do processo de abertura lenta e gradual. O general Ernesto Geisel consegue fazer seu sucessor, o general João Batista de Oliveira Figueiredo (PRIORE; VENANCIO, 2016).

A fase seguinte consistia em o governo preservar uma forte base no Congresso Nacional, para que o candidato indicado pelos militares fosse eleito. Sendo assim, a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), que era o partido governista, permanece intacta, apenas muda o seu nome para Partido Democrático Social (PDS). Já a oposição legalizada, concentrada no Movimento Democrático Brasileiro (MDB), com o estabelecimento do pluripartidarismo, divide-se em diferentes partidos: Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Popular (PP), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido Democrático Trabalhista (PDT) e Partido dos Trabalhadores (PT) (PRIORE; VENANCIO, 2016).

3 DITADURA MILITAR E O ESTATUTO DO ESTRANGEIRO

A despeito do moroso processo de abertura, havia alas mais radicais do governo que não concordavam com a redemocratização do país. Devido a isto, a partir de 1980, eles iniciam ataques terroristas e conferem a responsabilidade à luta armada de esquerda. Com isso, visavam persuadir a ala governista partidária da reabertura

política a acabar com esse processo e tornar a ditadura mais autoritária (PRIORE; VENANCIO, 2016).

Em 1980, foi promulgada a Lei nº 6.815, de 19 de agosto, que instituía o Estatuto do Estrangeiro. Essa lei atendia precipuamente a segurança nacional, a organização institucional, e os interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, bem como a defesa do trabalhador nacional nos termos do seu art. 2º (FRAGA, 1985).

O uso da expressão “interesses políticos” foi alvo de críticas na elaboração do Estatuto. Fraga (1985) lembra que “interesses políticos” somente poderiam se referir a situações de concessão de visto permanente, no exterior, ou da transformação deste em um visto de outra espécie. No entanto discorda-se da visão de Fraga, pois não existia uma definição específica de “interesses políticos” no texto do Estatuto.

Outra crítica análoga foi a condição da concessão, prorrogação ou transformação de visto aos “interesses nacionais”, pois este consistiria em uma expressão vaga e imprecisa. Foi solicitado ao Congresso Nacional para que o art.3º fosse rejeitado, no entanto, isto não aconteceu (FRAGA, 1985).

O art. 26 do Estatuto assegurava que o visto era uma expectativa de direito, podendo a entrada, estada e registro serem impedidos, caso fosse averiguada uma das hipóteses do art. 7º. Esse artigo, por sua parte, abordava casos em que não seria permitido o ingresso do imigrante ao Brasil. Entre eles, estava o caso do migrante internacional que fosse considerado nocivo à ordem pública e aos interesses nacionais (FRAGA, 1985).

A visão da política migratória do Estatuto do Estrangeiro altera em relação às legislações anteriores. Previamente ao Estatuto, o objetivo da imigração era povoar o território, especialmente com migrantes europeus, tidos como superiores aos demais por essas legislações, e que contribuiriam para o branqueamento. Até mesmo, elas possuíam artigos de como uma imigração dirigida deveria ser organizada. Já o Estatuto do Estrangeiro revoga essas legislações e prevê uma imigração seletiva, com fundamento na qualificação dos imigrantes para o trabalho, para um melhor desenvolvimento do país. Portanto, para o Estatuto, o migrante internacional que não possuísse qualificações não era de interesse para o Brasil (FRAGA, 1985).

O Estatuto do Estrangeiro previa de modo evidente, no seu art.16, parágrafo único, quem era o trabalhador migrante internacional almejado que viesse a residir permanentemente no Brasil:

Art.16 O visto permanente poderá ser concedido ao estrangeiro que pretenda se fixar definitivamente no Brasil.

Parágrafo único. A imigração objetivará, primordialmente, propiciar mão-de-obra especializada aos vários setores da economia nacional, visando ao aumento da produtividade, à assimilação de tecnologia e à captação de recursos para setores específicos (BRASIL, 1980, s.p.).

O Título X do Estatuto do Estrangeiro trazia os direitos e deveres do estrangeiro, o art. 95 dispunha sobre a igualdade de direitos entre estrangeiros e nacionais, nos termos da lei e da Constituição. Porém, o Estatuto previa um conjunto de restrições para os estrangeiros (BRASIL, 1980).

O art. 106, inciso VII, vedava o estrangeiro de participar da administração do sindicato ou na sua representação, da mesma forma em entidades fiscalizadoras da profissão regulamentada (BRASIL, 1980). Contudo, o art. 107 possivelmente era entendido como o artigo mais controverso do estatuto, isso porque ele tratava da proibição da participação de estrangeiros em atos políticos:

Art. 107. O estrangeiro admitido no território nacional não pode exercer atividade de natureza política, nem se imiscuir, direta ou indiretamente, nos negócios públicos do Brasil, sendo-lhe especialmente vedado: (Renumerado pela Lei nº 6.964, de 09/12/81)

I - organizar, criar ou manter sociedade ou quaisquer entidades de caráter político, ainda que tenham por fim apenas a propaganda ou a difusão, exclusivamente entre compatriotas, de ideias, programas ou normas de ação de partidos políticos do país de origem;

II - exercer ação individual, junto a compatriotas ou não, no sentido de obter, mediante coação ou constrangimento de qualquer natureza, adesão a ideias, programas ou normas de ação de partidos ou facções políticas de qualquer país;

III - organizar desfiles, passeatas, comícios e reuniões de qualquer natureza, ou deles participar, com os fins a que se referem os itens I e II deste artigo.

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo não se aplica ao português beneficiário do Estatuto da Igualdade ao qual tiver sido reconhecido o gozo de direitos políticos (BRASIL, 1980,s.p.).

Em relação às legislações anteriores, o Estatuto do Estrangeiro continua prevendo uma legislação restritiva. Porém, somente com o Estatuto do Estrangeiro

que as leis eugênicas da Era Vargas foram expressamente revogadas, conforme o art. 141:

Art. 141. Revogadas as disposições em contrário, especialmente o Decreto-Lei nº 406, de 4 de maio de 1938; artigo 69 do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941; Decreto-Lei nº 5.101, de 17 de dezembro de 1942; Decreto-Lei nº 7.967, de 18 de setembro de 1945; Lei nº 5.333, de 11 de outubro de 1967; Decreto-Lei nº 417, de 10 de janeiro de 1969; Decreto-Lei nº 941, de 13 de outubro de 1969; artigo 2º da Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, e Lei nº 6.262, de 18 de novembro de 1975 (BRASIL, 1980, s.p.).

No que se refere à imigração dirigida e espontânea, existentes nas legislações anteriores ao Estatuto, este deixa de apresentar tal divisão.

O Estatuto do Estrangeiro passa a ser regulamentado pelo Decreto nº 86.715, de 10 de dezembro de 1981. Esse regulamento, assim como o anterior, também discrimina pessoas com deficiências físicas ou com doenças neurológicas, não autorizando sua permanência no país.

No mesmo ano, foi promulgada a Lei nº 6.964, de 9 de dezembro, que fez várias alterações no Estatuto do Estrangeiro. O art. 4º dessa lei acrescentou o art. 134 ao Estatuto do Estrangeiro, prevendo a possibilidade da regularização de imigrantes:

Art. 4º. Acrescente-se à Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, após o atual art. 132, o seguinte art. 134, renumerados o atual e os subsequentes:

Art. 134. Poderá ser regularizada, provisoriamente, a situação dos estrangeiros de que trata o artigo anterior.

§ 1º Para os fins deste artigo, fica instituído no Ministério da Justiça o registro provisório de estrangeiro.

§ 2º O registro de que trata o parágrafo anterior implicará na expedição de cédula de identidade, que permitirá ao estrangeiro em situação ilegal o exercício de atividade remunerada e a livre locomoção no território nacional.

§ 3º O pedido de registro provisório deverá ser feito no prazo de 120 (cento e vinte) dias, a contar da data da publicação desta Lei.

§ 4º A petição, em formulário próprio, será dirigida ao órgão do Departamento de Polícia Federal mais próximo do domicílio do interessado, instruída com um dos seguintes documentos:

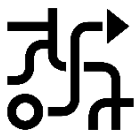
I - cópia autêntica do passaporte ou documento equivalente;

II - certidão fornecida pela representação diplomática ou consular do país de que seja nacional o estrangeiro, atestando a sua nacionalidade;

III - certidão do registro de nascimento ou casamento;

IV - qualquer outro documento idôneo que permita à Administração conferir os dados de qualificação do estrangeiro.

§ 5º O registro provisório e a cédula de identidade, de que trata este artigo, terão prazo de validade de 2 (dois) anos improrrogáveis, ressalvado o disposto no parágrafo seguinte.



§ 6º Firmados, antes de esgotar o prazo previsto no § 5º deste artigo, os acordos bilaterais referidos no artigo anterior, os nacionais dos países respectivos deverão requerer a regularização de sua situação, no prazo previsto na alínea c do inciso II do art. 133 desta Lei.

§ 7º O Ministro da Justiça instituirá modelo especial da cédula de identidade de que trata este artigo' (BRASIL, 1981,s.p.).

A situação dos imigrantes, disposta no artigo anterior, era a seguinte: a regularização deveria ser ajustada ao previsto no art.18³, e os migrantes internacionais favorecidos deveriam ter ingressado no Brasil até 20 de agosto de 1980 e respeitar o previsto no art. 7^{o4} (FRAGA, 1985).

Em 1983, foi promulgada a Lei nº 7.180, de 20 de dezembro de 1983, que permitia a transformação do registro provisório, previsto no art.134 do Estatuto do Estrangeiro, em permanente (BRASIL, 1983).

Nesse período, o processo de transição para a democracia, liderado pelo governo desde o final dos anos 1970, passou a ser intensamente pressionado pela mobilização popular no início da década de 1980, exigindo o término da ditadura (PRIORE; VENANCIO, 2016). A popularidade do regime estava baixa: a recessão econômica era marcada pela taxa de -4,2% em 1981 e -2,9% em 1983, e a inflação estava muito elevada. Além do mais, houve um intenso aumento da pobreza. Entre os anos de 1977 e 1983, o número de indivíduos que viviam com menos de um dólar por dia cresceu de 17 milhões para 30 milhões (PRIORE; VENANCIO, 2016).

A população também não estava satisfeita com a situação política. Nas eleições de 1982, o governo consegue eleger a maioria dos senadores, no entanto, é derrotado na Câmara dos Deputados. Em virtude da proibição de aliança entre partidos, o PP se funde ao PMDB, fortalecendo a oposição à Ditadura Militar, e já preparando a candidatura à presidência da República, em 1984. Além disso, o PT, com sua origem sindical, elege oito deputados (PRIORE; VENANCIO, 2016).

Então, a oposição apresenta uma Proposta de Emenda à Constituição, instituindo eleições diretas para presidente da República. A tramitação da emenda ganha um grande apoio popular, através do movimento que ficou famigerado como

³ O art.18 do Estatuto do Estrangeiro previa que poderia ser estabelecida como condição para concessão de visto permanente, por prazo não superior a 5 anos, o exercício de atividade certa e a fixação em determinada região.

⁴ O art.7º trazia as situações em que o visto não poderia ser concedido.

“Diretas Já”. Embora houvesse grande apoio da população ao voto direto para presidente, o governo, através de um conjunto de manipulações, foi bem-sucedido ao impedir a emenda no Congresso Nacional. Porém, a oposição venceu a eleição indireta, que elegeu Tancredo Neves (PRIORE; VENANCIO, 2016).

O presidente eleito chegou ao cargo através de um conjunto de alianças improváveis. É possível afirmar que o discurso político anunciado estava associado a uma ruptura com a Ditadura Militar, porém efetivamente vários dos partidários da candidatura de Tancredo Neves eram dissidentes da Ditadura Militar. Ainda, concordou com a política dos fatos consumados, impossibilitando qualquer chance que ultrapassasse a continuação da ordem existente em sua forma vigente (FERNANDES, 1986).

Nesse contexto é que surge a Nova República, sem ruptura com o passado distante ou recente. A ditadura não foi confrontada diretamente, ao contrário, ela foi contornada e de certo modo protelada (FERNANDES, 1986).

Naquela época as classes dominantes compreendiam a Nova República como uma transição difícil para a democracia. Porém, ela foi, na verdade, a manutenção do *status quo* e do fortalecimento de seu sistema de poder. Desta forma, a democracia que foi estabelecida pela Nova República seria restrita, pois, enquanto influências e imposições da classe dominante estivessem presentes, não se poderia falar em uma democracia plena (FERNANDES, 1986).

4 CONCLUSÃO

O presente artigo teve como objetivo entender a legislação migratória construída durante a Ditadura Militar e sua relação com os contextos políticos e econômicos do período. Para isto, estruturou-se o desenvolvimento do artigo em duas partes.

A primeira parte tratou das legislações migratórias da Ditadura Militar anteriores ao Estatuto do Estrangeiro de 1980, período que compreendeu leis de segurança nacional, a adoção da Convenção sobre Trabalhadores Migrantes, o Ato Institucional nº 5, duas Constituições, a primeira legislação migratória da Ditadura Militar (Decreto-Lei nº 941/1969) e o regulamento desta lei. Esse período envolveu os momentos mais autoritários da Ditadura Militar e tinha uma perspectiva de segurança

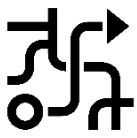
nacional em relação aos migrantes internacionais. Isto, portanto, fez que com que o Decreto-lei nº 914/1969 fosse construído sob essa perspectiva.

A segunda parte tratou do Estatuto do Estrangeiro, que foi promulgado por meio da Lei nº 6.815/1980. Nessa época o país vivia um contexto de crise econômica e reabertura política. Apesar disso, o país não havia ainda deixado de ser uma ditadura, de modo que leis autoritárias continuaram sendo aprovadas, como foi o caso do Estatuto do Estrangeiro. Mesmo sendo uma lei antidemocrática, ela permaneceu vigente até o ano de 2017, quando foi promulgada a Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017), sendo esta uma grande conquista para os migrantes internacionais.

Desta forma, entende-se que as legislações migratórias da Ditadura Militar eram autoritárias em virtude do contexto político do período, sendo o objetivo de ambas as leis migratórias (Decreto-lei nº 941/1969 e o Estatuto do Estrangeiro) evitar a vinda de migrantes internacionais, visto que a lei restringia diversos direitos para eles.

A criação da Lei de Migração de 2017 ocorre devido a uma mudança de paradigma de um regime autoritário para um democrático que se inicia com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Contudo, mesmo o Estatuto do Estrangeiro carregando o autoritarismo da Ditadura Militar, a Constituição o recebe. No entanto, vários movimentos sociais, especialistas em migrações e os próprios migrantes começam se mobilizar por uma nova Lei de Migração.

Em 1997, é promulgada a Lei nº 9.474 (BRASIL, 1997) que regulamenta o refúgio no Brasil. Em 2013, é proposto o Projeto de Lei do Senado nº 288 que resultaria em 2017 na Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017). Durante o trâmite do PLS nº 288/2013 ocorreram diversos eventos que colaboraram para a construção da Lei de Migração como: a Conferência sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR), O Fórum Social Mundial das Migrações (FSMM) e o I Diálogo de Participação Social organizado pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg) (WERMUTH, 2020). Todos esses eventos ressaltaram a importância de a nova lei de migração estar vinculada com o direito internacional dos direitos humanos (BRASIL, 2017). Em virtude, de todos esses fatos é que a Lei de Migração está baseada na proteção aos migrantes e nos direitos humanos.



REFERÊNCIAS

BARRETO, Gustavo. O terrorismo do Estado brasileiro contra os estrangeiros durante a ditadura civil-militar (1964-1985). *Mídia Cidadã*, Rio de Janeiro, 23 fev. 2015. Disponível em: <https://midiacidadada.org/o-terrorismo-do-estado-brasileiro-contra-os-estrangeiros-durante-a-ditadura-civil-militar-1964-1985/>. Acesso em: 8 mai. 2024.

BRASIL. *Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968*. Brasília: Presidência da República, 1968a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br//CCIVIL_03/AIT/ait-05-68.htm. Acesso em: 30 set. 2021.

BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. *Relatório*. Vol.1. Brasília: CNV, 2014. Disponível em: https://www.gov.br/memoriasreveladas/pt-br/assuntos/comissoes-da-verdade/volume_1_digital.pdf. Acesso em: 8 mai. 2024.

BRASIL. *Constituição Federal de 1967*. Brasília: Presidência da República, 1967a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1960-1969/constituicao-1967-24-janeiro-1967-365194-norma-pl.html>. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. *Decreto nº 10.088 de 5 de novembro de 2019*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10088.htm. Acesso em: 11 out. 2021.

BRASIL. *Decreto nº 66.689 de 11 de junho de 1970*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1970. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-66689-11-junho-1970-408279-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 24 ago. 2021.

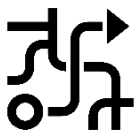
BRASIL. *Decreto-Lei nº 898 de 29 de setembro de 1969*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1969a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-898-29-setembro-1969-377568-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 30 set. 2021.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 941 de 13 de outubro de 1969*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1969b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-941-13-outubro-1969-375371-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 1 de 1969*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1969c. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-1-17-outubro-1969-364989-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 24 ago. 2021.

BRASIL. *Lei nº 4.473 de 12 de novembro de 1964*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1964a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4473-12-novembro-1964-376860-publicacaooriginal-66498-pl.html>. Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. *Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964*. Institui o Estatuto da Terra. Brasília: Congresso Nacional, 1964b. Disponível em:



<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4504-30-novembro-1964-377628-publicacaooriginal-67105-pl.html>. Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. *Lei nº 5.411 de 9 de abril de 1968*. Brasília: Congresso Nacional, 9 abr. 1968b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5411-9-abril-1968-359159-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. *Lei nº 6.815 de 19 de agosto de 1980*. Brasília, 1980. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-6815-19-agosto-1980-366138-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 25 maio 2021.

BRASIL. *Lei nº 6.964 de 9 de dezembro de 1981*. Brasília: Congresso Nacional, 1981. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-6964-9-dezembro-1981-357121-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 31 ago. 2021.

BRASIL. *Lei nº 7.180 de 20 de dezembro de 1983*. Brasília: Congresso Nacional, 1983. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7180-20-dezembro-1983-356822-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 1º set. 2021.

BRASIL. *Lei no 9.474 de 22 de julho de 1997*. Brasília: Câmara dos Deputados, 22 jul. 1997. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1997/lei-9474-22-julho-1997-365390-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 6 out. 2021.

FERNANDES, Florestan. *A Revolução Burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

FERNANDES, Florestan. *Nova República?* Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1986.

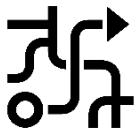
FERNANDES, Pádua. Migração na ditadura militar brasileira: desejados e indesejados perante a doutrina de segurança nacional. In: SEGUNDO CONGRESO DE LA SOCIEDAD LATINOAMERICANA PARA EL DERECHO INTERNACIONAL, 2012. *Anais do Segundo Congresso de la Sociedad Latinoamericana para el Derecho Internacional*. Rio de Janeiro: Instituto Peruano de Derecho Internacional y Comparado, 2012. p. 1-29. Disponível em: https://www.academia.edu/18958197/Migra%C3%A7%C3%A3o_na_ditadura_militar_brasileira_desejados_e_indesejados_perante_a_doutrina_de_seguran%C3%A7a_nacional. Acesso em: 9 abr. 2021.

FRAGA, Mirtô. *O Novo Estatuto do Estrangeiro Comentado*. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

MARINI, Ruy Mauro. *Dialética da Dependência*. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

MEMORIAL DAS LIGAS E LUTAS CAMPONESAS. *História das Ligas Camponesas*. [S. l.], 2013. Disponível em: https://www.ligascamponesas.org.br/?page_id=99. Acesso em: 8 jun. 2022.

MILESI, Rosita. Por uma nova Lei de Migração: a perspectiva dos Direitos Humanos. *Caderno de Debates*, Brasília, v. 2, p. 77-96, 2007.



PRIORE, Mary Del; VENANCIO, Renato. *Uma Breve História do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Planeta, 2016.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. *Brasil: Uma Biografia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi. As políticas migratórias brasileiras do século XIX ao século XXI: uma leitura biopolítica do movimento pendular entre democracia e autoritarismo. *Revista Direito e Práxis*, 2020, 11: 2330-2358.

Recebido em 20/12/2023

Aprovado em 28/10/2024