

INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS

# CRIMIGRAÇÃO:

A RELAÇÃO ENTRE POLÍTICA MIGRATÓRIA  
E POLÍTICA CRIMINAL NO BRASIL

MONOGRAFIA VENCEDORA  
DO 20.º CONCURSO DE  
MONOGRAFIAS DE CIÊNCIAS  
CRIMINAIS - IBCCRIM

MERCOSUL  
REPÚBLICA FEDERATIVA  
DO BRASIL

PASSAPORTE

ANA LUISA ZAGO DE MORAES

© Desta edição – IBCCRIM

**Arte, diagramação e revisão:** Microart Design Editorial

Tel.: (11) 3013-2309 – [microart@microart.com.br](mailto:microart@microart.com.br)

**Capa:** NEURONA design e branding – [www.neurona.com.br](http://www.neurona.com.br)

M838c

Moraes, Ana Luisa Zago de

Crimigração: a relação entre política migratória e política criminal no Brasil. / Ana Luisa Zago de Moraes. São Paulo : IBCCRIM, 2016.

359 p. (Monografias ; 70)

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-99216-47-7

1. Política migratória 2. Criminalização pelo Estado 3. Política criminal 4. Migração 5. Brasil I. Instituto Brasileiro de Ciências Criminais. II. Título. III. Série.

CDD: 345

CDU: 343.726

## **INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS (IBCCRIM)**

Rua 11 de Agosto, 52, 2.º andar

CEP 01018-010 – São Paulo, SP, Brasil

tel.: (xx 55 11) 3111-1040 (tronco-chave)

<http://www.ibccrim.org.br> – e-mail: [monografia@ibccrim.org.br](mailto:monografia@ibccrim.org.br)

**Tiragem: 4.600 exemplares**

**TODOS OS DIREITOS DESTA EDIÇÃO RESERVADOS**

Exemplar de distribuição restrita e comercialização proibida.

Impresso no Brasil – Printed in Brazil

Agosto – 2016

*Instituto Brasileiro de Ciências Criminais*  
Instituto Brasileiro de Ciências Criminais



## **Diretoria da Gestão 2015/2016**

### **Diretoria Executiva**

**Presidente:** Andre Pires de Andrade Kehdi

**1.º Vice-Presidente:** Alberto Silva Franco

**2.º Vice-Presidente:** Cristiano Avila Maronna

**1.º Secretário:** Fábio Tofic Simantob

**2.ª Secretária:** Eleonora Rangel Nacif

**1.ª Tesoureira:** Fernanda Regina Vilarés

**2.ª Tesoureira:** Cecília de Souza Santos

**Diretor Nacional das Coordenadorias Regionais e Estaduais:** Carlos Roberto Isa

### **Conselho Consultivo**

Carlos Vico Mañas

Ivan Motta

Mariângela Gama de Magalhães Gomes

Marta Cristina Cury Saad Gimenes

Sérgio Mazina Martins

### **Ouvidor**

Yuri Felix

### **Suplentes da Diretoria Executiva**

André Adriano Nascimento da Silva

Bruno Amabile Bracco

Daniel Zaclis

Danilo Dias Ticami

Roberto Luiz Corcioli Filho

### **Coordenadores-Chefes dos Departamentos**

**Amicus Curiae:** Diogo Rudge Malan

**Biblioteca:** Bruno Salles Pereira Ribeiro

**Boletim:** José Carlos Abissamra Filho

**Comunicação e Marketing:** Rogério Fernando Taffarello

**Convênios:** Matheus Pupo

**Cursos:** Paulo Sérgio de Oliveira

**Estudos e Projetos Legislativos:** Renato Stanziola Vieira

**Iniciação Científica:** Alexis Couto de Brito

**Mesas de Estudos e Debates:** Andrea Cristina D'Angelo

**Monografias:** Fábio Roberto D'Avila

**Núcleo de Pesquisas:** Bruna Angotti

**Relações Internacionais:** Helena Regina Lobo da Costa

**Revista Brasileira de Ciências Criminais:** Marina Pinhão Coelho Araújo

**Revista Liberdades:** Roberto Luiz Corcioli Filho

**Presidentes dos Grupos de Trabalho**

**Código Penal:** Juliana Garcia Belloque

**Estudo sobre Ciências Criminais e Direitos Humanos:** Milene Cristina Santos

**Estudos das Escolas Penais:** Alexis Couto de Brito

**Infância e Juventude:** Giancarlo Silkunas Vay

**Justiça e Segurança:** Humberto Barrionuevo Fabretti

**Política Nacional de Drogas:** Cristiano Avila Maronna

**Sistema Prisional:** Bruno Shimizu

**Presidentes das Comissões Organizadoras**

**22.º Seminário Internacional:** Alexis Couto de Brito

**20.º Concurso de Monografias de Ciências Criminais – IBCCRIM:** Fábio Roberto D'Avila

Atualização do Vocabulário Básico Controlado – VBC: Renato Watanabe de Moraes

**Concessão de bolsas de estudo e desenvolvimento acadêmico:** Eleonora Rangel Nacif

**Comissão Especial IBCCRIM – Coimbra**

**Presidente:** Beatriz Dias Rizzo

**Secretário-geral:** Rafael de Souza Lira

**Comissão Organizadora do 20.º Concurso de Monografias de Ciências Criminais do IBCCRIM**

**Presidente:** Fabio Roberto D'Avila

**Comissão Julgadora:** Caíque Ribeiro Gálcia, Carolina de Freitas Paladino, Clara Moura Masiero, Daniel Leonhardt dos Santos, Deise Helena Lora, Érika Mendes de Carvalho, Flavio Antonio da Cruz, Gabriel Antinolfi Divan, Gustavo Noronha de Ávila e Vinícius Vasconcellos.

# Agradecimentos

Agradeço ao Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM) pela oportunidade de divulgação do trabalho, à Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela possibilidade do desenvolvimento desta pesquisa, ao meu Orientador de Doutorado, José Carlos Moreira da Silva Filho, e aos professores Deisy Ventura e Rodrigo Azevedo.

Muito obrigada, também, à Defensoria Pública da União (DPU) e aos defensores, servidores e estagiários da instituição, em especial de Santa Catarina, São Paulo e Rio Grande do Sul. Da mesma forma, às instituições que forneceram os dados necessários à comprovação das hipóteses de pesquisa: Polícia Federal, Departamento de Estrangeiros e Comissão de Anistia do Ministério da Justiça, Departamento Penitenciário Nacional e Secretaria da Administração Penitenciária do Estado de São Paulo.

Registro um especial obrigado à Laura Zacher, Laura Madrid Sartoretto, Vanessa Schinke, Fabiana Severo, Isabel Machado, ao Breno Serafini e ao Peter Ho Peng.

Agradeço à minha mãe, Elenice e à minha irmã, Mariana, pelo apoio, carinho e por estarem sempre comigo. Ao meu falecido pai, que me ensinou a importância da leitura, e ao Sidinei Brzuska, que plantou a semente do interesse pela política criminal brasileira.

Tiago, você merece todos os agradecimentos do mundo, pelo amor e parceria. Obrigada também pelas críticas e provocações, que me tornaram mais flexível e menos apaixonada pelo objeto da pesquisa.

A todos, o meu sincero muito obrigada.

# Prefácio

A excepcional tese de Ana Luisa Zago de Moraes, ganhadora do 20.º Concurso de Monografias do IBCCrim, é um daqueles trabalhos imprescindíveis que ao apresentar um determinado recorte da realidade joga luz sobre algo muito mais amplo. Considero esta obra como documento de uma época, desnudando temas e cruzamentos indispensáveis para a leitura do contemporâneo.

A autora parte da sua experiência como Defensora Pública da União na defesa de pessoas não brasileiras alcançadas pelo controle penal ou administrativo brasileiro. Esta experiência, ainda que localizada e situada em uma determinada região e país do globo, evidenciou a ela um dos pontos cegos da moderna razão de Estado, hoje mais do que nunca atravessada por uma razão de Mercado.

Trata-se de uma dimensão não incluída nessa dinâmica preponderante da modernidade, aquela que traz o olhar, a narrativa e a condição dos que denunciam o seu caráter opressor e excludente: o não nacional, o refugiado, o apátrida, o perseguido, o banido, o exilado. O foco da tese recai sobre uma vulnerabilidade ainda maior, visto que identifica a situação dos que para além da sua condição de não nacional, acabam por serem selecionados pelo sistema punitivo penal e administrativo.

É nesse cruzamento que a autora vai perceber o quanto as políticas migratórias e criminais se misturam, o quanto isto afeta os próprios princípios relacionados à disciplina dos fluxos migratórios, tanto no Brasil como em outros lugares do mundo. A forma como vemos e tratamos os que não são “dos nossos”, os outros, revela muito sobre quem somos. Quando notamos

que nas fundações do Estado moderno está o imperativo da desconfiança em relação aos que não são nacionais, percebemos a inclinação para a guerra, para a competição predatória, para a criminalização do diferente. Percebemos ainda que mesmo os nacionais podem se “desnacionalizar” e ingressar na zona de vulnerabilidade já habitada pelo não nacional “perigoso”, como ocorreu com os brasileiros banidos, exilados e clandestinos na ditadura civil-militar.

Ao notar o quanto a criminalização do não nacional no Brasil está associada com o estigma político indesejável, o anarquista-sindicalista nas primeiras décadas do século XX, o comunista no período autoritário de Getúlio Vargas, e o subversivo ou “terrorista” na ditadura civil-militar, a autora evidencia a profunda relação entre democracia e migração, e o quanto as políticas e dispositivos repressivos encontram-se historicamente embebidos de maneira profunda em práticas e concepções autoritárias, segregatórias e excludentes.

Na chave hermenêutica da inclusão democrática, da abertura à pluralidade e da luta contra a desigualdade as palavras mais básicas revelam roupagens não inocentes. A autora revela que no conhecido período de estímulo à imigração, condizente ao Segundo Império e a um certo esforço de “branqueamento” e “europeização” de um Brasil independente, o não nacional era designado de “imigrante”, mas tão logo nas primeiras décadas do século passado, já no contexto republicano nacionalista, tais imigrantes evidenciaram suas preferências urbanas e apresentaram sua disposição contestatória no campo sindical, inspirada por ideias anarquistas, os não nacionais viraram “estrangeiros”, e foram alvo de legislações xenófobas e discriminatórias, as conhecidas “leis Gordo”. Tal episódio, registra a autora, revela que ora o acolhimento, ora a desconfiança e a hostilidade, estão ancorados na razão de Estado, na conveniência da quadra histórica e dos interesses dos que estão no comando político e econômico.

O problema portanto se aloja antes em uma questão de princípio, em se reconhecer a migração como um direito, em se pensar em uma cidadania global, em não sufragar na lógica binária schmittiana do amigo/inimigo. Na presente obra, a autora nos traz valiosos elementos para imaginar uma superação desse modelo, e identifica esse mesmo espírito no marco regulatório constitucional inaugurado em 1988 no Brasil.

Escapando dos simplismos maniqueístas, por vezes tão fáceis de serem entoados, a autora nota que a despeito da existência desses marcos regulatórios constitucionais e da identificação de movimentos políticos e legislativos que os acompanham, o Brasil ainda se prende ao emaranhado oriundo das suas heranças autoritárias, especialmente acentuadas em períodos de exceção política, o que é especialmente mais gravoso quando as práticas e concepções

autoritárias não passaram por processos de reconhecimento e depuração, próprios das transições políticas democratizantes.

No caso mais próximo da ditadura civil-militar, as hipóteses de expulsão de estrangeiros foram ampliadas e orientadas pela sombra diretora da ameaça à segurança nacional, obtendo igualmente uma agilização administrativa ainda maior para que se efetivassem. Foi um período de baixíssima imigração e de acentuada expulsão, perseguição e monitoramento de estrangeiros, especialmente se fossem identificados com os estigmas dos países comunistas orientais ou de Cuba. A autora apresenta este quadro com rica documentação, que passa por processos, relatórios e documentos da Comissão Nacional da Verdade e da Comissão de Anistia do Brasil.

A pesquisa revela que foi também no período ditatorial brasileiro que a política criminal da chamada “guerra às drogas” assumiu seu norte contundente, belicista e repressivo, já anunciando para o período pós-democratização o alvo substituto em relação ao subversivo no estigma demonizante. Em tempos democráticos esse estigma irá se associar ao do estrangeiro perigoso e cairá em cheio no colo de uma nova onda migratória, marcada pela chegada de africanos, muçulmanos e refugiados, qualidades que por si já adicionam uma carga extra de vulnerabilidade, e que invariavelmente, diante de inúmeras dificuldades encontradas para fixar uma nova vida em solo brasileiro, acabará ingressando na malha dos atravessadores e das “mulas” articuladas pelo tráfico de drogas, merecendo inobstante o tratamento mais duro reservado aos considerados traficantes.

O saldo observável nessa tensão entre permanências autoritárias e renovações democráticas é que, a despeito dos marcos regulatórios constitucionais emancipatórios, de legislações e políticas voltadas ao acolhimento de refugiados e garantidores do direito à migração, do trabalho de Comissões de Estado voltadas à implementação de medidas de justiça de transição, como a reparação e o reconhecimento, o Brasil mantém a mesma lei editada na ditadura para regular a situação dos estrangeiros, não reformulou as penas perpétuas e a disciplina de caráter administrativo relativas à expulsão de não nacionais e sequer compreendeu que as medidas de exceção desse calibre que atingiram não nacionais durante a ditadura foram alcançadas pela anistia.

Na qualidade de Conselheiro da Comissão de Anistia identifiquei processos, e alguns deles a autora colaciona na obra, nos quais a burocracia administrativa do Ministério da Justiça entendeu que não era o caso de se anular as medidas expulsórias aplicadas por motivação política a não nacionais durante a ditadura, a despeito de toda a legislação e dispositivos constitucionais relacionados à anistia dos que foram perseguidos políticos. Trata-se portanto de uma interpretação tecnicista, estreita e autoritária,

insensível aos marcos constitucionais democráticos estabelecidos em 1988. O mais curioso é que a denúncia da permanência do mesmo raciocínio ditatorial, este presente igualmente na burocracia do Departamento de Estrangeiros do Ministério da Justiça, foi feita nesses casos por um outro órgão, que embora de Estado e não de governo, está vinculado administrativamente ao mesmo Ministério da Justiça.

Quando a conclusão desta obra foi redigida, no final do ano de 2015, o Brasil já trazia no seu horizonte o avanço das nuvens carregadas do autoritarismo político e de um fascismo que desde as jornadas de junho de 2013 se alastrava a olhos vistos. No momento em que escrevo este prefácio, em julho de 2016, as nuvens carregadas estão ainda maiores e mais próximas, e já começam a se precipitar. Para além dos casos de agressão xenófoba a imigrantes haitianos e africanos, já temos casos de não nacionais que começam a ser perseguidos por suas ideias políticas, com o acionamento da legislação autoritária da ditadura que ainda insiste em permanecer<sup>1</sup>.

Esse contexto conturbado vivenciado no Brasil em particular e na América Latina em geral, e que encontra simetria na “Europa-Fortaleza”, associado a uma nova e forte onda reacionária e neoliberal, com fortes cores autoritárias e rupturas institucionais promovidas por uma leitura cosmética da legislação e dos mecanismos jurídicos e institucionais, recomenda ainda mais fortemente a leitura desta obra.

Para mim foi uma grande honra não só ter tido alguma participação na criação desta pesquisa, como orientador da tese, como ter tido a oportunidade de orientar uma pesquisadora como a Ana Luisa. Desde o início, a Ana revelou-se incansável na busca de novas informações, documentos e leituras, aplicada, diligente e absolutamente apaixonada pelo tema que pesquisava, concluindo o Doutorado com louvor e com um ano de antecedência. A Ana foi leal, solícita, cordial, atenciosa e sempre receptiva a todas as atividades, provocações e sugestões que lhe propus ao longo desses anos de orientação, mantendo uma natural influência e interação com outras

- 
1. Nessa linha, cito um caso emblemático e recente. Em maio de 2016, a professora de Direito da UFMG, Maria Rosario Barbato, de nacionalidade italiana, recebeu uma intimação da Polícia Federal para depor sobre supostas atividades sindicais e políticas, ambas vedadas pelo Estatuto do Estrangeiro. Claro está, que a medida se deu em meio à repressão à resistência contra a ruptura institucional apresentada no ano de 2016 com o processo de deposição da Presidenta Dilma Rousseff, praticado sob pretexto de um *impeachment* na verdade desprovido de base material para o seu processamento. No caso da professora, felizmente tanto a Universidade quanto o Ministério Público Federal prontamente reagiram e estancaram a continuidade do processo na sua raiz.

peças que integram o Grupo de Pesquisa Direito à Verdade e à Memória e Justiça de Transição da PUCRS. Estou muitíssimo orgulhoso pelo resultado alcançado, mas mais ainda pela pessoa que ela é, inseparável dos méritos obtidos na tese. Uma grande pesquisadora, defensora, cidadã e parceira nesta e em outras empreitadas acadêmicas que estão por vir.

**Porto Alegre, 18 de Julho de 2016.**

*José Carlos Moreira da Silva Filho*

*Professor no Programa de Pós-Graduação  
em Ciências Criminais da PUCRS*

*Vice-Presidente da Comissão de Anistia do Brasil*

# Sumário

|                                                                                                                                                        |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Prefácio .....</b>                                                                                                                                  | <b>7</b>  |
| <b>Lista de abreviaturas e siglas .....</b>                                                                                                            | <b>16</b> |
| <b>Introdução .....</b>                                                                                                                                | <b>20</b> |
| <b>1. De colonos imigrantes a estrangeiros: A relação entre política migratória e política criminal brasileira antes do golpe militar de 1964.....</b> | <b>47</b> |
| 1.1 Uma introdução à política migratória brasileira .....                                                                                              | 48        |
| 1.1.1 Imigração e colonização do Brasil do século XIX .....                                                                                            | 49        |
| 1.1.2 O século XX: o controle estatal e o paradigma do “anarquista” ou “quando o imigrante se torna estrangeiro” .....                                 | 66        |
| 1.1.3 Do advento do Estado Novo ao último golpe militar: nacionalismo, autoritarismo e repressão ao imigrante.....                                     | 76        |
| 1.2 Política criminal: da perseguição à criminalização dos estrangeiros .....                                                                          | 91        |

|           |                                                                                                                                                                 |            |
|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 1.2.1     | A política criminal brasileira a partir da colonização do Brasil.....                                                                                           | 92         |
| 1.2.2     | A influência do positivismo e das teorias racistas na política criminal brasileira e a “profilaxia da imigração” no Estado Novo.....                            | 104        |
| 1.2.3     | O Código Penal de 1940 e a administrativização da política criminal ou “controle” .....                                                                         | 110        |
| 1.3       | A expulsão: histórico e motivações do instituto no ordenamento jurídico brasileiro .....                                                                        | 113        |
| 1.3.1     | A gênese do instituto da expulsão no ordenamento jurídico brasileiro.....                                                                                       | 117        |
| 1.3.2     | As primeiras leis republicanas sobre a expulsão de estrangeiros .....                                                                                           | 122        |
| 1.3.3     | A expulsão durante o Estado Novo.....                                                                                                                           | 125        |
| <b>2.</b> | <b>Os estrangeiros: perseguição, criminalização e expulsão durante a ditadura civil-militar brasileira .....</b>                                                | <b>132</b> |
| 2.1       | Os rumos da política migratória a partir da ditadura civil-militar brasileira .....                                                                             | 132        |
| 2.1.1     | A ditadura civil-militar brasileira e o paradigma da segurança nacional.....                                                                                    | 133        |
| 2.1.2     | A política migratória durante a ditadura civil-militar: dos primeiros marcos legais da repressão ao imigrante até o Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/80)..... | 144        |
| 2.1.3     | Para além da política migratória: o controle dos fluxos internacionais de pessoas e a cidadania como “dispositivo de segurança” ...                             | 156        |
| 2.3       | A política criminal brasileira durante a ditadura civil-militar e seu legado autoritário.....                                                                   | 170        |
| 2.3.1     | Da guerra contra a subversão ao combate à criminalidade: a “militarização” da política                                                                          |            |

|           |                                                                                                                                  |            |
|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
|           | criminal e sua repercussão na questão migratória .....                                                                           | 171        |
| 2.3.2     | A influência dos Estados Unidos para a construção de um novo inimigo: o “traficante internacional” .....                         | 176        |
| <b>3.</b> | <b>A relação entre a política criminal e a política migratória na atualidade brasileira: de estrangeiros a imigrantes?</b> ..... | <b>184</b> |
| 3.1       | Os rumos da política migratória na atualidade brasileira .....                                                                   | 185        |
| 3.1.1     | O fluxo de pessoas do século XXI e os novos rostos da imigração no Brasil.....                                                   | 186        |
| 3.1.2     | A Constituição cidadã e a abertura constitucional aos direitos humanos: repercussões na política migratória brasileira.....      | 198        |
| 3.2       | A política criminal e o encarceramento de massa de estrangeiros no Brasil .....                                                  | 217        |
| 3.2.1     | A “crimigração” nos países do Norte global ...                                                                                   | 219        |
| 3.2.2     | As tendências político-criminais no Brasil: a guerra às drogas e o encarceramento de massa de estrangeiros .....                 | 229        |
| 3.2.3     | Da expulsão na atualidade brasileira e da projeção de efeitos no cumprimento da pena..                                           | 248        |
| 3.3       | Casos concretos atuais .....                                                                                                     | 261        |
| 3.3.1     | O universo de uma prisão exclusiva para estrangeiros no Brasil .....                                                             | 261        |
| 3.3.2     | As mulheres “mulas” do tráfico de drogas no Complexo do Carandiru.....                                                           | 271        |
| 3.3.3     | A expulsão de estrangeiros para países com epidemia de ebola.....                                                                | 282        |
| 3.3.4     | Um refugiado afegão e a prisão manaura.....                                                                                      | 289        |

---

|                                                                                    |            |
|------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Conclusão .....</b>                                                             | <b>296</b> |
| <b>Referências .....</b>                                                           | <b>307</b> |
| <b>Relação das Monografias Publicadas.....</b>                                     | <b>347</b> |
| <b>Para apresentação e publicação<br/>de textos de Monografias – IBCCRIM .....</b> | <b>353</b> |

# Lista de abreviaturas e siglas

- ACNUR** – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
- AI** – Ato Institucional
- ALN** – Ação Libertadora Nacional
- Art.** – Artigo
- CIA** – Agência Central de Inteligência
- CIBAI** – Centro Ítalo-Brasileiro de Assistência e Instrução às Migrações
- CIC** – Conselho de Imigração e Colonização
- CICV** – Comitê Internacional da Cruz Vermelha
- CIDH** – Comissão Interamericana de Direitos Humanos
- CIDH** – Comissão Interamericana de Direitos Humanos
- CIE** – Centro de Informações do Exército
- Ciex** – Centro de Informações do Exterior
- CIR** – Comitê Intergovernamental para Refugiados
- CNIg** – Conselho Nacional de Imigração
- CNJ** – Conselho Nacional de Justiça
- CNPCP** – Conselho Nacional de Política Criminal Penitenciária
- CNV** – Comissão Nacional da Verdade

|                 |   |                                                       |
|-----------------|---|-------------------------------------------------------|
| <b>CODI</b>     | – | Centro de Operação de Defesa Interna                  |
| <b>COMIGRAR</b> | – | Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio        |
| <b>CONARE</b>   | – | Comitê Nacional para Refugiados                       |
| <b>CP</b>       | – | Código Penal Brasileiro de 1940                       |
| <b>CPF</b>      | – | Cadastro Nacional de Pessoa Física                    |
| <b>CPP</b>      | – | Código de Processo Penal Brasileiro                   |
| <b>CRAI</b>     | – | Centro de Referência e Acolhida para Imigrantes       |
| <b>CRAS</b>     | – | Centro de Referência em Assistência Social            |
| <b>CRFB</b>     | – | Constituição da República Federativa do Brasil        |
| <b>CSN</b>      | – | Conselho de Segurança Nacional                        |
| <b>CTPS</b>     | – | Carteira de Trabalho e Previdência Social             |
| <b>DEEST/MJ</b> | – | Departamento de Estrangeiros do Ministério da Justiça |
| <b>DEPEN</b>    | – | Departamento Penitenciário Nacional                   |
| <b>DFSP</b>     | – | Departamento Federal de Segurança Pública             |
| <b>DIDH</b>     | – | Direito Internacional dos Direitos Humanos            |
| <b>DIH</b>      | – | Direito Internacional Humanitário                     |
| <b>DIR</b>      | – | Direito Internacional dos Refugiados                  |
| <b>DOI</b>      | – | Departamento de Operações Internas                    |
| <b>DOPS</b>     | – | Departamento de Ordem Política e Social               |
| <b>DOPS/SP</b>  | – | Departamento de Ordem Política e Social de São Paulo  |
| <b>DPU</b>      | – | Defensoria Pública da União                           |
| <b>DSI</b>      | – | Divisão de Segurança e Informação                     |
| <b>EsNI</b>     | – | Escola Nacional de Informações                        |
| <b>EUA</b>      | – | Estados Unidos da América                             |
| <b>FMI</b>      | – | Fundo Monetário Internacional                         |
| <b>FUNAP</b>    | – | Fundação Prof. Dr. Manoel Pedro Pimentel              |
| <b>GT</b>       | – | Grupo de Trabalho                                     |
| <b>HC</b>       | – | <i>Habeas Corpus</i>                                  |
| <b>IBGE</b>     | – | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística       |
| <b>INIC</b>     | – | Instituto Nacional de Imigração e Colonização         |

- IPE** – inquérito policial de expulsão
- IPM** – Inquérito Policial Militar
- ITTC** – Instituto Terra, Trabalho e Cidadania
- LC** – Lei Complementar
- LEP** – Lei de Execuções Penais
- MJNI** – Ministério da Justiça e Negócios Interiores
- MOLIPO** – Movimento de Libertação Popular
- MLN-T** – Movimento de Libertação Nacional – Tupamaros
- MPF** – Ministério Público Federal
- MRE** – Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty)
- MS** – Mandado de Segurança
- OEA** – Organização dos Estados Americanos
- OIR** – Organização Internacional dos Refugiados
- OIT** – Organização Internacional do Trabalho
- OMC** – Organização Mundial do Comércio
- OMS** – Organização Mundial da Saúde
- ONU** – Organização das Nações Unidas
- PAJ** – Processo de Assistência Jurídica
- PAJ/DPU** – Processo de Assistência Jurídica Integral e Gratuita no âmbito da Defensoria Pública da União
- PCB** – Partido Comunista Brasileiro
- PFC** – Penitenciária Feminina da Capital
- PIB** – Produto Interno Bruto
- PL** – Projeto de Lei
- PLS** – Projeto de Lei do Senado Federal
- PNDH** – Programa Nacional de Direitos Humanos
- PNUD** – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- RNE** – Registro Nacional de Estrangeiros
- SAL/MJ** – Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça
- SDH** – Secretaria de Direitos Humanos
- SEI** – Sistema Eletrônico de Informações

- SGEB** – Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior
- SNI** – Serviço Nacional de Informações
- STF** – Supremo Tribunal Federal
- STJ** – Superior Tribunal de Justiça
- STM** – Superior Tribunal Militar
- TRF** – Tribunal Regional Federal
- TRF1** – Tribunal Regional Federal da 1.<sup>a</sup> Região
- TRF2** – Tribunal Regional Federal da 2.<sup>a</sup> Região
- TRF3** – Tribunal Regional Federal da 3.<sup>a</sup> Região
- TRF4** – Tribunal Regional Federal da 4.<sup>a</sup> Região
- TRF5** – Tribunal Regional Federal da 5.<sup>a</sup> Região
- TJ** – Tribunal de Justiça
- UE** – União Europeia
- UNE** – União Nacional dos Estudantes
- UNICEF** – Fundo das Nações Unidas para a Infância
- VPR** – Vanguarda Popular Revolucionária
- VF** – Vara Federal

# Introdução

*“Não podemos questionar radicalmente o presente se não formos para trás. É a única estrada.”*

Giorgio Agamben<sup>2</sup>

No Brasil, não há estudos que apontem como se dá a atual relação entre as políticas criminal e migratória nacionais fora do universo da prisão, ou seja, para abranger a situação do imigrante como sujeito de direitos, mas também “sujeito de” vulnerabilidades transnacionais e de controle e criminalização pelo Estado. Assim, para além do preso estrangeiro, e ainda pouco explorado, subsiste um processo de criminalização e de exclusão pela negativa de cidadania ou de regularização migratória, mas com diversos efeitos sobre o *status* social de *ilegal* ou *criminoso*.<sup>3</sup>

2. AGAMBEN, Giorgio. *A democracia é um conceito ambíguo*: depoimento. Atenas: outubro de 2013. Entrevista concedida a Anastasia Giamali, para o ALBA, e Dimosthenis Papadatos-Anagnostopulos, para a RedNotebook. In: Blog da Boitempo. São Paulo, 4 de julho de 2014.
3. Não se pode negar que a observação inicial sobre o fenômeno social vivenciado por mim decorreu da influência da criminologia crítica contemporânea a partir do *labeling approach*, surgido na década de 60 nos Estados Unidos, e representado, exemplificativamente, por Howard Becker, cujas ideias serão abordadas mais adiante. Tais teorias lançaram luz sobre o fato de que o poder de criminalização, e o exercício desse poder, estão estreitamente ligados à estratificação e à estrutura da sociedade, interpretando a desigualdade social e econômica entre os indivíduos e mostrando a relação dos mecanismos

Esse “universo” pode vivenciar, empiricamente, como Defensora Pública Federal, em diversas demandas individuais e em algumas coletivas, bem como no Grupo de Assistência Transdisciplinar a Presos e Egressos Estrangeiros da Unidade da Defensoria Pública da União em São Paulo e no Grupo Nacional de Assistência à Pessoa em Situação de Prisão.<sup>4</sup> Na prática, verifiquei que os efeitos da medida administrativa de expulsão são perpétuos e que o indivíduo expulso não poderá regularizar sua situação migratória. Assim, mesmo que não efetivada a medida expulsória mediante a devolução do estrangeiro ao país de origem, este poderá permanecer no Brasil, sem emprego formal, e com o reingresso no convívio social muito

---

seletivos do processo de criminalização. A criminologia crítica reconhece o comportamento criminoso como rotulado como criminoso; o papel da estigmatização penal na produção do *status* social do criminoso; e a rejeição da função reeducativa da pena criminal, que consolida a identidade criminosa e introduz o condenado em uma carreira desviante (o cárcere seria o momento culminante dos mecanismos de criminalização, e produz degradação e repressão) – (BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal*: introdução à sociologia do direito penal. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1999. p. 11-15 e 85-113). Uma visão atual da criminologia, denominada por Salo de Carvalho de “pós-crítica”, também influenciou a construção do trabalho e a delimitação do tema, uma vez que promove a abertura à transdisciplinaridade e à noção humanista de respeito à diversidade (CARVALHO, Salo de. *Antimanual de criminologia*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 334). Não se pode olvidar ainda a influência da criminologia feminista, também “pós-crítica” (ANDRADE, Vera Regina P. *Pelas mãos da criminologia*: o controle penal para além da (des)ilusão. Rio de Janeiro: Revan, 2012) e do enfoque de gênero, o que possibilita a abordagem da vítima de tráfico de pessoas e da relação com o tráfico de drogas, constantes nos casos exemplares desta Tese.

4. O Grupo de Assistência Transdisciplinar a Presos e Egressos Estrangeiros da Unidade da Defensoria Pública da União em São Paulo tem como funções primordiais a organização de visitas periódicas aos estabelecimentos penais onde se concentram as pessoas estrangeiras presas do Estado de São Paulo (Penitenciárias de Itai e Feminina da Capital), a busca de soluções, por via extrajudicial, para a implementação dos direitos fundamentais da referida população carcerária, a elaboração de material informativo, o contato com representações diplomáticas, a participação em redes de atendimento dos Municípios de São Paulo e Guarulhos, e a assistência ao egresso do sistema prisional. Já o Grupo Nacional de Assistência à Pessoa em Situação de Prisão atua também em inspeções em penitenciárias federais, em ações para implantação da audiência de custódia, dentre outras, para a efetivação dos direitos das pessoas em situação de encarceramento.

dificultado, facilitando, por exemplo, o retorno às atividades de “mula”<sup>5</sup> do tráfico de drogas.

Em razão dessa vivência profissional, surgiu o interesse sobre a gênese da *criminalização* do estrangeiro e dos institutos de retirada compulsória pelo Brasil. Assim, no primeiro ano do curso de Doutorado, e incentivada por meu Orientador, Vice-Presidente da Comissão de Anistia, comecei a pesquisa junto aos processos dessa Comissão,<sup>6</sup> nos arquivos digitalizados (e recentemente disponíveis na rede mundial de computadores) do Projeto “Brasil: nunca mais”,<sup>7</sup> nos processos que tramitaram junto ao Supremo Tribunal Federal, dentre outras fontes. O objetivo era justamente verificar como se dava a repressão e a perseguição dos estrangeiros durante a última ditadura civil-militar. E, por meio dos casos concretos, verifiquei que, não apenas a legislação migratória pós-golpe era similar à atual – senão

5. A relevância da definição da figura da “mula” emerge da necessidade de se diferenciarem entre os distintos papéis ocupados pelas pessoas que se envolvem com o tráfico de drogas. Nesse caso, trata-se da pessoa que carrega consigo – em seu corpo, estômago ou pertences – substâncias ilegais, com a finalidade de transportá-las de um país a outro. Tal definição, de Campbell (CAMPBELL, Howard. *Female drug smugglers on the US-Mexico border: gender, crime, and empowerment. Anthropological Quarterly*, vol. 81, n. 1, p. 233-267, 2008), foi trabalhada, no contexto brasileiro, no seguinte parecer: SOUZA, Luísa Luz de. *As consequências do discurso punitivo contra as mulheres “mulas” do tráfico internacional de drogas: ideias para a reformulação da política de enfrentamento às drogas no Brasil*. Parecer elaborado no âmbito do Projeto Justiça Criminal do Instituto Terra, Trabalho e Cidadania. ITTC: São Paulo, dezembro de 2013. p. 10.
6. Criada, em 2001, por Medida Provisória, posteriormente convertida na Lei 10.559, de 13 de novembro de 2002, regulamentando o art. 8.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a Comissão de Anistia do Ministério da Justiça tem protagonizado um programa de justiça de transição no Brasil para além da reparação econômica, executando uma forte agenda de políticas públicas educativas e de memória dedicadas a reparar os ex-perseguidos políticos também no campo simbólico e moral (SANTOS, Boaventura de Souza. *Direitos humanos, democracia e desenvolvimento*. São Paulo: Cortez, 2013. p. 50).
7. Esse imenso acervo foi obtido, sob a liderança do Reverendo da Igreja Presbiteriana Jaime Wright, bem como através da intensa atuação do Arcebispo Dom Paulo Evaristo Arns, que liderou uma mobilização internacional, coletou fundos de forma sigilosa e manteve encontros com líderes no exterior para denunciar violações aos direitos humanos no Brasil (Coelho, Maria José H.; Rotta, Vera (orgs.). *Caravanas da anistia: o Brasil pede perdão*. Brasília, DF: Ministério da Justiça; Florianópolis: Comunicação, Estudos e Consultoria, 2012. p. 267). O acervo encontra-se no seguinte domínio: <<http://bnmdigital.mpf.mp.br/>>.

a mesma, como no caso da Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980, ou atual “Estatuto do Estrangeiro” –, mas os próprios mecanismos de repressão, como a expulsão e seus efeitos perpétuos se mantiveram, a despeito da última transição democrática.

Fazendo mais uma digressão temporal, verifiquei que a repressão ao imigrante é anterior à ditadura civil-militar e que, durante o Estado Novo, ocorreu o estopim da repressão ao *estrangeiro*: não mais *imigrante*, como nos tempos da colonização. Já havia iniciado, porém, a valorização do nacional e a proibição da entrada dos indesejáveis, o que gerou perseguições a comunistas, anarquistas, prostitutas e cáftens.<sup>8</sup> Por tal motivo, passei a estudar a construção da política migratória desde a relação da migração com a colonização – em que os *colonos* eram considerados úteis para o povoamento e para o trabalho agrícola –, passando pela Primeira República, em que se iniciou a construção da imagem do imigrante como anarquista-estrangeiro, e a política deixou de ser de atração, até chegar ao Estado Novo e, por fim, à ditadura civil-militar.

Com base nesses estudos iniciais, focados nos *mecanismos de criminalização e de exclusão jurídica* – no sentido de não atribuir regularização migratória e direitos fundamentais –, somados a uma reflexão sobre uma política migratória democrática e pautada nos direitos humanos,<sup>9</sup> bem como

8. Cáftens são os que vivem às custas de prostitutas, atualmente chamados de *cafêtoes*.
9. Segundo André de Carvalho Ramos, os direitos essenciais ao indivíduo contam com ampla diversidade de termos e designações: direitos humanos, direitos fundamentais, direitos do homem, liberdades fundamentais, e a terminologia varia tanto na doutrina quanto nos diplomas nacionais e internacionais. Exemplificativamente, a Constituição acompanha o uso variado de termos envolvendo direitos humanos: no art. 4.º, II, menciona “direitos humanos”, e no Título II “direitos e garantias fundamentais” (RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 49-51). Ocorre que muitos doutrinadores ainda fazem distinção entre direitos humanos e direitos fundamentais, ressaltando que *direitos humanos* servem para definir aqueles estabelecidos pelo Direito Internacional em tratados e demais normas internacionais, enquanto os *direitos fundamentais* seriam aqueles reconhecidos e positivados pelo direito constitucional de um Estado específico (SARLET, *A eficácia dos direitos fundamentais*, 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p. 35-38). Adotei a posição de que a antiga separação entre ambos fica diluída, muito em virtude de os direitos humanos também passarem a contar com proteção judicial internacional, pelo fato de que vários direitos fundamentais espelham os direitos humanos e que uma *interpretação nacional* sobre determinado direito poderá ser confrontada e até

sobre a *justiça de transição* como possibilidade para uma efetiva transição democrática, foram aventadas as hipóteses da pesquisa, bem como traçados os objetivos que seguem.

O trabalho pretende responder aos seguintes questionamentos: (a) posteriormente ao período da ditadura civil-militar, houve a persistência do tratamento arbitrário aos estrangeiros, incompatível com a própria transição democrática e com a evolução da proteção da pessoa humana?; e (b) se sim, como se opera esse prolongamento do tratamento arbitrário dos estrangeiros, para além da última ditadura, na relação entre políticas migratória e criminal?

Trabalhei com as seguintes hipóteses: (a) *a questão migratória não tem acompanhado a evolução democrática do Brasil*, e, exemplo disso, é a expulsão, medida administrativa de caráter perpétuo, sem avaliar a gravidade do crime que motivou o ato, tampouco a situação pessoal do imigrante, bem como a própria projeção dos efeitos do ato expulsório sobre o cumprimento da pena; e (b) posteriormente ao período ditatorial, *houve a persistência do tratamento aos estrangeiros como vida indigna*, não mais por serem “inimigos” do regime, mas por questões econômicas e devido à “guerra às drogas” e, a partir desta, houve a manutenção da necessidade de rígido controle imigratório em face dos “novos inimigos” e uma política imigratória distanciada da acolhida humanitária e valorizadora de medidas de retirada compulsória com projeção dos efeitos sobre o cumprimento da pena.

O método de abordagem será o *histórico-estrutural*, valendo-se de *pesquisa empírica por amostragem*, mediante casos exemplares, bem como de *pesquisa quantitativa*. Além do empirismo, priorizará a interdisciplinaridade, conjugando estudos jurídicos, criminológicos e históricos sobre a dinâmica das políticas migratória e criminal brasileiras.

A escolha do método de análise histórico-estrutural, sistema analítico voltado à interpretação das transformações nas estruturas políticas, institucionais, culturais e econômicas, a partir da perspectiva histórica de médio e longo prazos, decorreu da necessidade de levar em consideração as peculiaridades da formação das políticas migratória e criminal brasileira, em detrimento de um estudo comparado restrito à atual política migratória e da “crimigração” no contexto da globalização. Daí por que o primeiro e o segundo capítulos são destinados a analisar a própria formação dos institutos

---

*corrigida internacionalmente*. Assim, abre-se a porta para a uniformização de interpretação, mitigando a separação entre o mundo internacional dos “direitos humanos” e o mundo constitucional dos “direitos fundamentais” (RAMOS, A. C. *Curso...*, 2014. p. 53).

jurídicos de controle dos migrantes e da própria inserção do *estrangeiro* nos discursos oficiais e na legislação migratória, bem como o surgimento do fenômeno da *guerra às drogas*, que culminam no contexto político e legislativo em que se insere a discussão do terceiro capítulo.

Pretendo, a partir desse método, resgatar os acontecimentos e textos normativos do passado, para compreender de onde surgiram as atuais normas que regem a política migratória, de um lado, e a política criminal, de outro. Traçando as relações entre elas, em determinados períodos históricos, bem como a prevalência de uma ou de outra, busco compreender a repressão, a criminalização e a expulsão de estrangeiros na atualidade brasileira, a (in)existência de rupturas na legalidade autoritária, a despeito da última transição democrática e da abertura, pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ao atual sistema de proteção internacional da pessoa humana.

A pesquisa empírica, através de casos exemplares de perseguição, criminalização e expulsão de estrangeiros durante a ditadura civil-militar e após a última transição democrática, será implementada com base nos estudos de casos assim selecionados: (a) discriminação dos processos da *Comissão de Anistia*, em que o requerente era estrangeiro, após consulta aos Conselheiros da Comissão de Anistia;<sup>10</sup> (b) análise do *Relatório da Comissão Nacional da Verdade*;<sup>11</sup> (c) seleção de processos de expulsão que tramitaram no *Departamento de Estrangeiros* (Deest), que faz parte da Secretaria Nacional de Justiça, no âmbito do Ministério da Justiça (MJ);<sup>12</sup> (d) coleta de dados em inspeções, nas penitenciárias exclusivas

10. Na Comissão de Anistia, os dados foram coletados presencialmente, no ano de 2013, após autorização formal com fundamento na Lei de Acesso à Informação, Lei 12.527, de 18.11.2011, e o acesso aos processos foram autorizados para fins de pesquisa acadêmica, sem a restrição quanto à divulgação de nomes. Os processos de reparação, aliás, estão em fase de digitalização para acesso público na rede mundial de computadores. A complementação dos dados necessários à pesquisa foi obtida junto ao Supremo Tribunal Federal, em acesso presencial, também no ano de 2013. Os casos exemplares relativos ao período da Ditadura civil-militar, apesar de constarem na Tese de Doutorado que originou este livro, por serem muito extensos, foram excluídos da obra, porém as conclusões serão trazidas no curso do trabalho.
11. A Comissão Nacional da Verdade divulgou publicamente seus relatórios (que foram amplamente utilizados nessa Tese) em 10 de dezembro de 2014, e os disponibilizou no endereço eletrônico <<http://www.cnv.gov.br/>>.
12. No Deest/MJ, foram acessados inquéritos policiais de expulsão no mesmo ano e, em complementação, em 2015 foram obtidos dados não disponibilizados no sistema eletrônico da DPU, assim como a quantidade de expulsões por ano.

para estrangeiros, entre 2011 e 2012;<sup>13</sup> e (e) seleção de casos em que a *Defensoria Pública da União* (DPU) atuou.<sup>14</sup>

A seleção desse campo para a pesquisa empírica, além da facilidade de acesso propiciada pela minha atuação profissional e de meu Orientador, deveu-se à atuação da DPU na defesa de imigrantes em situação de *vulnerabilidade*,<sup>15</sup> como é o caso da maioria dos expulsandos e dos imigrantes processados criminalmente. Assim, de forma relevante, o âmbito de atuação da instituição identifica-se com a delimitação do tema pesquisado. Em relação ao Deest/MJ, este centraliza o processamento dos inquéritos

13. As inspeções foram realizadas pela DPU ou acompanhando o Conselho Nacional de Justiça e o Ministério Público do Estado de São Paulo. Os relatórios estão na base de dados da DPU e alguns também se encontram disponíveis na rede mundial de computadores, por exemplo: BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Formulário de Inspeção – Penitenciária Feminina da Capital*. São Paulo-SP, 3 de agosto de 2011. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/desp/Repositorio/30/Documents/penitenciaria%20feminina%20da%20capital%20ok.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2015. A complementação de dados, inclusive para a análise quantitativa, foi obtida junto à Secretaria de Administração Penitenciária, e obtidas através do endereço eletrônico <[imprensasap@sp.gov.br](mailto:imprensasap@sp.gov.br)> em 9 de dezembro de 2014.
14. A DPU atua na defesa da quase integralidade dos expulsandos, motivo pelo qual a busca nominal na base de dados, ou sistema processual SISDPU, em que se encontram os processos de assistência jurídica (PAJ's), serviu para ter acesso ao Inquérito Policial de Expulsão e aos processos criminais. A autorização para o acesso à base de dados se encontra no sistema eletrônico SEI, Processo 08170.000382/2015-16, Despacho DPU RS/GABDPC RS, com restrição quanto à divulgação da identidade dos assistidos. Da mesma forma que os dados das demais instituições, estes podem ser solicitados com fundamento na Lei de Acesso à Informação.
15. A previsão do exercício da defesa dos interesses individuais e coletivos de grupos vulneráveis, para além da hipossuficiência econômica, encontra-se no art. 3.º-A, XI, da LC 80, de 12.01.1994. Em relação à vulnerabilidade dos imigrantes sujeitos às medidas de retirada compulsória e às sanções criminais, esta decorre não apenas da necessidade econômica, mas também da hipossuficiência organizacional, que abrange o desconhecimento do idioma, das leis, dos costumes pátrios e a impossibilidade de localizar os meios adequados para promover sua defesa. A assistência da Defensoria Pública no interior dos estabelecimentos prisionais e policiais, aliás, está prevista no art. 3.º-A, XIV e XVII, da LC n. 80/1994. Registro que a expressão “vulnerabilidade”, neste trabalho, será posteriormente utilizada para definir as possíveis vítimas de tráfico de pessoas, decorrente da análise da situação pessoal (tais como de incapacidade física ou psíquica), geográfica (como é o caso de um migrante irregular em um país) e circunstancial (como o desemprego e miséria), conforme SOUZA, L. L. *As consequências...* 2013. p. 16.

de expulsão após a remessa, pela Polícia Federal (PF), dos processos de transferência de pessoas condenadas, bem como de pedidos de permanência e de naturalização. Já a Comissão de Anistia, ao ser provocada a reparar violações praticadas pelo Estado durante a ditadura civil-militar, analisou casos de expulsões arbitrárias, destituição da cidadania e banimento, somando-se a esta o recente trabalho da Comissão Nacional da Verdade, que elucidou a atuação do Ministério das Relações Exteriores em relação aos fluxos migratórios durante a última ditadura, e trouxe à tona casos como o de Frederick Birten Morris.

Para as análises quantitativas, foram buscadas as bases de dados oficiais da Organização das Nações Unidas (ONU), mais especificamente do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur), do Ministério das Relações Exteriores (MRE), da Polícia Federal, do Departamento Penitenciário Nacional (Depen),<sup>16</sup> do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE), do Departamento de Estrangeiros do Ministério da Justiça, da DPU e da Secretaria da Administração Penitenciária do Estado de São Paulo (SAP). Outra base de dados relevante foi encontrada na tese de Arthur de Brito Gueiros Souza, relativa ao ano de 2004, sobre presos estrangeiros no Brasil.<sup>17</sup>

Além disso, considerando que nenhuma das instituições consultadas detinha dados quanto à motivação dos atos expulsórios na atualidade, foram analisadas as edições do *Diário Oficial da União (DOU)* do ano de 2014, localizados os Decretos de Expulsão publicados naquele ano, o nome do expulsando e o número do processo de expulsão.<sup>18</sup> Com tais informações, e através de pesquisa nominal no Sistema Processual da Defensoria Pública da

16. BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. Grupo de Trabalho criado pela Portaria 317, de 19 de agosto de 2014. *Relatório sobre a situação das pessoas estrangeiras presas no Brasil*. Brasília: dezembro de 2014.
17. SOUZA, Artur de Brito Gueiros. *Presos estrangeiros no Brasil: aspectos jurídicos e criminológicos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 51-104.
18. O número de decretos de expulsão publicado no *Diário Oficial da União* de 2014 é inferior ao número de expulsões do mesmo ano, e há um decreto publicado em 2014, mas cuja portaria é de 2013 (portanto, para fins de estatística anual, é computado no ano de 2013). Isto porque há certo atraso entre a decretação (mediante Portaria) e a publicação. Ademais, por questões administrativas no âmbito do Departamento de Estrangeiros – como a realização da Conferência Nacional das Migrações (Comigrar), no primeiro semestre de 2014 –, foram decretadas mais expulsões no final do ano, motivo pelo qual muitas delas foram publicadas no ano de 2015. Daí por que a diferença entre o número de expulsões e os atos administrativos do *DOU*.

União, foram localizados os inquéritos policiais de expulsão e os processos criminais que deram ensejo à medida expulsória e, somente assim, a própria motivação do ato administrativo, que não consta do *Diário Oficial da União*,<sup>19</sup> de forma a verificar justamente a relação entre a expulsão e os crimes que deram ensejo (ou mesmo se, na atualidade, há expulsão sem crime).<sup>20</sup>

Quanto à estrutura do trabalho, no capítulo preambular será estudada a construção da política migratória no Brasil, desde a relação da migração com a colonização – em que os “colonos” eram considerados úteis para o povoamento e para o trabalho agrícola –, passando pela Primeira República, em que houve a construção da imagem do imigrante como anarquista-estrangeiro, quando a política deixou de ser de atração. Nessa época, a migração, que serviu para o começo da inserção do País no modelo econômico capitalista, liberal, com a troca do braço escravo pelo assalariado, começou a gerar mazelas, como aglomerações nas cidades, problemas urbanos, doenças transmissíveis e imigrantes que não se incorporavam à população nacional.<sup>21</sup> Somado a isso, iniciava-se a valorização do nacional e a proibição da entrada dos indesejáveis, o que gerou perseguições a comunistas, anarquistas, prostitutas e cáftens, e a própria expressão *estrangeiro*. Posteriormente, o Estado Novo foi o estopim da repressão ao *estrangeiro*, não mais chamado de *imigrante*.

19. O texto das portarias de expulsão publicadas no *Diário Oficial da União* é padronizado, constando, exemplificativamente, o seguinte: “Portaria 3.906, de 31 de dezembro de 2013. O Ministro de Estado da Justiça, usando da atribuição que lhe confere o art. 1.º do Decreto 3.447, de 5 de maio de 2000, publicado no *Diário Oficial da União* do dia 8 de maio do mesmo ano, Seção 1, e tendo em vista o que consta do Processo 08018.001695/2013-92 do Ministério da Justiça, resolve: Expulsar do território nacional, em conformidade com o art. 65 da Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980, [nome do expulsando], de nacionalidade paraguaia, filho de [nome dos pais do expulsando], nascido no Paraguai, em 20 de setembro de 1983, ficando a efetivação da medida condicionada ao cumprimento da pena a que estiver sujeito no País ou à liberação pelo Poder Judiciário. José Eduardo Cardozo”.
20. A pesquisa quantitativa, portanto, focalizou no teste das suposições em vigor, e, ao analisar objetivamente os dados, pretendeu desconsiderar o contexto, tampouco controlá-lo, para minimizar influências de nuances que possam afetar os resultados do teste (FERNANDES, L. A.; GOMES, J. M. M. *Relatórios de pesquisa nas Ciências Sociais: características e investigações*. Porto Alegre: ConTexto, v. 3, n. 4, 1.º semestre 2003. p. 13).
21. RABELO, Fernanda. *A travessia: imigração, saúde e profilaxia internacional (1890-1926)*. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em História das Ciências e da Saúde da FIOCRUZ. Rio de Janeiro: 2010. Disponível em: <<http://www.arca.fiocruz.br/xmlui/handle/iciict/6141>>. Acesso em: 11 maio 2014. p. 242.

No segundo capítulo, será feita uma delimitação temporal da abordagem do tema à ditadura civil-militar brasileira, principalmente devido à farta documentação do período,<sup>22</sup> de forma que, inclusive através da análise de casos exemplares, seja possível aferir a repressão dos imigrantes e a própria materialização do paradigma da segurança nacional, seja nos atos normativos, seja na atuação concreta das agências criminalizadoras. Por fim, será feita a análise da política criminal brasileira durante os *anos de chumbo*. Foi nesse período que emergiu a *militarização* da política criminal, muito influenciada pelos Estados Unidos, que, na época, promovia campanha internacional de combate ao tráfico de drogas e, com isso, criou o novo inimigo externo e interno: o *traficante*. Essa *guerra às drogas*, aliás, adequou-se à ideologia da segurança nacional, influenciou a Lei 6.368, de 21 de outubro de 1976, bem como aumentou o controle das fronteiras e os índices de encarceramento.<sup>23</sup>

No terceiro capítulo, será analisado o marco da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e a abertura da ordem jurídica nacional aos direitos humanos e, com isso, ao próprio direito internacional das migrações e dos refugiados. Também serão apreciadas as recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos sobre detenções e o devido processo legal em relação aos imigrantes.<sup>24</sup> Além disso, será

22. Processos da Comissão de Anistia, Inquéritos de Expulsão do Arquivo do Departamento de Estrangeiros do Ministério da Justiça, Relatório “Brasil: nunca mais”, documentos coletados pela Comissão da Verdade, bem como pela Comissão de Mortos e Desaparecidos Políticos e, por fim, o Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade.
23. CARVALHO, Salo de. *Política criminal de drogas no Brasil* (Estudo Criminológico e Dogmático). 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 21-42.
24. ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Comisión Interamericana de los Derechos Humanos. *Informe sobre migraciones en Estados Unidos: Detenciones y debido proceso*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78/10/30 diciembre 2010. No informe, a Comissão manifestou-se sobre a desproporcionalidade da detenção como medida de controle da imigração ilegal; a necessidade de garantir o devido processo legal e o direito à assistência jurídica; a imperiosidade de expandir o programa de orientação jurídica aos imigrantes (difusão dos direitos); de garantir um sistema genuinamente civil para as detenções estritamente necessárias, respeitando a dignidade humana e se afastando das prisões para fins penais; a ilegitimidade do sistema de detenção privado; a ampla redução do uso da deportação expedita e a eliminação da aplicação desta para todas as populações vulneráveis e solicitantes de asilo que demonstrem um temor fundado no momento de sua primeira entrevista na fronteira ou no ponto de entrada; e a oportunização, à pessoa apreendida, da consulta a um advogado antes de dar seu conhecimento à ordem de deportação, dentre outras.

apreciada a justiça de transição<sup>25</sup> como impulso para a construção de uma política migratória democrática. Também serão abordados os novos rumos da política migratória brasileira, através do levantamento de dados das mudanças no campo político e das reformas legislativas.

A análise dos problemas e hipóteses, mediante os argumentos propostos, requer um acordo prévio sobre o significado de algumas expressões, tais como: crimigração, epistemologias do sul, política migratória, migrações forçadas, política criminal, governamentalidade, dispositivo de segurança e Império.

A expressão *crimigração*, no texto, assume dois sentidos: (a) o primeiro, a própria *ampla relação entre política criminal e migratória*: (i) o direito migratório a serviço do criminal, por exemplo a transferência para o âmbito do direito administrativo de sanções antes restritas ao direito penal; a competência da polícia para admitir o ingresso, permanência e naturalização de indivíduos, bem como para receber solicitações de refúgio; a expulsão para indivíduos que cometeram crimes; (ii) o Direito Penal como reforço do controle de fronteiras, como por exemplo a criminalização dos fluxos migratórios; (b) o segundo, em um sentido negativo e mais específico, que justamente a *criminalização das migrações*, em destaque na Europa e nos Estados Unidos.<sup>26</sup>

---

25. Justiça de transição é um termo de origem recente, mas que pretende indicar aspectos que passaram a ser cruciais, a partir das grandes guerras mundiais deflagradas no século XX: o direito à verdade, à memória, à reparação e à justiça e ao fortalecimento das instituições democráticas em sociedades que emergiram de um regime de força para um regime democrático (SILVA FILHO, José Carlos Moreira da. Memória e reconciliação nacional: o impasse da anistia na inacabada transição democrática brasileira. In: *A anistia na era da responsabilização*: o Brasil em perspectiva internacional e comparada. p. 288-306. Brasília: Ministério da Justiça, Comissão de Anistia; Oxford: Oxford University, Latin American Centre, 2011. p. 281). Para José Carlos Moreira da Silva Filho, faz parte do núcleo duro da justiça de transição, uma noção material de Estado Democrático de Direito, a promoção e proteção dos direitos humanos, e o novo imperativo categórico adorniano, que orienta todo pensamento e toda ação para que Auschwitz não se repita, para que jamais ocorra algo parecido novamente. Acrescenta que esse patamar negativo como ponto de partida determina que as instituições nacionais e internacionais ajam a partir de uma referência jurídica: o Direito Internacional dos Direitos Humanos.

26. A expressão vem do inglês *crimmigration*, e foi cunhada por Juliet Stumpf no seguinte trabalho: STUMPF, Juliet. The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime and Sovereign Power. In: *American University Law Review*. Vol 56:2, 2006. Foi traduzida por Maria João Guia que, no Brasil, publicou o seguinte

*Política migratória* é um conjunto de medidas adotadas por determinado Estado para controlar o fluxo de pessoas através de suas fronteiras, bem como a permanência dos estrangeiros em seu território. Como o mundo segue ordenado em Estados soberanos, o imigrante é recebido, ora como invasor, ora como promotor do desenvolvimento, de acordo com o interesse estatal em cada momento. No entanto, a entidade Estado não se limita ao aspecto negativo de autoridade coatora sobre as pessoas num dado espaço, mas detém outro viés de extrema importância, que é o da proteção e do amparo ao indivíduo.<sup>27</sup>

As políticas migratórias tendem a responder aos imperativos globais (os direitos humanos, o respeito às convenções, notadamente o direito de refúgio), mas também a múltiplas questões: a pressão da opinião pública, a exigência de segurança, a crença da concorrência no mercado do trabalho, o desejo de atrair as elites. Dessa contradição permanente, resulta um direito negociado, discricionário, que se traduz no cotidiano do tratamento de cada migrante,<sup>28</sup> e na própria dificuldade de traçar os contornos de uma “política migratória” no Brasil, seja na atualidade, seja no passado, a exemplo da concomitância entre políticas de acolhida humanitária e aquelas voltadas à seleção de boas correntes migratórias.<sup>29</sup>

Em relação aos migrantes, sua classificação tradicional é feita com base na autonomia e na vulnerabilidade: (a) *migrantes voluntários*, ou seja, que vieram ao país por razões econômicas e sociais, como a busca de melhores condições de emprego e vida; e (b) *migrantes involuntários* (migração forçada) – normalmente relacionada a questões de sobrevivência – e, nessa classificação, podem ser inseridos os *refugiados*, que serão tratados em tópico separado, nesse capítulo, os apátridas, os solicitantes de asilo,<sup>30</sup> os

---

trabalho: GUIA, Maria João. Crimigração, securitização e o Direito Penal do crimigrante. In: *Revista Liberdades*. N. 11 – setembro/dezembro de 2012. P. 90-120. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

27. SICILIANO, André L. *Antes de discutir a Política Migratória brasileira*: um ensaio conceitual. Universidade de São Paulo: Instituto de Relações Internacionais, 2012. p. 5.
28. WIHTOL DE WENDEN, Catherine. *Politiques migratoires injustes*. In: Cairn. info. Projet 23-28. Ceras: Paris, 2013. p. 12.
29. Em relação à atualidade, a permanência de uma legislação dos tempos da Ditadura civil-militar e o poder regulamentar do Conselho Nacional de Imigração contribui para essa “plasticidade” e para a própria discussão se existe, ou não, uma política migratória brasileira. Filio-me à posição de que é possível definir uma política migratória brasileira, ainda que por sua própria “plasticidade”, o que será esboçado no Capítulo III deste trabalho.
30. Para vários doutrinadores, asilo e refúgio são termos considerados equivalentes. Em alguns países da América Latina e, em especial, no Brasil, os termos

deslocados internos, dentre outros. Porém, pode haver migração forçada por desastres ambientais, e inclusive, pela falta de efetividade de direitos sociais, econômicos e culturais, motivo pelo qual, em casos específicos, a migração econômica também pode ser forçada.<sup>31</sup>

Uma das críticas a essa classificação é justamente a de que a caracterização de migrações como *forçadas* sugere a existência de uma categoria de migrações *voluntárias*, incluindo automaticamente a migração por causas econômicas, por exemplo, o que é questionável, devido à profunda desigualdade da sociedade internacional.<sup>32</sup> Além disso, todas as categorias referem-se a grupos humanos vulneráveis que carecem de proteção de um Estado, em maior ou menor medida e por diferentes razões. Assim, a distinção entre grupos de migrantes não é ontológica e estanque, devendo

---

designam institutos diferentes, com características distintas, apesar do contexto comum no qual os dois convivem: o acolhimento daquele que sofre uma perseguição (ao menos na conceituação clássica do refúgio) e que, portanto, não pode continuar vivendo no seu local de nacionalidade ou residência. Esse contexto de acolhida marca o gênero denominado “asilo em sentido amplo”, que consiste no conjunto de institutos que asseguram o acolhimento de estrangeiro que, em virtude de perseguição sem justa causa, não pode retornar ao local de residência ou nacionalidade. Suas espécies são: a) “asilo político”, que se subdivide em “asilo territorial”, “asilo diplomático” e “asilo militar” (RAMOS, André de Carvalho. *Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas*. In: RAMOS, A. C.; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis (orgs.). *60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. São Paulo: CL-A Cultural, 2011. p. 15); b) refúgio, cujas características serão analisadas no decorrer do trabalho, inclusive no que concerne à concessão, devido à grave e generalizada violação de direitos humanos ou a exigência de perseguição.

31. JUBILUT, Liliana Lyra. Migrações e desenvolvimento. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto (org.). *Direito Internacional e desenvolvimento*. Barueri: Manole, 2005. p. 127-131.
32. JUBILUT, L. L. Migrações... In: AMARAL JÚNIOR, A. (org.). *Direito... cit.*, 2005. p. 131; MORAES, Thaís Guedes Alcoforado de. O princípio da não devolução de refugiados à luz do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. In: GALINDO, George Rodrigo Bandeira (org.). *Migrações, deslocamentos e direitos humanos*. 1. ed.. Brasília: IBDC; Grupo de Pesquisa C&DI, 2015. p. 36. Além disso, Bauman (2003) aponta que, com o advento da modernidade, a própria injustiça mudou de sentido, e hoje significa “(...) ser deixado para trás no movimento universal em direção a uma vida cheia de prazeres (...), uma vez que a proclamação do prazer e a felicidade como propósito supremo de vida são características da sociedade atual, assim como a promessa dos detentores do poder de garantir as condições que permitam um crescimento contínuo e persistente do total disponível de prazer e felicidade (BAUMAN, Zygmunt. *Comunidade: a busca por segurança no mundo atual*. Rio de Janeiro: Zahar, 2003. p. 75-76).

estar continuamente sujeita a críticas, em observância às transformações globais nos fluxos migratórios.<sup>33</sup>

Autores filiados às *Abordagens do Terceiro Mundo ao Direito Internacional* (Ttwail), tais como Bhupinder Singh Chimni, apontam que as fronteiras entre os conceitos de migração forçada e voluntária não são claras, pois a diferença entre essas categorias relaciona-se apenas aos tipos de movimento e aos graus de coerção.<sup>34</sup> Acrescentam que as distinções tradicionais, de cunho positivista e eurocêntrico, servem para reforçar o imperialismo e a deficiência de proteção aos migrantes forçados provenientes de países do Terceiro Mundo.<sup>35</sup> Tal percepção coincide com o reconhecimento de que as concepções tradicionais a respeito das migrações e do refúgio estão fundamentadas nas epistemologias do norte global.<sup>36</sup>

33. MORAES, T. A., O princípio... In: GALINDO, G. *Migrações...* cit., 2015. p. 36.

34. MORAES, op. cit. In: GALINDO, G. *Migrações...* cit., 2015. p. 36.

35. CHIMNI, Bhupinder Singh. *The geopolitics of refugee studies: a view from the South*. Paper presented at the conference of The Growth of Forced Migration: New Directions in Research, Policy and Practice held at Wadham College, Oxford on 25-27 March 1998. Oxford: University of Oxford, 1998. p. 6-21; JOUANNET, Emmanuelle. Universalism and Imperialism: The True-False Paradox of International Law? *The European Journal of International Law*. v. 18, n. 3. EJIL: 2007. p. 395.

36. Boaventura reconhece que as epistemologias não são neutras, e as que pretendem sê-lo são as menos neutras. Reconhece ainda que a reflexão epistemológica não deve incidir sobre os conhecimentos em abstrato, mas sobre as práticas do conhecimento e seus impactos em outras práticas sociais. A partir disso, questiona o impacto do colonialismo e do capitalismo moderno na construção das epistemologias dominantes. Reconhece o colonialismo como uma dominação epistemológica, uma relação extremamente desigual entre saberes que conduziram à supressão de muitas formas próprias de povos e nações colonizadas, relegando muitos outros a um espaço subalterno. Propõe uma alternativa, designada “epistemologias do sul”, que se trata de um conjunto de intervenções epistemológicas que valorizam os saberes que resistiram com êxito e as reflexões que produzem e investigam as condições de um diálogo horizontal entre conhecimentos (não mais vertical, com as epistemologias do norte no ápice, criando “diferenças verticais”). O sul não é o sul geográfico – Nova Zelândia e Austrália são norte, mas têm o sul lá dentro, com os indígenas, por exemplo. Assim, o sul é o sul anti-imperial e, portanto, é um sul que existe no norte (SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (org.) *Epistemologías del Sur* – perspectivas. Madrid: Kasal, 2014. p. 7-8). No caso das políticas migratória e criminal, as epistemologias do sul trazem a consciência sobre experiências dos grupos que têm sofrido dominações, tais como os refugiados do Terceiro Mundo e as vítimas da “guerra às drogas”, e permitem uma proposta alternativa.

Essa abordagem do Terceiro Mundo abre a possibilidade de questionar se o Brasil – como país de caráter semiperiférico de grande dimensão e em processo de afirmação internacional como emergente e potência regional – assumiu ou vem assumindo uma posição subimperialista ou neocolonialista em relação aos direitos humanos dos imigrantes e de outros povos oprimidos,<sup>37</sup> seja através de políticas de criminalização, seja mediante medidas restritivas de controle migratório.

A perspectiva das *epistemologias do sul* guarda alguma semelhança com as Abordagens do Terceiro Mundo ao Direito Internacional, e reconhece o marco constitucional e legal próprio do sul global e, mais especificamente, do Brasil, e a desnecessidade de adotar uma perspectiva eurocêntrica de direitos humanos.<sup>38</sup> Com isso, ainda sob o marco dos direitos humanos, é possível defender uma proteção mais efetiva a imigrantes e refugiados, em detrimento de mecanismos de controle e de criminalização transnacionais. Para isso, os mecanismos de proteção não necessariamente serão *globais*, mas podem ser também *regionais*, a exemplo das diretrizes da Declaração de Cartagena de 1984 e da Convenção da União Africana sobre refugiados, de 1969; *nacionais*,<sup>39</sup> como é o Estatuto dos Refugiados de 1997, ou até mesmo *locais e descentralizados*,<sup>40</sup> como aquelas destinadas ao acolhimento

- 
37. SANTOS, Boaventura de Souza. *Direitos humanos, democracia e desenvolvimento*. São Paulo: Cortez, 2013. p. 105-122.
  38. MARTÍNEZ, Alejandro Rosillo. *Derechos humanos desde el pensamiento latinoamericano de la liberación*. Tesis Doctoral. Doctorado en Estudios Avanzados en Derechos Humanos. Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de Las Casas. Universidad Carlos III de Madrid. Getafe, Junio de 2011. p. 675.
  39. Segundo Boaventura, o antiestatismo é uma ilusão, porque o Estado tem permanecido no centro dos debates sobre os direitos humanos, inclusive com emergência gradual dos direitos humanos sociais e econômicos, exigindo que tenha um caráter positivo: deve agir, de modo a realizar as prestações em que se traduzem os direitos (SANTOS, Boaventura de Souza. *Direitos humanos, democracia e desenvolvimento*. São Paulo: Cortez, 2013. p. 51).
  40. Outras ilusões mencionadas por Boaventura são a da teologia (que impede ver que o presente, tal como o passado, é contingente, e que cada momento histórico, no caso dos direitos humanos, é um resultado contingente que pode ser explicado *a posteriori*, mas que não poderia ser deterministicamente previsto); do triunfalismo (o fato de outras gramáticas e linguagens de emancipação social terem sido derrotadas pelos direitos humanos só poderá ser considerado inerentemente positivo, se se mostrar que os direitos humanos têm um mérito, enquanto linguagem de emancipação humana que não se deduz apenas do fato de terem saído vencedores; da descontextualização, que frisa que os direitos humanos foram usados, como discurso e como arma

de imigrantes nos municípios, que abrangem o ensino do idioma pátrio por voluntários, a assistência social por igrejas, o abrigo em centros de acolhida, a assistência jurídica por universidades, dentre outras medidas.

As ações locais, inclusive originárias da sociedade civil,<sup>41</sup> equivalem a uma *política democrático-comunitária descentralizadora e participativa*, e contribuem efetivamente para o desenvolvimento de uma *ética concreta da alteridade*.<sup>42</sup> Trata-se de uma ética de solidariedade que parte das necessidades dos segmentos humanos marginalizados e se propõe a gerar uma prática pedagógica libertadora, capaz de emancipar os sujeitos históricos oprimidos, sem justiça, alienados e excluídos, como são os imigrantes econômicos originários do Terceiro Mundo.<sup>43</sup>

Nesse sentido, aliás, essa concepção de direitos humanos está fundamentada também no *pluralismo jurídico*, que não apenas significa uma nova legalidade, mas também uma nova concepção de Estado, que valoriza o fortalecimento dos movimentos sociais e da ética concreta da alteridade desde a base. Esse pluralismo reconhece o valor do formal e do Estado de direito, bem como a constitucionalidade dos direitos fundamentais, mas também confere legitimidade às demandas dos novos movimentos sociais e permite, dentre outras coisas, assumir que os direitos humanos vão mais

---

política, em contextos muito distintos e com objetivos contraditórios (SANTOS, B. S., *Direitos...* cit., 2013. p. 45-47).

41. A sociedade civil, nesse processo, não deve ser um conjunto atomizado de cidadãos, mas o novo espaço de participação política de movimentos sociais. É o espaço onde se constrói o sujeito intersubjetivo (MARTÍNEZ, A. R. *Derechos...* 2011. p. 669).
42. A categoria alteridade está presente no pensamento de Emmanuel Levinas como fundamento da ética. Para o autor, a verdadeira relação ética não é a da união, mas, sim, da relação “face a face”, de ver o outro como Outro, e ter responsabilidade pelo Outro, o que é um chamado à justiça: “(...) na relação interpessoal, não se trata de pensar conjuntamente o Eu e o Outro, mas de estar diante. A verdadeira união ou junção não é uma função de síntese, mas uma junção de frente a frente” (LEVINAS, Emmanuel. *Totalidade e Infinito*. Lisboa: Edições 70, 2000. p. 69). Para Gustavo Pereira, com base no pensamento de Levinas, alteridade é a reconstrução de uma forma de olhar avessa às representações e, portanto, é o espaço da sensibilidade e de uma responsabilidade perante um rosto que interpela. Trata-se, portanto, de “(...) presenciar o trauma da diferença e quebrar o espelho da própria autorreflexividade”. A partir da alteridade, reconhece-se a impossibilidade de explicar o outro, e sim apenas relacionar-se com ele (PEREIRA, Gustavo Oliveira de Lima. *A pátria dos sem pátria*: direitos humanos e alteridade. Porto Alegre: Ed. UniRitter, 2011. p. 21-22).
43. MARTÍNEZ, A. R. *Derechos...* 2011. p. 669.

além do individualismo ilustrado e da visão eurocêntrica da história.<sup>44</sup> Essa legitimidade não é utópica e esteve presente, por exemplo, na primeira Conferência Nacional das Migrações e Refúgio, ocorrida em 2014, que, além dos imigrantes, congregou movimentos sociais em prol destes, universidades e também órgãos públicos.

Assim, para o objeto da pesquisa, advém a possibilidade de aderir a uma concepção de direitos humanos não hegemônica e não violenta,<sup>45</sup> mas periférica e pluralista, de forma a evitar o desperdício da experiência histórica e aplicar o giro descolonizador e desocidentalizador.<sup>46</sup>

- 
44. MARTÍNEZ, A. R. *Derechos...* 2011. p. 673. Um exemplo de pluralismo jurídico encontra-se na Tese de Doutorado de Boaventura de Sousa Santos, sobre a forma como o direito de uma comunidade específica no Brasil, chamada por ele de Pasárgada, desvia-se do sistema jurídico oficial e demonstra como esse direito não oficial pode ser considerado uma estratégia de regulamentação local mais eficaz, uma vez que consensual, participativa, representativa de um processo jurídico emancipatório e, ao mesmo tempo, de resistência contra a opressão classista, sem deixar de conviver com o direito “oficial” (SANTOS, Boaventura de Sousa. *O direito dos oprimidos: sociologia crítica do direito*, parte 1. São Paulo: Cortez, p. 346-364).
45. A violência é um ato intencional que visa a destruição da alteridade humana, e é produtora de vítimas (requer a intencionalidade e a negação da alteridade do outro). Distingue-se da agressividade, uma vez que esta é um instinto natural próprio de todos os seres vivos (RUIZ, Castor M. M. Bartolomé. (In) justiça, violência e memória: o que se oculta pelo esquecimento, tornará a repetir-se pela impunidade. In: ABRÃO, Paulo; SILVA FILHO, José Carlos Moreira da; TORELLY, Marcelo (coord.). *Justiça de transição nas Américas: olhares interdisciplinares, fundamentos e padrões de efetivação*. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 85).
46. MARTÍNEZ, A. R. *Derechos...* 2011. p. 946. O “giro descolonizador” e “desocidentalizador” implica a mudança de epistemologia e da própria linguagem, para adotar as epistemologias do sul e assumir uma visão crítica em relação ao passado colonial, ditatorial e seu legado. Trata-se de uma clara alusão ao “giro linguístico”, que consistiu na passagem do “ser” para o “dever”. Nesse sentido, até Kant, o pensamento filosófico era marcado pelo “ser” (filosofia do ser); a partir dele, sobreveio a filosofia da consciência e, de Wittgenstein aos nossos dias, a filosofia da linguagem. Para a filosofia da consciência, com base em Descartes (e sua máxima “penso, logo existo”), Platão (e sua dicotomia corpo/alma) e outros referenciais, para conhecer o “mundo externo” devia-se perscrutar detalhadamente o “mundo interior”, ou seja, a razão era suficiente para explicar a realidade. Por mais de dois séculos, essa “filosofia da consciência” foi o principal palco dos debates científicos. Contudo, certos efeitos metodológicos e epistemológicos influenciaram diversos questionamentos de sua hegemonia, sendo a primeira grande ruptura a linguística estrutural de Saussure (SAUSSURE, Ferdinand de. *Cours de linguistique generale*. Payot: Paris, 1965). A segunda mudança de paradigma frente ao cartesianismo teve

Logo, para este trabalho, os *direitos humanos* consistem na construção de espaços de luta que logrem subverter as injustiças e as opressões e fomentem a satisfação de necessidades dos povos de todo o planeta. São processos de todo tipo, não apenas normativos, mas também linguísticos,<sup>47</sup> econômicos, políticos, culturais e sociais, que contribuem para a emancipação plena das pessoas. Esses processos permitem a transferência de poder aos setores marginalizados das sociedades, para que, através de seu empoderamento, possam tornar efetivo aquilo que se predica formalmente como direito humano.<sup>48</sup>

A mera escolha dos termos (significantes) utilizados para definir a irregularidade da migração é muitas vezes feita para estabelecer determinadas posições políticas, uma vez que encerra juízos de valor e estabelece uma associação entre esse fenômeno e a criminalidade. Ademais, alguns autores defendem que a expressão “imigração ilegal” está incorreta em nível semântico, uma vez que a mobilidade humana não pode ser taxada de legal ou ilegal *a priori*, tampouco o fato de ingressar em um País, em desconformidade com as formalidades previstas em sua legislação sobre o controle de fronteiras, pode rotular o indivíduo como “ilegal”.<sup>49</sup>

A expressão “irregular” tem sido proposta por diversos autores para evitar conotações xenófobas e de intolerância ligadas ao termo “ilegal”,

---

início com a elaboração da teoria da quantificação (base da lógica moderna). Nessa segunda vertente, também são incluídos grandes filósofos, como Russell, Wittgenstein e os neopositivistas do “Círculo de Viena”. Ibañez aponta que essas duas rupturas provocaram drásticas alterações na forma de conceber e praticar o conhecimento: deslocamento do estudo das ideias, de ordem introspectiva e privada, pelos estudos da linguagem, de ordem objetivada e pública; mudança da concepção de que não mais são as ideias que captam os objetos da realidade, mas, sim, que a própria linguagem as constrói. Com a centralidade da linguagem nos processos sociais passando a ganhar muito mais importância, o desenvolvimento de perspectivas construcionistas foi grandemente estimulado, tanto nas ciências humanas quanto nas sociais (IBÁÑEZ, T. O giro lingüístico. In: INÍGUEZ, L. *Manual de Análise do Discurso em Ciências Sociais*. Petrópolis, Vozes, 2004. p. 25).

47. Cientes de estarmos na era da filosofia da linguagem, reconhece-se que a linguagem constrói, motivo pelo qual as expressões “estrangeiro”, “imigrante”, “colono”, “refugiado” e “criminoso” também constroem socialmente o sujeito, consoante será analisado no decorrer da Tese.
48. MARTÍNEZ, A. R. *Derechos...* 2011. p. 919.
49. GUIA, Maria João. Crimigração, securitização e o Direito Penal do crimigrante. *Revista Liberdades*. N. 11 – setembro/dezembro de 2012. p. 90-120. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 109.

assumindo certa neutralidade política. Mas outros defendem que ambos os termos encerram o mesmo significado, dando preferência à escolha de expressões diversas, conforme a especificidade da violação à Lei da Imigração.<sup>50</sup> Exemplificativamente, quanto à ausência de documentação obrigatória, utilizar “indocumentado”, “sem documentos” ou “sem autorização”.

Os imigrantes indocumentados, clandestinos ou ilegais, conforme a expressão adotada, sofrem dupla discriminação: de uma parte, seus poderes jurídicos são muito escassos; de outra, sua vulnerabilidade social faz quase impossível a luta pela efetividade de seus direitos, e é comum a impunidade das violações a esses direitos.<sup>51</sup> Segundo Boaventura, fazem parte de um Terceiro Mundo transnacional de pessoas que está crescendo, mas não constitui uma circunscrição eleitoral para efeitos de processos políticos no nível nacional, que se move em uma “terra de ninguém” desde o ponto de vista jurídico, e que vive experiências vitais modeladas pelo lado obscuro de uma economia global crescente cujas iniquidades são, em parte, garantidas pela existência das fronteiras nacionais<sup>52</sup> e dos poderes coercitivos dos Estados que as vigiam, que vão desde as medidas administrativas de retirada compulsória até a criminalização da imigração em si. Assim, revelam as contradições mais profundas entre os poderes excludentes da soberania e a política cosmopolita dos direitos humanos

---

50. GUIA, op. cit., 2012. p. 71.

51. SANTOS, Boaventura de Sousa. *La globalización del derecho*. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación. Bogotá: Universidad Nacional de Colômbia, Instituto de Servicios Legales Alternativos, 1998. p. 127.

52. As fronteiras, no sentido de limites espaciais que delimitam o território de um Estado, aliás, não estão prestes a desaparecer, assim como os próprios Estados, que ainda são os maiores atores na cena internacional e global. Essa manutenção, por um lado, não deixa de ser positiva à democratização e à própria expansão do humano, uma vez que a demarcação é uma garantia contra o totalitarismo securitário do Império, que também clama por dispositivos de fronteira como barreiras de exclusão, que também não deixam de ser “margens” entre o centro dominador e a periferia dominada. Segundo Rui Cunha Martins, a questão da demarcação é esta: “(...) quando não a produzimos, isso não quer dizer que essa demarcação inexistente, ou que deixamos a tarefa aos que eventualmente hão-se realizar com critérios não democráticos, sejam eles de ordem moral ou totalitária” (MARTINS, Rui Cunha. *O método da fronteira: radiografia histórica de um dispositivo contemporâneo* (matrizes ibéricas e americanas). Coimbra: Almedina, 2008. p. 229). Ainda sobre a manutenção das fronteiras: BAUMAN, Z. *Comunidade...* cit., 2003. p. 21.

destinados a proteger as *novas vulnerabilidades transnacionais* frente às *novas impunidades transnacionais*.<sup>53</sup>

Além dos migrantes, com as ressalvas e críticas às classificações, também há os *estrangeiros transitórios*: os turistas, por exemplo, têm quase total autonomia sobre seus movimentos, incluindo a de decidir o nível de risco que assumem. Já os agentes de negócios podem ter apenas um pouco menos de autonomia que os turistas, especialmente se são empregados, porém têm total controle sobre os riscos pessoais envolvidos (meios de transporte seguros, seguro de viagem, direitos laborais e contratos garantidos).<sup>54</sup>

Em sentido oposto, ainda que os casos concretos possam variar muito, os migrantes tendem a mover-se através das fronteiras com uma autonomia relativamente pequena e um alto nível de risco pessoal. Finalmente, os refugiados são, em termos gerais e tradicionalmente, o grupo social com menos autonomia e com nível mais alto de risco pessoal. Os migrantes internacionais e os refugiados são, portanto, os dois grupos humanos mais vulneráveis que se movem entre as fronteiras e cuja proteção jurídica é mais necessária e, ao mesmo tempo, mais difícil de defender politicamente.<sup>55</sup>

Em todos os casos, a condição de estrangeiro é contraposta à de *cidadão* e, portanto, representa a exclusão, ou, em determinados momentos, o inimigo externo, como membro de uma nação estrangeira. Aliás, a cidadania, no Estado moderno, era a garantia, além da participação política, da proteção estatal, muitas vezes sendo vista como a única fonte de direitos individuais. Essa concepção, fortemente consolidada na cultura jurídica brasileira, equivale à dicotomia homem-cidadão, constante na própria Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, que deriva da separação Estado-sociedade, equiparando o cidadão ao homem dotado do direito a voto, escolhendo seus *representantes*.<sup>56</sup>

53. As migrações forçadas não somente se caracterizam como práticas ilegais dos Estados, pois violam a liberdade de ir e vir, mas também porque violam o direito humano ao desenvolvimento, enquanto processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa ao constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição dos benefícios daí resultantes (JUBILUT, Liliana Lyra. Migrações e Desenvolvimento. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto (org.). *Direito Internacional e Desenvolvimento*. Barueri: Manole, 2005. p. 135).

54. SANTOS, B. S. *La globalización...* cit., 1998. p. 117.

55. SANTOS, B. S. *La globalización...* cit., 1998. p. 116-117.

56. ANDRADE, Vera Regina Pereira. *Sistema Penal máximo x cidadania mínima: códigos da violência na era da globalização*. Porto Alegre: Livraria do

*Política criminal*, por sua vez, consiste no programa que estabelece as condutas que devem ser consideradas crimes e as políticas públicas para repressão e prevenção da criminalidade e controle de suas consequências. Sua elaboração é um meio pelo qual o Estado oferece respostas às expectativas, à insegurança e aos conflitos presentes no corpo social em determinado contexto histórico.<sup>57</sup> Daí por que é comum a utilização indiscriminada do sistema penal com a finalidade de apaziguar os ânimos públicos e prevenir a prática de condutas rotuladas como desviantes, ou até mesmo *a própria imigração*, sem levar em consideração que, pela própria natureza de suas instituições (excludentes, estigmatizadoras, simbólica e materialmente violentas), não será capaz de, por si só, controlar os fluxos migratórios, as inseguranças e manter a paz social.

Da mesma forma do que em relação à política migratória, reconheço a dificuldade em defender a existência de “uma” política criminal no Brasil: o que existem, em diferentes períodos históricos, são diversas políticas criminais concorrentes, a exemplo da atual política criminal de drogas, relacionada à criminologia do outro, e de políticas criminais que se identificam com a criminologia do cotidiano, consoante será abordado no Capítulo III. A própria possibilidade traçar uma política criminal especificamente voltada ao controle migratório revela essa pluralidade.<sup>58</sup>

Em relação aos países do *Norte global*, existem diversos estudos sobre a relação entre as políticas migratória e criminal. Alguns deles serão, inclusive, abordados no Capítulo III, seja porque estão relacionados à própria realidade brasileira (como o caso dos brasileiros *retornados* do exterior, a partir do final do século XX), seja porque evidenciam o fracasso da *crimigração* e, portanto, insinuam razões para o Brasil não *reproduzir* suas políticas de criminalização e de retirada compulsória.

Segundo Jonatan Simon, a expressão política criminal tem aumentado a sua densidade semântica, ao incorporar nela o significado contido na

---

Advogado, 2003. p. 66-78.

57. DIETER, Maurício Stegemann. *Política Criminal Atuarial: a Criminologia do fim da história*. Tese (Doutorado em Direito – UFPR). Orientador: Prof. Dr. Juarez Cirino dos Santos. Curitiba: 2012. p. 12.

58. Atualmente, são crimes próprios de estrangeiros o delito de reingresso daquele que foi expulso, disciplinado pelo art. 338 do Código Penal de 1940, o crime de fraude de lei sobre estrangeiro (art. 309 do Código Penal), e aqueles previstos no art. 125 da Lei 6815/1980 (Estatuto do Estrangeiro), o que pode ser um esboço de uma política criminal a serviço do controle migratório, cuja manutenção na atualidade – e sua própria existência – será analisada no Capítulo III.

definição de projeto governamental ou governamentalidade,<sup>59</sup> que é eminentemente biopolítico.<sup>60</sup>

*Governamentalidade* é um conjunto constituído por instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e táticas que permitem exercer essa forma bem específica, embora muito complexa, de poder, que tem, por alvo principal, a população;<sup>61</sup> por principal forma de saber, a economia

59. DIETER, M. S. *Política...* cit., 2012. p. 12. Simon diferencia “governar o crime” de “governar através do crime”, sendo que esta última expressão é menos democrática e não traz mais segurança, mas reforça a cultura do medo, bem como transforma o “*welfare state*” em “*penal state*” (SIMON, Jonathan. *Governing Through Crime*. How the War on Crime Transformed American Democracy and Created a Culture of Fear. Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 5-6).
60. O pano de fundo para a análise biopolítica é a ideia de “socialização do corpo”, como forma de controle da sociedade sobre os indivíduos. A biopolítica deriva da expressão “biopoder”, que designa a introdução da vida e seus mecanismos aos cálculos do poder e conhecimento, pretendendo transformar a vida humana, inclusive pela aplicação desse poder e conhecimento mediante leis (FOUCAULT, Michel. *Right of Death and Power Over Life*. In: SCHEPER-HUGUES, Nancy; BOURGOIS, Philippe (org.). *Violence in War and Peace: an anthology*. Oxford: Blackwell, 2004. p. 82. Segundo Foucault, esse processo desenvolveu-se mediante o adestramento e a ampliação das aptidões do corpo como máquina e, posteriormente, através da ingerência no corpo como espécie, estando o Estado atento à sua proliferação, sua longevidade, à geração de “corpos dóceis”, o que caracteriza uma “biopolítica da população” (FOUCAULT, Michel. *História da sexualidade I – A vontade de saber*. Rio de Janeiro: Graal, 1998. p. 127-128). Nesse sentido também: FOUCAULT, Michel. *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Graal, 2006; FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. 26. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 119.
61. A população é um elemento fundamental, que condiciona todos os outros. É espécie de objeto técnico-político de uma gestão e de um governo. Porém, suas variáveis fazem com que ela escape consideravelmente da ação voluntarista e direta do soberano na forma da lei, motivo pelo qual fala-se em “naturalidade da população”. Essa população é evidentemente feita de indivíduos, de indivíduos perfeitamente diferentes uns dos outros, cujo comportamento, pelo menos dentro de certos limites, não se pode prever exatamente. Os indivíduos são movidos pelo desejo, inclusive pelo desejo de movimento e de migrar. Porém, é aqui que essa naturalidade do desejo marca a população e se torna penetrável pela técnica governamental – “(...) esse desejo é tal que, se o deixarmos agir e contanto que o deixemos agir, em certo limite e graças a certo número de relacionamentos e conexões, acabará produzindo o interesse geral da população”. Assim, a partir disso, pode-se identificar certo número de variáveis de que ele depende e que são capazes de modificar o desejo (FOUCAULT, Michel. *Segurança, Território, População*. Curso dado do Collège de France (1977-1978). São Paulo: Martins Fontes, 2008. p. 90-97).

política;<sup>62</sup> e, por *instrumento técnico* essencial, os *dispositivos de segurança*. Além disso, consiste também na tendência para a preeminência do “*governo*” sobre todos os outros tipos de poder, tais como a soberania e a disciplina.<sup>63</sup>

Os dispositivos de segurança são um conjunto de práticas de controle e de supervisão da população, mas também de educação, de seguros, de saúde pública, em suma, de tudo o que permite a reprodução e conservação de determinados arranjos de gestão produtiva das populações.<sup>64</sup> Antes de operar, eles trabalham, criam, organizam, planejam um *meio*, que é aquilo em que se faz a *circulação*, e tendem a se ampliar, uma vez que novos elementos são o tempo todo integrados: integra-se a produção, a psicologia, os comportamentos, as maneiras de fazer dos produtores, dos exportadores, integra-se o mercado mundial. Trata-se, portanto, de organizar ou, em todo caso, de deixar circuitos cada vez mais amplos desenvolverem-se.<sup>65</sup>

Assim, os dispositivos de segurança, ao contrário da *disciplina*,<sup>66</sup> “deixam fazer”, deixam “circular”, mas organizam a circulação e eliminam

- 
62. Economia política é o conjunto de saberes relativos à gestão correta de um território e de suas populações. O fato de a economia política se imprimir na racionalidade do governo, permeando suas estratégias, práticas e instituições, significa que, a partir desse momento, governar um Estado e exercitar produtivamente os poderes que derivam do novo conceito de soberania significará maximizar as potencialidades produtivas e incentivar o bem-estar da população, ativando, nesse meio tempo, mecanismos de verificação dos resultados, tais como a estatística social, os recenseamentos e a contabilidade nacional (GIORGI, Alessandro de. *A miséria governada através do sistema penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2006. p. 85).
63. A governamentalidade trouxe o desenvolvimento de toda uma série de aparelhos específicos de governo e, por outro lado, o desenvolvimento de toda uma série de saberes indissociáveis de todos os processos que giram em torno da população no sentido lato, o que se chama, precisamente, de economia. A partir da governamentalização do Estado, no século XVII, as técnicas de governo tornaram-se o intuito político e o único espaço real de luta e dos embates políticos (FOUCAULT, M. *Segurança...* cit., 2008. p. 32-144).
64. GIORGI, A. *A miséria...* cit., 2006. p. 87.
65. FOUCAULT, M. *Segurança...* cit., 2008. p. 59.
66. A disciplina é normalizadora. A normalização disciplinar consiste em primeiro colocar um modelo construído em função de certo resultado, e a operação de normalização disciplinar consiste em procurar tornar as pessoas, os gestos, os atos, conformes a esse modelo, sendo normal precisamente quem é capaz de se conformar a essa norma e o anormal quem não é capaz. Esse modelo ainda existe em instituições totais, como a prisão e o hospital psiquiátrico (FOUCAULT, M. *Segurança...* 2008. p. 75; GOFFMAN, Erving. *Manicômios, prisões e conventos*. São Paulo: Perspectiva, 1974. p. 16-18).

o que é perigoso nela: separam a boa circulação da má e maximizam a boa circulação, diminuindo a má.<sup>67</sup> Assim, correspondem a mecanismos de controle social, como no caso das penas e dos mecanismos de retirada compulsória previstos nas legislações migratórias e de eventual vedação do ingresso, inclusive por políticas higienistas. Correspondem ainda a mecanismos que têm por função modificar o destino biológico da espécie ou da população e, portanto, relacionados à crença na *raça*<sup>68</sup> e na eugenia, como foi a política de branqueamento que será abordada nesta obra.

Com base na governamentalidade, podemos compreender, além da expressão *governar através do crime*, também a *segurança das migrações*. Esta diferencia-se da disciplina das migrações<sup>69</sup> e da política migratória já descrita, porque, como regra geral, “deixa entrar”, o que implica uma aparente liberdade de circulação, mas faz os dispositivos de segurança atuarem, quando necessário. Esses dispositivos, aliás, consistem não somente na retirada compulsória, mas na impossibilidade da regularização migratória e da própria naturalização.

A segurança das migrações é atribuição da *polícia*, que, a partir do século XVIII, consiste no conjunto de leis e regulamentos que dizem respeito

67. FOUCAULT, M. *Segurança...* cit., 2008. p. 24.

68. O termo “raça”, antes de aparecer como um conceito fechado, fixo e natural, é entendido como um objeto de conhecimento, cujo significado é constantemente renegociado e experimentado em contextos históricos específicos (SCHWARCKZ, Lilia Moritz. *O espetáculo das raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil (1870-1930)*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993. p. 17). Para Antonio Negri, na atualidade, raça, nação e povo são conceitos que se aproximam, e a construção de uma diferença racial absoluta é o terreno essencial para a concepção de uma identidade nacional homogênea. Acrescenta que, também atualmente, raça não é determinada pela etnia, nem pela cor da pele, mas é determinada politicamente pela luta coletiva. Menciona que, no Império, certas práticas específicas e tradicionais de racismo diminuíram, porém o racismo não retrocedeu, mas suas estratégias mudaram. Aduz que o novo racismo não repousa num conceito biológico de raça, mas nas diferenças entre culturas e tradições: sérvios e croatas, hutus e tutsis – precisam ficar separados (NEGRI, Antonio; HARDT, Michael. *Império*. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 121-144).

69. A disciplina diz, a cada instante, o que deve ser feito. Ao contrário disso, a liberdade, ao mesmo tempo ideologia e técnica de governo, deve ser compreendida no interior das mutações e transformações das tecnologias de poder, correlaciona-se com a implantação dos dispositivos de segurança. Um dispositivo desse tipo-só poderá funcionar bem justamente se houver possibilidade de movimento, de deslocamento, processo de circulação tanto das pessoas quanto das coisas (FOUCAULT, M. *Segurança...* cit., 2008. p. 64).

ao interior de um Estado e procuram consolidar e aumentar o poderio desse Estado, bem como fazer um bom uso das suas forças.<sup>70</sup> Para isso, tem que se preocupar com o número de homens (estatística), com as necessidades da vida, com a saúde e com a *circulação*. Assim, partindo do Estado como poder de intervenção racional e calculado sobre os indivíduos, vai retornar ao Estado como conjunto de forças crescentes ou a se fazer crescer.<sup>71</sup>

Ocorre que, além da era da governamentalidade, reconheço que estamos também na era do *Império*. Essa era é pós-colonial, e identifica-se com a globalização<sup>72</sup> irresistível, marcada por trocas econômicas e culturais. Não há um único centro territorial de poder, mas potências que ocupam posição privilegiada no Império, como os Estados Unidos,<sup>73</sup> por exemplo. Da mesma forma, não se baseia em fronteiras ou barreiras fixas, mas pela descentralização e desterritorialização, que incorpora, gradualmente, o mundo inteiro dentro de suas fronteiras abertas e em expansão.<sup>74</sup>

O Império é uma forma paradigmática de biopoder e seu objeto é a vida social como um todo. Assim, a produção biopolítica é a própria produção da vida social, na qual o econômico, o político e o cultural cada vez mais se sobrepõem e se completam um ao outro.<sup>75</sup> As intervenções imperiais na vida social podem ser militares, morais e também jurídicas. A intervenção moral prepara a ação militar, frequentemente ditada unilateralmente pelos Estados Unidos, que desempenham a tarefa primária (moral) e, posteriormente,

---

70. FOUCAULT, M. *Segurança...* cit., 2008. p. 423.

71. FOUCAULT, M. op. cit., p. 435-439.

72. A globalização tem duas faces: numa delas, o Império dissemina-se em caráter global, sua rede de hierarquias e divisões mantém a ordem através de novos mecanismos de controle e permanente conflito. Na outra, é a criação de novos circuitos de cooperação e colaboração, que se alargam pelas nações e os continentes, facultando uma quantidade infinita de encontros. Essa segunda face não quer dizer que todos no mundo se tornem iguais, mas proporciona a possibilidade que descubramos pontos comuns que permitam que possamos nos comunicar para agir conjuntamente (NEGRI, Antonio; HARDT, Michael. *Multidão: guerra e democracia na era do Império*. Rio de Janeiro: Record, 2005. p. 12).

73. Os Estados Unidos assumiram o papel de protetores de todas as nações das Américas contra agressões europeias, um papel que se tornaria finalmente explícito com a Doutrina Roosevelt, invocando para os EUA “um poder de polícia internacional”. Assim, a política ianque é uma forte tradição de imperialismo com uma roupagem anti-imperialista (NEGRI, A.; HARDT, M. *Império...* cit., 2001. p. 200).

74. NEGRI, A.; HARDT, M. *Império...* cit., 2001. p. 12-15.

75. NEGRI; HARDT, op. cit., p. 12-13.

pedem a seus aliados que ponham em movimento um processo de contenção armada e repressão do atual inimigo do Império. Esses inimigos comumente são chamados de terroristas, mas também se identificam com os traficantes de drogas. A repressão efetiva desses grupos pode não ser tão importante como criminalizar suas atividades e administrar alarmes sociais sobre sua existência, para facilitar o controle.<sup>76</sup>

As intervenções jurídicas podem ocorrer através das organizações internacionais, e também são preparadas por intervenções morais, a exemplo de alguns mandamentos de criminalização. A concepção de Império, aliás, vê a transformação jurídica como sintoma de mudanças de constituição material biopolítica de nossas sociedades, que dizem respeito não apenas à lei internacional e às relações internacionais, mas também às relações de poder no plano interno de cada país.<sup>77</sup> Pode-se acrescentar que a transformação jurídica não é apenas um sintoma, mas também contribui para essa mudança, ao alterar a linguagem e as práticas de inclusão ou exclusão dos indivíduos.<sup>78</sup>

As *migrações*, no Império, aparecem como uma espécie de libertação das multidões,<sup>79</sup> e exaltam o poder de circular como a primeira ação ética de uma ontologia contraimperial.<sup>80</sup> Elas expõem a miséria de seus locais de origem, a fome e a guerra e, com isso, as próprias divisões e hierarquias geográficas do sistema global de comando, muitas delas heranças do modelo de exploração colonialista. Além disso, escancaram, nos locais de destino, o medo da violência, da pobreza e do desemprego como a força primária e imediata que cria e mantém essas novas segmentações.<sup>81</sup>

É incontestável que as fronteiras dos Estados estão cada vez mais permeáveis a todo tipo de fluxo de pessoas, inclusive àqueles de migrantes

76. NEGRI, A.; HARDT, M. *Império...* cit., 2001. p. 55-56.

77. NEGRI; HARDT, op. cit., p. 24.

78. Ademais, Negri e Hardt reconhecem que, no Império, a lei continua a desempenhar papel central. Ao mesmo tempo, promovem uma crítica à nova noção de direito do contexto da globalização, quando esta trata a esfera universal, planetária, como um conjunto único e sistêmico, age num estado de exceção e se vale de uma tecnologia adequada, plástica e constitutiva, que são as técnicas de polícia (NEGRI, A.; HARDT, M. *Império...* cit., 2001. p. 45).

79. O conceito de multidão desafia a verdade consagrada da soberania (de corpo político): a multidão, embora se mantenha múltipla e internamente diferente (é uma multiplicidade irreduzível), é capaz de agir em comum e, portanto, de se governar. Em vez de ser um corpo político com uma parte que comanda e outras que obedecem, a multidão é a carne viva que governa a si mesma (NEGRI, A.; HARDT, M. *Multidão...* cit., 2005. p. 140-145).

80. NEGRI; HARDT, op. cit., p. 386.

81. NEGRI; HARDT, op. cit., p. 360.

que viajam em condições de extrema pobreza.<sup>82</sup> Além disso, enquanto as grandes migrações europeias do passado geralmente se direcionavam para um espaço “fora”, para espaços considerados vazios, hoje muitas migrações movem-se para “lugares cheios”.<sup>83</sup> Nesses lugares, os imigrantes tornam-se outra minoria étnica no país de adoção, com suas realidades e normas próprias – dentre elas, a *legislação migratória* e também a *legislação criminal* –, fundadas nas relações de *poder*, com destaque o poder soberano.<sup>84</sup>

Por fim, as migrações, apesar de reconhecerem as hierarquias geográficas do sistema, tratam o planeta como um espaço comum e, com isso, trazem à tona a demanda por *cidadania global*, que é o poder do povo de se reapropriar do controle sobre o espaço. Assim, reivindicam a participação democrática como a via que permitirá encontrar o caminho que conduza para longe do medo, da insegurança e da dominação, e que leve a uma vida pacífica em comum.<sup>85</sup>

---

82. NEGRI; HARDT, op. cit., p. 180.

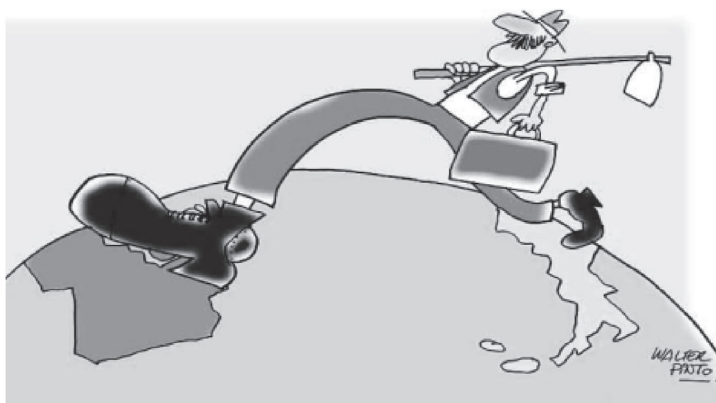
83. NEGRI; HARDT, op. cit., p. 180.

84. BAUMAN, Z. *Comunidade...* cit., 2003. p. 94.

85. NEGRI, A.; HARDT, M. *Multidão...* cit., 2005. p. 10.

# 1

## De colonos imigrantes a estrangeiros: A relação entre política migratória e política criminal brasileira antes do golpe militar de 1964



*“Ninguém mais se entende; as línguas estão baralhadas; indivíduos, vindos de toda parte, trazem na alma a sombra de deuses diferentes; todos são estranhos, os pensamentos não se comunicam, os homens e as mulheres não se amam com as mesmas palavras... Tudo se desagrega, uma civilização cai e se transforma no desconhecido.”*

Graça Aranha.<sup>86</sup>

86. ARANHA, José Pereira da Graça. *Canaã*. 4. ed. São Paulo: Ática, 1998. p. 32.

## 1.1 Uma introdução à política migratória brasileira

O Brasil é um país caracterizado pela forte miscigenação de seus habitantes, desde a dominação europeia exercida em face dos índios, durante o período colonial, até os significativos fluxos migratórios recebidos durante o período imperial e, principalmente, republicano. Assim, durante mais de quatro séculos, o território nacional recebeu aproximadamente quatro milhões de europeus e asiáticos – muitos deles impulsionados pelo excesso populacional e pela falta de oportunidades nos locais de origem, e ainda, pelo incentivo direto e indireto do *Novo Mundo*, como o custeio da viagem e a notícia de oportunidade de trabalho, concessão de terras e de ascensão social<sup>87</sup> –, principalmente entre 1870 e 1930, último momento relevante de grande influxo de estrangeiros, chamados, então, de imigrantes.<sup>88</sup>

Não se pode olvidar ainda a contribuição da vinda de negros africanos em razão do tráfico de escravos.<sup>89</sup> Esse contingente migratório, estimado em aproximadamente 3 milhões de pessoas, era duplamente forçado: primeiro, não havia uma escolha por parte dos emigrantes e, segundo, as regiões africanas de onde se originaram os escravos não se caracterizavam por problemas de excesso de população.<sup>90</sup>

**Maria Stella Ferreira Levy** indica três fases da imigração no período imediatamente posterior à Independência: (a) a primeira leva de imigrantes estrangeiros se concentrou entre 1880 e 1903, com a entrada de 1.850.985 europeus, com a predominância de italianos, sendo que, entre 1872 a 1899, a taxa de crescimento das entradas anuais de imigrantes europeus chegou a 9%; (b) a segunda onda se refere ao período de 1904 a 1930, também com intenso fluxo migratório, merecendo destaque o aumento da entrada de portugueses e espanhóis e o início do fluxo de japoneses, seguidos pelos poloneses, russos, romenos e sírio-libaneses; (c) posteriormente, houve significativa redução da imigração internacional, devido à crise de 1929 e ao fechamento das

---

87. SKIDMORE, Thomas E.. *Preto no branco: raça e nacionalidade no pensamento brasileiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976. p. 142-155.

88. BARRACLOUGH, Geoffrey. *Introdução à História Contemporânea*. Trad. Álvaro Cabral. 5. ed. Zahar: Rio de Janeiro, 1983.

89. SILVA FILHO, José Carlos Moreira da. Da 'invasão da América aos sistemas penais de hoje: o discurso da 'inferioridade latino-americana. In: WOLKMER, Antonio Carlos (Org.). *Fundamentos de história do direito*. p. 341-390. 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2012. p. 23-25.

90. LEVY, Maria Stella Ferreira. O papel da migração internacional na evolução da população brasileira (1872 a 1972). *Revista Saúde Pública*, v. 8 (supl.), p. 49-90. São Paulo, 1974, especialmente p. 50.

fronteiras decorrente da Constituição de 1934, que estabeleceu cotas para o ingresso de imigrantes,<sup>91</sup> e a terceira onda imigratória de estrangeiros, e a menos estudada no Brasil, está vinculada ao término da Segunda Guerra Mundial até os anos 1960, anteriormente ao golpe militar de 1964.<sup>92</sup>

### 1.1.1 Imigração e colonização do Brasil do século XIX

A *invasão* europeia no continente americano ou, em uma perspectiva eurocêntrica, o *descobrimento*, ocorreu no período mercantilista, caracterizado pela crença na superioridade do Velho Mundo, pela formação de fortes Estados-nacionais, inclusive mediante a exploração econômica de colônias além-mar, garantindo o acesso a matérias-primas.<sup>93</sup> Em relação ao Brasil, a potência a impor o sistema colonial foi Portugal, que chegou à costa brasileira em 1500. Nesse período, os habitantes do território eram os índios, cujo número é difícil de conhecer,<sup>94</sup> que foram dominados tanto no plano territorial, quanto no dos corpos e, ainda, no espiritual, ao ser imposto a eles a religião cristã, os valores, a história e a cultura europeia, etc., a partir de práticas assimilacionistas e também genocidas.<sup>95</sup> Desse violento “encontro”, surgiu a miscigenação: brancos, os dominadores; índios, os “donos” do território; negros, vindos de forma forçada, em razão do tráfico de escravos. Já os crioulos e mestiços, diferentemente dos outros três, não têm uma personalidade cultural e racial definida, sendo os únicos que, no século XX, “fizeram” 500 anos.<sup>96</sup>

Durante quase todo o período em que o Brasil ainda era colônia portuguesa e, portanto, até a proclamação da Independência, em 1822, o território nacional somente conheceu os contingentes estrangeiros desembarcados contra a vontade lusa ou apesar dela, destacando-se os holandeses, os franceses e os ingleses.<sup>97</sup> Assim, no período colonial, além

91. SICILIANO, André L. *Antes de discutir a Política Migratória brasileira*: um ensaio conceitual. Universidade de São Paulo: Instituto de Relações Internacionais, 2012. p. 9.

92. BAENINGER, Rosana. *Fases e faces da migração em São Paulo*. Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp, 2012.

93. BARRACLOUGH, Geoffrey. *Introdução...* cit., 1983. p. 56-60.

94. LEVY, M. S. F. O papel... cit., 1974, p. 50.

95. SILVA FILHO, J. C. Da invasão... In: WOLKMER, A. C. *Fundamentos...* cit., 2012. p. 23-25.

96. SILVA FILHO, J. C. Da invasão... In: WOLKMER, A. C., op. cit., p. 25.

97. CÔRTEZ, Geraldo de Menezes. *Migração e colonização no Brasil*. Livraria José Olympio Editora: Rio de Janeiro, 1958. p. 8-9.

da ausência de uma identidade nacional, também não havia motivo para se falar propriamente em “migrações”, mesmo porque, segundo Lúcia Lippi Oliveira, antes do século XIX, os europeus não emigraram no verdadeiro sentido da palavra, já que “(...) *emigração supõe que alguma coisa melhor do que se deixa nos espera para nos dar oportunidade de mudarmos de estado ou de funções*”, e não simplesmente com o intuito de dominar ou explorar temporariamente e economicamente territórios e retornar ao local de origem.<sup>98</sup>

Entretanto, em 1808,<sup>99</sup> com a vinda da família real portuguesa para o Brasil, foram abertos os portos ao comércio internacional e foi promulgado o decreto que assegurava aos estrangeiros o direito à propriedade territorial,<sup>100</sup> oportunizando a vinda de contingentes populacionais excedentes do continente europeu. Essa abertura ocorria justamente quando a Europa já era marcada pelo progresso industrial, pela elevada densidade demográfica e pela limitação da disponibilidade de terras.<sup>101</sup>

Já nessa época, ou seja, pouco antes da Independência do Brasil, iniciava-se o incipiente *sistema de colonização*, no sentido de habitação e exploração de novas áreas do território nacional. O núcleo pioneiro de imigrantes foi a colônia de Nova Friburgo, Estado do Rio de Janeiro, fundada

---

98. OLIVEIRA, Lúcia Lippi. *Nós e eles: relações culturais entre brasileiros e imigrantes*. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 116.

99. Nesse período, já estava em declínio o eurocentrismo e o próprio mercantilismo, bem como já havia iniciado na Europa a Primeira Revolução Industrial, ou seja, a revolução do carvão e do ferro, que implicou a extensão gradual do uso de máquinas, o emprego de homens, mulheres e crianças em fábricas, bem como a transformação de uma população de trabalhadores agrícolas numa população urbana dedicada a produzir coisas em fábricas e em distribuí-las, logo que fabricadas (BARRACLOUGH, G. *Introdução...* cit., 1983. p. 44).

100. Trata-se do Decreto de 25 de novembro de 1808, de D. João VI, cujo objetivo era permitir a concessão de sesmarias aos estrangeiros residentes no Brasil, cujo teor era o seguinte: “Sendo conveniente ao meu real serviço e ao bem publico, augmentar a lavoura e a população, que se acha muito diminuta neste Estado; e por outros motivos que me foram presentes: hei por bem, que aos estrangeiros residentes no Brazil se possam conceder datas de terras por sesmarias pela mesma fôrma, com que segundo as minhas reaes ordens se concedem aos meus vassallos, sem embargo de quaesquer leis ou disposições em contrario. A Mesa do Desembargo do Paço o tenha assim entendido e o faça executar. Palacio do Rio de Janeiro em 25 de Novembro de 1808.” (BRASIL. *Colecção das Leis do Brazil de 1808*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891. p. 166).

101. BARRACLOUGH, G. *Introdução...* cit., 1983. p. 64-73. Nesse sentido também: PETRONE, Maria Thereza Schorer. *O imigrante e a pequena propriedade (1824-1930)*. São Paulo: Braziliense, 1982. p. 9.

em 1818 por imigrantes suíços. Na mesma época, também se estabeleceu uma colônia com imigrantes alemães na Bahia, denominada Leopoldina. Entretanto, houve o fracasso desta e de outras tentativas de ambientação de colonos alemães no Nordeste, e as correntes imigratórias europeias passaram a se dirigir para as regiões Sudeste e Sul do País, sendo que, em 1824, ou seja, logo após a Independência, foi fundada a colônia de São Leopoldo, próxima a Porto Alegre, no Rio Grande do Sul.<sup>102</sup>

As colônias, apesar de serem incentivadas pelo recente Estado brasileiro, e de serem objeto da política imigratória do período, não foram o único resultado da efetiva imigração. Algumas correntes migratórias foram eminentemente urbanas, como a sírio-libanesa e a portuguesa, já que os indivíduos de nacionalidade lusa que não estivessem residindo no território no período da independência passaram a vir ao Brasil como imigrantes. Outras correntes se destinavam a serem “braço” nas lavouras antes cultivadas por escravos, sem a pretensão de concessão de terras ou exploração de novas áreas, como será analisado ainda neste capítulo. E muitos dos que se dirigiam às áreas de colonização ou de substituição do trabalho escravo acabaram por permanecer na cidade, seja pelas condições precárias de vida em algumas colônias, seja simplesmente por desconhecerem o trabalho agrícola.<sup>103</sup>

Já nessa época, políticos e intelectuais alertavam para os perigos da colonização em núcleos homogêneos no Sul do País, preocupados com o que chamavam de “enquistamento étnico”<sup>104</sup> das colônias alemãs. Essa preocupação se agravou nos anos que antecederam a Primeira Guerra Mundial, especialmente em face do movimento conhecido como pangermanismo. Mas, mesmo com o receio da formação de “quistos” da mesma nacionalidade, em geral o sistema de colonização permaneceu o mesmo para os três estados do Sul: colônias compostas de pequenos proprietários agricultores. Posteriormente, iniciou-se a saída de famílias e indivíduos das áreas coloniais para as cidades maiores, como Porto Alegre e Curitiba, em parte motivada pelo esgotamento e parcelamento de lotes coloniais, em parte pelas possibilidades de ascensão social.<sup>105</sup>

102. Imigrantes e seus descendentes, historiadores e outros estudiosos consideraram a fundação de São Leopoldo, e não de Nova Friburgo, como marco inicial da história da imigração para o Brasil, não somente pelo sucesso da iniciativa, mas também pelo fato de ela se ter revelado como modelo para os empreendimentos que se seguiram (PETRONE, M. T. S. *O imigrante...* cit., 1982. p. 27).

103. SEYFERTH, Giralda. *Imigração e cultura no Brasil*. Brasília: UnB, 1990. p. 20.

104. Formação de “quistos” de pessoas da mesma nacionalidade.

105. SEYFERTH, *Imigração e cultura...* cit., 1990. p. 15.

A intensificação da imigração somente ocorreu após 1850, quando foi determinado o fim do tráfico de escravos.<sup>106</sup> A escravidão, aliás, é uma extrema violência contra a mobilidade humana, e se vale do aparelho repressivo, inclusive estatal, para impedir o êxodo da força de trabalho, que tende a buscar a liberdade, melhores condições de vida e romper condições desumanas de trabalho e de disciplina a que são submetidas. Nesse norte, a história da escravidão negra na América demonstra a necessidade vital de controlar o trânsito de mão de obra, seja por intermédio dos navios fechados, seja pelas técnicas repressivas empregadas contra os escravos fugidos.<sup>107</sup>

No mesmo ano em que foi determinado o fim do tráfico de escravos, foi promulgada a Lei de Terras,<sup>108</sup> que, dentre outras coisas, transformou a terra em mercadoria. A partir desses marcos, a colonização passou para a responsabilidade dos governos provinciais, e abriram-se oportunidades para a iniciativa privada, porém ainda sujeita à orientação e à fiscalização dos órgãos federais, principalmente do “Conselho de Imigração e Colonização”.<sup>109</sup>

Assim, ao lado da colonização oficial, estimulou-se também a atuação das companhias de colonização. Um dos exemplos mais bem-sucedidos de “colonização particular” foi da colônia D. Francisca, hoje Cidade de Joinville, em Santa Catarina, fundada em 1851 pela Sociedade Colonizadora de

---

106. BRASIL. Lei 581, de 4 de setembro de 1850, que estabeleceu medidas para a repressão do tráfico de africanos, em 27 de setembro de 1850. Não se ignora ainda medidas anteriores, porém ineficazes, como a Lei Feijó, promulgada em 7 de novembro de 1831, que também tinha por finalidade principal reprimir o tráfico de africanos.

107. NEGRI, Antonio; HARDT, Michael. *Império*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

108. Regulamentada em 1854, através do Decreto 1318, de 30 de janeiro, a Lei aboliu a gratuidade de lotes aos colonos, estabelecendo a compra como único título de posse, e criou a Repartição Geral das Terras Públicas, que teria a seu cargo a delimitação, divisão e proteção das terras devolutas e a promoção da colonização nacional e estrangeira. Essa lei pode ser interpretada como resultado da pressão dos grandes proprietários monocultores de café, que pretendiam drenar a corrente de imigrantes para as suas fazendas (IOTTI, Luiza Horn. A política imigratória brasileira e sua legislação – 1822-1914. In: *Brasil no Sul: cruzando fronteiras entre o regional e o nacional*. Anais do X Encontro Estadual de História. Santa Maria: 10 de julho de 2010).

109. O órgão coordenador da colonização – Conselho de Imigração e Colonização – foi extinto pela Lei 2.163, de 5 de janeiro de 1954, assim como também a Divisão de Terras e Colonização e o Departamento Nacional de Imigração, sendo substituídos pelo Instituto Nacional de Imigração e Colonização (INIC).

Hamburgo, nas terras que pertenciam à Princesa Dona Francisca, casada com o Príncipe de Joinville.<sup>110</sup>

Outro grande impulso à imigração foi a *abolição da escravidão*,<sup>111</sup> em 1888, e a necessidade de incentivar a vinda de trabalhadores de fora do País, principalmente para as plantações de café nas grandes fazendas do interior de São Paulo, em substituição ao trabalho escravo.<sup>112</sup> Em razão disso, foi criado o Departamento de Imigração e Colonização de São Paulo, filiado à Secretaria da Agricultura, com a finalidade de incentivar as Companhias de Imigração, que tinham a concessão para trazer os imigrantes europeus para as lavouras de café, transformando a imigração em uma campanha de arrecadação de mão de obra.<sup>113</sup>

Levy aponta esse momento como o início da política de imigração no Brasil, considerando que a anterior, vinculada à colonização, antecedia a própria Independência do País. Refere que essa política foi tardia em relação aos Estados Unidos e outros países da América que já recebiam imigrantes europeus, e que ocorreu devido à mudança de um sistema econômico escravocrata para um sistema capitalista de produção, que tem como marco inicial a lavoura cafeeira.<sup>114</sup>

A mão de obra imigrante era, portanto, a solução para a carência de braços no campo, motivo pelo qual a política imigratória passou a abranger também a alocação de estrangeiros nas fazendas de café, e não somente a povoação e a agricultura familiar em pequenas propriedades de terra. Era trabalhadora e barata e passível, segundo parecia aos interessados, de ser

110. PETRONE, M. T. S. *O imigrante...* cit., 1982. p. 36.

111. BRASIL. “*Lei Áurea*”. Lei 3.353, de 13 de maio de 1888. Declara extinta a escravidão no Brasil.

112. FELMANAS, Arnaldo. *Sua Excelência... meio-cidadão*. Cupolo: São Paulo, 1974. p. 18.

113. O Departamento Estadual de Imigração e Colonização celebrou com a recém-criada Companhia Itaquera, um acordo pelo qual lhe outorgava a concessão privilegiada de promover a imigração. Dava-lhe assim amplas perspectivas de agir direta e exclusivamente no interesse de seus membros, ou seja, os proprietários rurais que as compunham. Segundo tal concessão, a Itaquera promoveria a vinda dos imigrantes, com despesas de viagem pagas pelo Governo Estadual. Em garantia de pagamento de suas viagens ao Estado, cada imigrante viria com um contrato assinado, obrigando-se a trabalhar por um período de cinco anos nas fazendas. Nesse período, teriam em seus salários o desconto mensal, com o qual pagariam, em prestações, as suas viagens ao Governo Estadual, que as financiara (FELMANAS, A. *Sua Excelência...* 1974. p. 22).

114. LEVY, M. S. F. O papel... cit., , 1974, p. 50.

paga com os mais baixos salários, em troca somente da sobrevivência: “*algo assim, como a escravatura em nova versão, versão século XX*”.<sup>115</sup> Nessa época, considerava-se que os libertos tinham o vício original de não gostar de trabalhar, o que era uma mácula moral, cuidando-se do “*mito da vadiagem, da preguiça natural do brasileiro*”. Nesse sentido, em vez de “educar o liberto”, decidiu-se pelo que “(...) *seria mais econômico, encontrar quem já tivesse a virtude natural*”.<sup>116</sup>

A imigração de europeus para o Brasil era objeto de intensa propaganda no Velho Continente e de custeio de passagens, ou mesmo da concessão de lotes de terras, dando origem à categoria dos imigrantes *subsidiados*, que passaram a figurar ao lado dos *espontâneos* e mesmo dos *indesejáveis*, que vinham ao Brasil sem incentivo da política migratória vigente, e serão descritos mais adiante.<sup>117</sup> Mesmo que desejáveis, os colonos europeus não deixavam de ser *controlados*, ou mesmo *tutelados*,<sup>118</sup> através da *indução* do deslocamento dirigido a determinados locais e a realização de específicas

---

115. FELMANAS, op. cit., p. 22.

116. GUERRA, Maria Pia dos Santos Lima. *Anarquistas, trabalhadores, estrangeiros: a construção do constitucionalismo brasileiro na Primeira República*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, 2012. p. 31. Nesse sentido também: HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 39.

117. As ações estatais, dentre elas o incentivo à imigração, são uma forma interação entre agentes de Estado e os imigrantes, e são apenas uma parcela das complexas e múltiplas interações que estruturaram o processo da *imigração de massa* [RAMOS, Jair de Souza. *O poder de domar do fraco: construção de autoridade e poder tutelar na política de Povoamento do Solo Nacional*. 2002. Tese (Doutorado em Antropologia Social). Museu Nacional/Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2002. p. 10].

118. A tutela funciona como mecanismo de controle sobre um conjunto de indivíduos potencialmente perigosos em razão de seus comportamentos desviantes. São mecanismos por meio dos quais se buscava construir as interações entre agentes de Estado e demais agentes sociais, que conferia àqueles um papel tutelar frente aos demais agentes sociais. Essas técnicas consistem, inicialmente, na concessão de *auxílios* e *favores* aos imigrantes e colonos, como a concessão ou reembolso das passagens internacionais, o transporte e alojamento gratuito até o *núcleo colonial*, a oferta de sementes e instrumentos de produção, a venda financiada do *lote*, os trabalhos pagos nos quais o colono podia se engajar enquanto não obtinha sua primeira colheita, etc. Estes *auxílios* e *favores* configuravam ações e investimentos estatais por meio dos quais os agentes do Povoamento buscavam, ao longo do tempo, atrair os imigrantes e colonos, fixá-los e induzi-los a adotarem determinados comportamentos, daí por que “tutelares” (RAMOS, J. S. *O poder...* cit., 2002. p. 10).

práticas produtivas e políticas.<sup>119</sup> Assim, os elementos que constituíam determinados imigrantes como *subsidiados*, também são mecanismos através dos quais os agentes de povoamento buscavam agir sobre as ações desses colonos, de modo a construir uma relação de autoridade sobre seus corpos, sua educação e seu próprio modo de agir e pensar. Exemplo foi a organização colonial com base no núcleo familiar, ao custear o pagamento de passagens exclusivamente para famílias, e ao priorizar a relação do Estado com o *chefe de família*, estrutura já dotada de autoridade junto aos imigrantes e que, portanto, desempenhava um papel central na organização social.

A imigração europeia era estimulada não somente por razões econômicas. Isto porque, para muitos intelectuais, políticos e cientistas brasileiros da segunda metade do século XIX e do início do século XX, uma de suas finalidades era o “branqueamento da raça”.<sup>120</sup> Tal intento tinha como base um argumento racista que supunha a superioridade dos brancos e a inferioridade de outras raças, especialmente a negra, e buscava sua legitimidade científica nas teorias raciais em voga na Europa e nos Estados Unidos,<sup>121</sup> dentre elas: (a) a *escola etnológico-biológica*, com menos influência no Brasil, que defendia existência de diferentes raças humanas (poligenia), e que a inferioridade dos negros e índios podia ser correlacionada com as diferenças físicas em relação aos brancos;<sup>122</sup> (b) a *escola histórica*, representada

119. Tomada como um aspecto da relação de poder, a concepção de autoridade aqui exposta se aproxima bastante do conceito de governabilidade, também oriundo de uma determinada leitura dessas proposições de Foucault (RAMOS, J. S. O *poder...* cit., 2002. p. 16; FOUCAULT, M. *Segurança...* cit., 2008. p. 95-97).

120. PETRONE, M. T. S. O *imigrante...* cit., 1982. p. 38; PRADO JR., Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo*: Colônia. São Paulo: Brasiliense; Publifolha, 2000. p. 82. O “branqueamento” para evitar a “degenerescência”, foi primeiramente mencionado no Brasil por Arthur de Gobineau, mais conhecido como “Conde de Gobineau”, intelectual e diplomata francês que, em suas missões diplomáticas no País, entre 1869 e 1870, pregava a miscigenação como fator de degenerescência física e intelectual. Uma fonte dessa conclusão foram as correspondências escritas quando estava no Brasil, bem como o seu próprio pensamento exposto na obra “Ensaio sobre a desigualdade das raças humanas” (RAEDERS, Georges. *O Conde de Gobineau no Brasil*: documentação inédita. São Paulo: Conselho Estadual de Cultura, 1976). Nesse sentido também: GOBINEAU Arthur de. *Essai sur l'inégalité des races humaines*. v. 5 e 6. Originais de 1853 e 1855. Coleção “Les classiques des sciences sociales” dirigée et fondée par Jean-Marie Tremblay, p. 338).

121. SEYFERTH, G. *Imigração...* cit., 1990. p. 20.

122. Os poligenistas, quando muito extremados, defendiam a tese da esterilidade dos mulatos, uma vez que as leis da zoologia ensinavam que todo animal produzido por união de pais de espécies diferentes nascia incapaz de procriar. No entanto,

por Conde de Gobineau, e que partia da suposição de que raças humanas podiam ser diferenciadas umas das outras, e que eram fator determinante na história humana, bem como cultuava o *arianismo*; (c) o *darwinismo social*, que abandonava o poligenismo ao defender que o *processo evolutivo* começava com uma única espécie.<sup>123</sup>

Tais teorias raciais, que culminavam no *racismo “científico”*,<sup>124</sup> eram reproduzidas no Brasil em um período em que não havia faculdades superiores, exceto as de direito, medicina e engenharia.<sup>125</sup> Aliás, até mesmo nas faculdades, as teorias racistas predominavam, a exemplo da escola baiana de medicina, com o fortalecimento dos estudos de medicina legal centrados na crença da inferioridade da “raça” negra, principalmente sob a orientação de Nina Rodrigues,<sup>126</sup> e das escolas de direito de Recife e de São Paulo, sob a influência dos estudos de antropologia criminal de Lombroso, Garofalo e Ferri e do medo da “anarquia das raças”.<sup>127</sup>

---

como era óbvio que os mestiços humanos não eram estéreis, refugiavam-se numa segunda linha de defesa, argumentando que depois de uma geração uma das raças “puras” originais predominaria, eliminando, assim, a variedade híbrida. Essa teoria poligenista da esterilidade do mulato (ou da sua esterilidade numa futura geração) ganhou poucos adeptos no Brasil, o que, segundo Thomas Skidmore, talvez tenha decorrido de ser tão facilmente desmentida pela realidade social (SKIDMORE, T. *Preto no branco...*, 1976. p. 71-72).

123. SKIDMORE, T. *Preto no branco...*, 1976. p. 66-68. Obras sociais-darwinistas tinham grande influência no Brasil. A maioria dos pensadores brasileiros de antes de 1914 eram adeptos dessa teoria e de suas variações, e são frequentes citações, por exemplo, de Spencer, Le Bon, Lapouge e Ingenieros (SKIDMORE, op. cit., p. 70), sendo que o último também será abordado quando da análise do positivismo criminológico da época.
124. O “racismo científico” legitimou, na época, iniciativas políticas, seja elas no nível nacional, como no caso dos privilégios concedidos à imigração em detrimento dos ex-escravos, seja em nível regional, como políticas específicas de repressão das atividades religiosas ou culturais dos negros (CORREIA, Mariza. *As ilusões da liberdade: a Escola Nina Rodrigues e a Antropologia no Brasil*. 2. ed. Bragança Paulista: Universidade São Francisco, 2001. p. 43).
125. SKIDMORE, op. cit., p. 73.
126. SCHWARCKZ, Lília Moritz. *O espetáculo das raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil (1870-1930)*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993. p. 208; RODRIGUES, Nina. *Os Africanos no Brasil*. 6. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1982. p. XV.
127. SCHWARCKZ, L. *O espetáculo...*, 1993. p. 156-167. Em relação ao ensino jurídico e sua relação com o monopólio das elites brancas, proprietárias e livres, e a repercussão nas práticas jurídico-político-institucionais do Império e do início da República: ADORNO, Sérgio. *Os aprendizes do poder: o bacharelismo liberal na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

Segundo Thomas Skidmore, Nina Rodrigues foi o principal doutrinador do racismo “científico” no Brasil, uma vez que conciliava o mito da raça com pesquisas e produção acadêmica, muito raras na época.<sup>128</sup> Assim, embora tenha falecido cedo, em 1906, já havia publicado inúmeros relatórios científicos e livros, e fundado a *Revista Médico-Legal*.<sup>129</sup> Em 1904, Rodrigues, escreveu a obra “Os Africanos no Brasil”, defendendo que, “*Quaisquer que sejam as condições sociais em que se coloque o negro, está ele condenado pela sua própria morfologia e fisiologia e jamais pode alcançar o branco.*”<sup>130</sup> *Tratou-se do primeiro pesquisador a estudar a influência africana de maneira sistemática e a catalogar as origens etnográficas africanas dos escravos trazidos para o Brasil. Explicava que a inferioridade do africano fora estabelecida “fora de qualquer dúvida científica”*.<sup>131</sup>

Nina Rodrigues afirmava que as comunidades mestiças tinham tendência à “degenerescência”, devido à propensão às doenças mentais e a problemas físicos, mencionando casos sérios de “neurastenia” e “histeria” entre os mestiços. Defendia que o cruzamento de raças tão diferentes antropológicamente, como são as raças branca, negra e vermelha, resultava num produto desequilibrado e de frágil resistência física e moral, não podendo se adaptar ao clima do Brasil nem às condições da luta social das raças superiores.<sup>132</sup> Narrava casos de italianos e alemães casados com mestiças ou negras que geraram filhos “degenerados”. Defendia que a criminalidade dos povos mestiços ou de população mista como a do Brasil era do tipo violento, muito devido à impulsividade das raças inferiores, mas também em razão da mistura de raças tão diferentes.<sup>133</sup>

A “teoria do branqueamento” pretendia “solucionar” o impasse que era a construção de uma nação civilizada, *apesar* de seu povo ser composto

128. SKIDMORE, T. *Preto no branco...*, 1976. p. 74.

129. SCHWARCKZ, L. *O espetáculo...*, 1993. p. 209-215.

130. RODRIGUES, Nina. *Os Africanos no Brasil*. 6. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1982. p. 263.

131. SKIDMORE, T. *Preto no branco...*, 1976. p. 75-76; RODRIGUES, N. *Os Africanos...* cit., 1982. p. 263.

132. RODRIGUES, Nina. *Mestiçagem, degenerescência e crime* (1894). Campinas: Unicamp. Sem Ano.

133. RODRIGUES, op. cit., 1894. p. 25-27. No mesmo ensaio, referia: “(...) podemos, então, concluir que o crime, como as outras manifestações de degenerescência dos povos mestiços, tais como a teratologia, a degenerescência – a enfermidade e a degenerescência simples incapacidade social –, está intimamente ligado, no Brasil, à decadência produzida pela mestiçagem defeituosa de raças antropológicamente muito diferentes e cada uma não adaptável, ou pouco adaptável, a um dos climas extremos do país: a branca ao norte, a negra ao sul” (RODRIGUES, op. cit., p. 44-45).

por muitos índios, negros e mestiços, e tinha Oliveira Viana como um dos seus principais idealizadores no campo jurídico e político.<sup>134</sup> Assim, seria a resposta a esse “problema” do povo brasileiro, que, após a entrada de grandes contingentes de imigrantes brancos e muita miscigenação, em mais ou menos três ou quatro gerações a população tornar-se-ia cada vez mais branca, eliminando as raças inferiores e constituindo o utópico “tipo brasileiro”. Daí por que a seleção de estrangeiros deveria obedecer a essa demanda de branqueamento, para evitar a “degenerescência”, já mencionada por Conde de Gobineau.<sup>135</sup>

Resumidamente, as ideias que persistiam entre esses intelectuais – além dos já citados, influenciaram o campo político Sílvio Romero<sup>136</sup> e Francisco Campos, dentre outros –, e que foram retomadas nos anos 30, podem ser

---

134. Oliveira Viana é um representante do darwinismo social, da ideologia do arianismo e da exaltação das elites, o que transparece na sua obra *Populações Meridionais do Brasil*, publicada pela primeira vez em 1918 (VIANA, Oliveira. *Populações Meridionais do Brasil: história, Organismo e Psicologia*, 5. ed. Rio de Janeiro, José Olympio, 1952. p. 108). Trata-se da expressão dos preconceitos do seu tempo. Para Viana, fartamente comprometido com o racismo, a inferioridade do nosso povo resultava na presença do negro, mas essa situação podia ser superada com o aumento do sangue ariano que iria modelando a população pelo tipo do homem branco (CARNEIRO, Maria Luiza Tucci. *O anti-semitismo na Era Vargas: fantasmas de uma geração (1930-1945)*. São Paulo: Brasiliense, 1988. p. 90-92).

135. OLIVEIRA, L. L. *Nós...* cit., 2006. p. 8 e 25; GOBINEAU Arthur de. *Essai sur l'inegalité des races humaines*. v. 5 e 6. 1853 e 1855. p. 338.

136. Sílvio Romero (1851-1914), advogado graduado pela Escola do Recife, professor, político e escritor, defendia a existência de três raças para a formação do povo brasileiro: a ariana (superior); a negra (intermediária) e a indígena (inferior). Para ele, o mestiço era a condição desta vitória do branco, uma vez que o sangue negro fortificava o branco, possibilitando que sobrevivesse aos “rigores do clima”. Afirmava que a mestiçagem, nesse caso, era “uma forma de transição necessária e útil que caminha para aproximar-se do tipo superior”. Sua tese era que “a vitória definitiva na luta pela vida e pela civilização, entre nós, pertencerá no futuro ao branco; mas que este, para esta mesma vitória, atentas as agruras do clima, tem necessidade de aproveitar-se do que de útil as outras duas raças lhe podem fornecer, máxime a negra, com quem tem mais cruzado”. Concluía, no entanto, que pela seleção natural, depois de apoderado do auxílio de que necessita, o tipo branco irá tomando preponderância, até mostrar-se puro e belo como no velho mundo. Concluía, ainda, que “a raça primitiva e selvagem está condenado a um irremediável desaparecimento” e que “o negro resistirá ainda por muito tempo; ir-se-á modificando no mestiço e ajudando, destarte, a formação do branco brasileiro, que acabará por triunfar de todo” (ROMERO, Sílvio. Introdução: origens de nossa poesia e de nossos contos

assim enumeradas: (a) admitem a existência de raças superiores e inferiores; (b) delegam às raças manifestações que decorrem de fatores sociais; (c) em sua maioria, afirmam a ideia da inferioridade do mestiço, mesmo que o julguem necessário ao povoamento e ao próprio branqueamento; (d) propõem a formação de uma população eugênica; e (e) postulam a necessidade de controlar a imigração, incentivando a entrada de elementos arianos.<sup>137</sup>

Outra questão importante para o fomento da vinda de imigrantes europeus, e intrinsecamente relacionada com as anteriores, é a rejeição ao escravo liberto por não ser apenas um *inimigo doméstico*, mas um *inimigo público*, impossibilitado de participar da soberania nacional e do poder estatal.<sup>138</sup> Se antes da abolição o escravo era considerado uma *coisa*, objeto de propriedade, e mesmo *bem jurídico* tutelado criminalmente, e não sujeito

---

populares. In: ROMERO, Sílvia. *Contos Populares do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1954. p. 19-22).

137. CARNEIRO, M. L. T. *O anti-semitismo...* cit., 1988. p. 97. Nesse sentido também evidenciam as *Revistas de Colonização e Imigração*, que serão abordadas no segundo item deste Capítulo.
138. GILENO, Carlos Henrique. *Perdigão Malheiro e as crises do sistema escravocrata e do Império*. Tese (doutorado) Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. UNICAMP: Campinas, 2003. p. 39-40. A tese analisa a obra de Perdigão Malheiro, que influenciou enormemente os debates acerca das reformas na instituição escravocrata que estavam ocorrendo no último quarto do século XIX. Perdigão Malheiro referiu que, “em todos os países em que este cancro [a escravidão] se tem introduzido, o escravo não é só reputado um inimigo doméstico, mas ainda um inimigo público, pronto para rebelar-se, a levantar-se” (MALHEIRO, Agostinho Marques Perdigão. *A escravidão no Brasil*: ensaio histórico-jurídico-social. Rio de Janeiro: Typ. Nacional, 1866. p. 32), e que a relação de inimizade, após a abolição da escravatura, seria desconstruída paulatinamente e de forma a não ruir a *ordem* e o *progresso* imperial, construída pelas elites, principalmente pelos juristas-políticos, em uma incipiente nação em que os bacharéis detêm o poder estatal (GILENO, C. H. *Perdigão...* cit., 2003. p. 29-31). Nesse sentido também, Florestan Fernandes também fez menção ao inimigo público constante em Perdigão Malheiro “(...) a sociedade escravocrata só preparou o escravo e o liberto para os papéis econômicos e sociais que eram vitais para o seu equilíbrio interno”. No resto, prevaleceu a orientação de impedir todo florescimento da vida social organizada entre os escravos e os libertos, por causa do temor constante da “rebelião negra”. Como escrevia Perdigão Malheiros, o escravo aparecia como “um inimigo doméstico” e um “inimigo público”: “(...) é o vulcão que ameaça constantemente a sociedade, é a mina pronta a fazer explosão à menor centelha” (FERNANDES, Florestan. *A integração do negro na sociedade de classes*. 3. ed. São Paulo: Ática, V. 1, 1978. p. 56-57).

de direitos, muito menos do direito à cidadania,<sup>139</sup> mesmo após a libertação não gozaram de cidadania plena, tanto é que sequer tinham acesso a cargos públicos. Enquanto isso, a elite imperial desempenhava-se em manter sua identidade enquanto uma classe senhorial, sendo necessária a manutenção de uma *ordem* e a difusão de uma *civilização*.<sup>140</sup> Essa civilização era justamente espelhada nas nações do ocidente industrializado, principalmente europeu, e nos seus ideais de progresso e no primado da razão.

Assim, as questões relativas à imigração europeia se confundiam com a centralização administrativa, a reafirmação de uma elite proprietária e que pretendia se inserir no mundo ocidental e capitalista, e a contenção dos levantes escravos e libertos por intermédio da ação repressiva do Estado imperial. Nesse ponto, a Coroa buscava tanto a difusão da *civilização* como a manutenção da *ordem*, que deixariam intactas as hierarquias vigentes no Império. Para a manutenção destas, o ingresso de imigrantes europeus seria muito mais coerente do que a desconstrução da distinção entre coisa e pessoa, e dos escravos libertos como *inimigos*, e a consequente destruição da identidade de classe dos setores dominantes.<sup>141</sup>

---

139. MALHEIRO, A. M. P. *A escravidão...*, 1866. p. 2.

140. GILENO, C. H. *Perdigão...* cit., 2003. p. 15. Segundo o autor, o Brasil independente se confrontou com uma modernização motivada por um Estado distanciado dos interesses da sociedade, gerando um tipo de Direito estatal imposto pelas “élites iluminadas”, ou seja, a classe senhorial, que valorizava o bacharelismo como modelo de instrução e educação, e se identificava com o próprio Estado, que permanecia distante das demais classes sociais. Para ele, “(...) a classe senhorial – unida a um estado que teria a missão de ordenar o conjunto da sociedade – seria impelida a conservar os seus interesses mantendo uma estreita ligação com os interesses do industrialismo fixado em países centrais do sistema capitalista. Todavia, para preservar a *unidade* do Império, a classe senhorial teria que afirmar a sua singularidade” (GILENO, op. cit., 2003. p. 34). Assim, bacharéis e magistrados, ao ocuparem os quadros políticos e administrativos do Estado monárquico, assumiriam posição de destaque tanto na construção do Estado nacional como na constituição de uma elite iluminada, geradora de um tipo de *direito estatal* que organizaria a sociedade de cima para baixo. Portanto, os *juristas-políticos* estariam imbuídos da tarefa de restaurar e expandir uma ordem, buscando concretizar dois intentos fundamentais: a construção do Estado monárquico e a constituição de uma classe senhorial (GILENO, op. cit., 2003. p. 29). Ainda, sobre a íntima relação entre o “estrato superior” e o bacharelismo e a justiça, bem como em relação à discriminação dos ex-escravos, marginalizados e formadores de uma “classe subalterna”: NEDER, Gizlene. *Iluminismo Jurídico-Penal Luso-Brasileiro: obediência e submissão*. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007. p. 46.

141. GILENO, C. H. *Perdigão...* cit., 2003. p. 34- 35.

Pelos mesmos motivos, as primeiras campanhas de aliciamento humano ocorreram na Espanha, em Portugal e na Itália – países declaradamente preferidos pelo Estado brasileiro, seja em razão do branqueamento da raça, de serem “povos latinos”, seja em virtude dos ideais capitalistas e do afastamento do Oriente. Apenas quando se constatou que o número que se poderia conseguir em contingente imigratório nem de longe seria aquele que os proprietários brasileiros esperavam e do qual necessitavam é que se abriu a permissão para a procura de elemento humano em países da Europa Central, notadamente, bálticos e balcânicos. Nesse período, já se receava a influência do elemento eslavo – poloneses, tchecos, iugoslavos e romenos –, temendo que abalasse profundamente a civilização e a etnia luso-brasileira, bem como que ingressassem ideais revolucionários no território nacional.<sup>142</sup>

Nesse sentido, entre 1888 e 1920 ocorreu grande fluxo de imigrantes para o Brasil, coincidindo, portanto, com a extinção do trabalho escravo e a implantação e consolidação do regime republicano. Trata-se do fenômeno conhecido como “grande imigração”. Nesse período, a contribuição da imigração estrangeira para o crescimento da população chegou a 11%.<sup>143</sup> O quadro seguinte mostra a evolução da imigração no período, e também nos anos seguintes:

**Tabela 1 – Número de entrada de imigrantes no Brasil (1872-1929).**

| PERÍODOS  | NÚMERO E TOTAL |
|-----------|----------------|
| 1872-1879 | 176.337        |
| 1880-1889 | 448.622        |
| 1900-1909 | 1.198.327      |

142. Esse processo de rejeição se repetiu com o advento dos imigrantes japoneses, que começaram a chegar no Brasil no início do século XX, fluxo que se intensificou entre 1920 e 1940 (FELMANAS, A. *Sua Excelência...* cit., 1974, p. 20).

143. Trata-se do percentual de crescimento estipulado pelos estudos de Maria Stella Ferreira Levy no período de 1890-1920, e que leva em consideração também a mortalidade e a imigração de retorno ao País de origem ou a terceiro (assim, não se resume às entradas, mas a dados de censo, ou seja, de imigrantes que habitaram o Brasil no período estudado). Segundo a autora, entre 1890 e 1900 foi o período em que menos imigrantes deixaram o País e, daí em diante, o nível de retorno tendeu a ir gradativamente aumentando (LEVY, M. S. F. O papel... cit., 1974, p. 68). Sobre a “grande imigração no Brasil e a influência na emigração europeia: AVILA, Fernando Bastos de. *L’immigration au Brésil: contribution à une théorie générale de l’immigration*. Rio de Janeiro: Agir, 1956. p. 59-67.

| PERÍODOS    | NÚMERO E TOTAL |
|-------------|----------------|
| 1910-1919   | 622.407        |
| 1920-1929   | 815.453        |
| Total ..... | 4.107.793      |

Fonte: Levyr, M. S. F. O papel... Revista..., 1974, p. 71.

Durante tal período, foi o Estado de São Paulo que recebeu o maior número de estrangeiros, justamente em razão da necessidade de solucionar o problema de mão de obra nas grandes propriedades cafezeiras. Então, os grandes fazendeiros queriam o imigrante como trabalhador rural, e não como pequeno proprietário, distorcendo a “colonização” em seu sentido nato. Por esse motivo, nessa região não se constituíram colônias etnicamente homogêneas como no Sul, e a pequena propriedade surgiu apenas na periferia dos grandes latifúndios de café, muito depois de iniciado o processo imigratório. E, pela mesma razão, uma parcela considerável dos estrangeiros procurou as áreas urbanas, sobretudo a capital.<sup>144</sup>

Chegando às fazendas as quais se destinavam, os imigrantes constataram logo que haviam sido ludibriados e que a nova vida, pela qual haviam optado espontaneamente, os colocava em condições quase de escravidão. Em razão disso, começaram a enviar cartas aos seus conterrâneos, recomendando a não emigrarem da Europa para o Brasil, bem como, principalmente a partir de 1920, começaram maciçamente a fugir para a cidade de São Paulo, à procura de trabalho mais adequado, principalmente na indústria têxtil. O problema, aliás, tomava dimensões catastróficas, pois, a cada dia, novas levadas de fugitivos das fazendas chegavam às cidades, sendo que o problema habitacional de São Paulo já era bastante grave, situação que preocupava seriamente as autoridades e mesmo a população.<sup>145</sup> Nesse momento, na Europa, os órgãos oficiais dos países dos emigrados já tomavam medidas no sentido de proibir a continuação da imigração para o Brasil.<sup>146</sup>

144. SEYFERTH, G. *Imigração...* cit., 1990. p. 16-18. Nesse sentido também: PETRONE, M. T. S. *O imigrante...* cit., 1982. p. 45-50.

145. FELMANAS, A. *Sua Excelência...* cit., 1974. p. 28.

146. Em 1859, foi suspenso o engajamento oficial de emigrantes da Prússia para São Paulo, e, em 1871, a medida estendeu-se a todo o território brasileiro. A Inglaterra, em 1875, e a França, em 1876, “(...) também adotaram medidas restritivas da imigração para o Brasil. O exemplo foi mais tarde repetido pela Itália: em 1895 o governo italiano proibiu a imigração para o Espírito Santo e em 1902 para São Paulo”, sendo que, em 1929, já estava totalmente proibida em vários países (IOTTI, L. H. In: *Brasil...* cit., 2010. p. 7). Nesse

No século XIX, os imigrantes, que, em sua maioria, entraram no Brasil primeiro como colonos estrangeiros, isto é, como indivíduos *subsidiados* e *subordinados* às autoridades governamentais, ou mesmo *tutelados* por estas (que, no nível mais imediato, eram os administradores das colônias), não tinham direito à cidadania brasileira. Isto porque a naturalização – ato do poder público em virtude do qual o estrangeiro perde a nacionalidade de origem e adquire a qualidade de cidadão de outro Estado, admitindo o gozo de todos os direitos civis e políticos<sup>147</sup> – era quase impossível, principalmente em face dos entraves burocráticos e de uma legislação desfavorável ao imigrante. Mesmo aqueles que permaneceram nos grandes centros urbanos também tiveram que enfrentar a burocracia governamental e mais a sua situação de estrangeiros frente a uma população nacional pouco disposta a vê-los como iguais.<sup>148</sup>

Naquele século, no entanto, “imigrante” ainda era sinônimo de trabalhador, no sentido de que estava no País para substituir o “braço escravo” ou para produzir alimentos. A *discriminação*, porém, já existia, quer em relação à elite econômica e política, que queria “braços” para o trabalho, quer em relação às outras classes sociais, com as quais ele ia competir no mercado de trabalho das cidades maiores.

Um dos efeitos mais importantes dessa situação foi a aglutinação de pessoas da mesma origem (étnica ou regional) em grupos mais ou menos identificados com valores culturais próprios e reivindicações comuns, como a de alcançar a cidadania plena. Essa organização se processou ao mesmo tempo em que era reivindicada a cidadania, usando o argumento do *jus soli* e da participação política, que já ocorria informalmente nas antigas colônias, posteriormente emancipadas e transformadas em municípios e comarcas.<sup>149</sup>

Nesse período inicial, estava em vigor a Constituição do Império, de 1824,<sup>150</sup> de caráter liberal e proprietista, que fixou os primeiros critérios para

---

período, também, a emigração começou a ser uma preocupação para os Estados europeus, que começaram a tomar medidas para além da proibição do fenômeno, mas também para a sua prevenção “(...) a emigración obliga al Gobierno a conducirse bien, y la mejor manera de retenr los hombres es ser justo y bueno con ellos” (MATEO, Felipe Vázquez. *Introducción al Decreto Migratorio*. Instituto Español de Emigración: Madrid, 1976. p. 41).

147. TAVARES BASTOS, José. *Naturalização*. São Paulo: Livraria Acadêmica Saraiva, 1926. p. 1.

148. SEYFERTH, G. *Imigração...* cit., 1990. p. 80.

149. SEYFERTH, op. cit., p. 81.

150. BRASIL. *Constituição Política do Império do Brasil*, outorgada pelo Imperador D. Pedro I em 25 de março de 1824. O documento define, em seu art. 1.º, o Império como “a associação Política de todos os Cidadãos Brasileiros”. Segundo Ruth

que um indivíduo fosse considerado cidadão brasileiro (art. 6.º), excluindo os escravos e os estrangeiros, mas conferindo cidadania, dentre outros, aos libertos; aos nascidos no Brasil, ainda que de pai estrangeiro (critério do *jus soli*); aos nascidos no estrangeiro, mas filhos de pai brasileiro, caso venham a residir no Império (*jus sanguinis*); e aos estrangeiros naturalizados.<sup>151</sup> A perda da cidadania, por sua vez, segundo o art. 7.º, ocorreria aos *banidos* por sentença, dentre outros casos, e a suspensão dos direitos políticos “*Por Sentença condemnatoria a prisão, ou degredo, enquanto durarem os seus efeitos*” (art. 8.º, III).

Um marco importante na *luta pela cidadania*<sup>152</sup> foi a Constituição republicana de 1891, que ratificou a “Grande Naturalização”, iniciada no Governo Provisório, estabelecendo dois modos de adquirir a nacionalidade brasileira: a tácita (art. 69, §§ 1.º a 5.º) e a expressa (art. 69, § 6.º). A tácita definia como brasileiros também os estrangeiros que, em se achando em território brasileiro em 15 de novembro de 1889, não declarassem, dentro de seis meses após a entrada em vigor da Constituição, o ânimo de conservar a nacionalidade de origem. Originariamente, não eram exigidas formalidades para obtê-la e prová-la, e somente manifestação específica em contrário excluiria o interessado dos efeitos da grande naturalização, sendo que manifestações posteriores não poderiam alterar o fato consumado, salvo processo de perda de nacionalidade.<sup>153</sup>

Já a naturalização expressa previa como brasileiros os estrangeiros que possuísem bens imóveis no Brasil e fossem casados com brasileiros

---

Gauer, a escolha de uma solução monárquica em vez de republicana deveu-se à convicção da elite de que só a figura de um rei poderia manter a ordem social, e a questão do Império parece estar ligada à complexidade da sociedade da época vinculada ainda a opções políticas de tradição diferente do modelo republicano (GAUER, Ruth Maria Chittó. *Constituição e Cidadania*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014. p. 32).

151. A Constituição atribuiu às normas infraconstitucionais as condições para obter a naturalização (art. 6.º, V).
152. Importante lembrar que, no início do século XIX, período em que a nação foi imaginada como uma comunidade política, de um estado, as ideias de cidadania que emergiram das Revoluções americana e francesa foram as de cidadão e cidadania em substituição às de “súdito” (GAUER, R. M. C. *Constituição...* cit., 2014. p. 47-57).
153. Os tipos de naturalização do período estão explanados no seguinte acórdão: BRASIL. STF. Recurso Extraordinário n. 9.208. Min. Relator Orosimbo Nonato. “*Naturalização tácita – Requisitos constitucionais – Interpretação do art. 69, n. V, da Constituição de 1891*”. Rio de Janeiro, 26 de dezembro de 1947 (data do julgamento). Da mesma forma, constam no seguinte acórdão: BRASIL. STF. Recurso Extraordinário n. 5.396, Min. Relator Filadelfo Azevedo. Rio de Janeiro, 25 de outubro de 1943.

ou tivessem filhos brasileiros, contanto que residissem no Brasil, salvo se manifestassem a intenção de não mudar de nacionalidade (art. 69, § 6.º). Tal dispositivo evidencia a persistência da ligação entre propriedade e cidadania, remetendo ao liberalismo moderno de John Locke, anterior à Constituição do Império, no sentido de que a propriedade culminaria na responsabilidade, no bom uso da razão, tornando a cidadania mais clarividente.<sup>154</sup>

Em 15 de dezembro de 1889, o Decreto 58-A já previa a “Grande Naturalização”, que apenas foi “constitucionalizada” em 1891. Tal Decreto dispunha que seriam também naturalizados aqueles que passassem a residir no País, a partir da data da publicação normativa, por dois anos, desde que não requeressem expressamente o contrario (art. 2.º). No art. 3.º, estava definida a grande naturalização: “Os estrangeiros naturalizados por este Decreto gozarão de todos os direitos civis e políticos dos cidadãos natos, podendo desempenhar todos os cargos públicos, exceto o de Chefe do Estado”.<sup>155</sup>

Tratou-se de uma medida de facilitação da inclusão nacional dos imigrantes, que já correspondiam a uma parcela significativa da população. Cuidou-se ainda do reconhecimento da cooperação dos imigrantes no desenvolvimento do território nacional. Para Tavares Bastos, no entanto, equivalia ao “barateamento” da qualidade de cidadão brasileiro, uma vez que qualquer forasteiro que a procurasse receberia tal título.<sup>156</sup>

Paralelamente, nos outros países de imigração, como a Argentina, também havia a facilitação da naturalização, mas a “euforia” da elite liberal diante da promessa de progresso representada pela imigração de indivíduos trabalhadores – no campo e na indústria – e de “raça” branca, para reduzir a influência dos escravos negros e indígenas, estava prestes a terminar. Paralelamente, também na Argentina, iniciava o surgimento de um sentimento “nacional” e a visualização dos “estrangeiros reais” e, logo em seguida, dos “inimigos externos” anarquistas, socialistas e sindicalistas, enfim, ameaçadores da ordem.<sup>157</sup>

154. GAUER, R. M. C. *Constituição...* cit., 2014. p. 40-47; LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil*. São Paulo: Vozes, 2006; SILVA FILHO, José Carlos Moreira da. John Locke. In: BARRETTO, Vicente (Coord.). *Dicionário de filosofia do direito*. São Leopoldo: UNISINOS; Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 541-545.

155. BRASIL. Decreto 58-A, de 14 de Dezembro de 1889. *Coleção de Leis do Império do Brasil* – 1889, Página 251 (Publicação Original).

156. TAVARES BASTOS, J. *Naturalização*, 1926. p. 11.

157. REJO, Camila Bueno. Carlos Octavio Bunge e José Ingenieros: entre o científico e o político. In: *Pensamento racial e identidade nacional na Argentina* (1880-1920). São Paulo: UNESP/Cultura Acadêmica, 2009. p. 75-79.

### 1.1.2 O século XX: o controle estatal e o paradigma do “anarquista” ou “quando o imigrante se torna estrangeiro”

A Primeira República teve início com sua promulgação, em 1889, perdurando até 1930, quando, no contexto internacional, o mundo já enfrentava a Primeira Guerra Mundial e a Crise de 1929 ou “Grande Depressão”. Nesse interregno, mas já no século XX, houve a mudança do paradigma do colono-imigrante para o do anarquista-estrangeiro, conforme será abordado neste item.

Após a Primeira Guerra Mundial, a maioria dos países progressivamente aumentou as restrições à livre migração anteriormente existente. Inicialmente, da parte dos Estados de imigração e depois também dos de emigração, alguns dos quais chegaram à proibição integral e outros à permissão só para determinados grupos populacionais. Tornaram-se difíceis, portanto, tanto os vistos para entrada quanto as permissões de saída.<sup>158</sup>

Durante o período republicano, mesmo ainda no século XIX, como já realçado, iniciou-se um movimento de afirmação da cidadania por parte dos imigrantes, principalmente no aspecto relativo ao direito à participação política. Tal movimento ocorreu por meio da imprensa e através de outras espécies de propaganda, como forma de garantir os direitos de cidadania até então cerceados. Um dos objetivos era a eleição de representantes “da mesma origem”, que pudessem atuar mais objetivamente na defesa dos interesses dos seus grupos étnicos.<sup>159</sup>

Em cidades maiores, como São Paulo,<sup>160</sup> no entanto, a reivindicação da cidadania se juntou com outras *lutas de cunho trabalhista*, de que são exemplo os italianos, que tiveram grande participação nos primórdios da organização sindical no Brasil e nos movimentos sociais, lembrando que eles formavam grande parte do proletariado paulista no início do século. Em muitas levas de imigrantes, chegaram operários que haviam tomado

---

158. CÔRTEZ, G. M. *Migração...* cit., 1958. p. 113-114.

159. SEYFERTH, G. *Imigração...* cit., 1990. p. 88.

160. Pelo censo de 1890, a população de São Paulo contava com quase 65 mil habitantes. Destes, 14 mil eram estrangeiros (21%). Já em 1920, São Paulo tinha quase 580 mil habitantes, e, destes, 206 mil eram estrangeiros, ou seja, mais de um terço (35,5%) [BRASIL. Censo Demográfico de 1890. In: GUERRA, M. P. S. L. *Anarquistas...* cit., 2012. p. 39]. O Deputado Adolpho Gordo, em 1912, calculou “(...) a população do Estado de S. Paulo em 3.600.000 habitantes e o número de estrangeiros em cerca de 1.200.000, ou na terça parte” (GORDO, Adolpho. *A expulsão de estrangeiros: discursos pronunciados na Câmara dos Deputados, nas sessões de 29 de novembro e de 14 de dezembro de 1912*. São Paulo: Espindola, 1913. p. 31-40).

parte nas lutas sindicais organizadas na Itália pelos socialistas e também imigrantes anarquistas, sempre dispostos a tomar parte nesse tipo de reivindicação.<sup>161</sup>

Os “anarquistas”,<sup>162</sup> no Brasil, eram aqueles que perturbavam a República Velha de diversas formas: criticavam as instituições políticas liberais, a Igreja, a família e até a educação tradicional. Tratavam-se especialmente dos fomentadores de greves, ou seja, pregavam a *ação direta* mediante a organização dos trabalhadores em movimentos de contestação não mediados pelas instituições formais, que se tornavam um grande incômodo para o Governo e para as indústrias.<sup>163</sup>

Dessa forma, o *trabalho* e a *ordem pública* eram valores centrais na Primeira República, que levariam ao progresso linear, inclusive como expressão da influência do positivismo de Auguste Comte.<sup>164</sup> Por isso, a contestação ao trabalho era inaceitável, fosse com o objetivo de alcançar a

161. SEIXAS, Jacy Alves de. Ação direta, greves, sabotagem e boicote: violência operária ou pedagogia revolucionária? P. 127-154. In: CALCELLI, Elizabeth (Org.). *Histórias de violência, crime e lei no Brasil*. Brasília: UnB, 2004. p. 127.

162. O anarquismo como movimento nasceu na época da Primeira Internacional (federação internacional das organizações da classe trabalhadora de vários países da Europa Central e Ocidental, onde o movimento operário estava renascendo, na década de 1860), e até a Primeira Guerra Mundial era uma das principais forças no movimento trabalhista internacional. Havia baluartes nos países “latinos” da Europa e entre os trabalhadores imigrantes europeus na América do Norte e do Sul, inclusive no Brasil. Na opinião de Rudolf de Jong, anarquismo é a luta por uma sociedade socialista aberta e universal, autocontrolável e autodirigida, uma sociedade a qual a autoridade coercitiva é substituída por um processo de tomada de decisões que não dá lugar à alienação entre o indivíduo e as decisões tomadas (JONG, Rudolf de; HOBBSAWM, Eric; LINZ, Juan; ÓDONNEL, Guillermo. *O Estado autoritário e movimentos populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. p. 314).

163. GUERRA, M. P. S. L. *Anarquistas...* cit., 2012. p. 25. Nesse sentido também: OLIVEIRA, L. L. *Nós...* cit., 2006. p. 51; GORDO, A. *A expulsão...* cit., 1913. p. 32.

164. Comte foi o fundador do positivismo, que outorgou pretensão científica às reflexões sobre a sociedade, as quais articulavam o discurso da razão com o da ordem. Ele converteu em ciência a noção hegeliana de progresso. Segundo Comte, a sociedade é um corpo composto por indivíduos, famílias e sociedade e deveria avançar por três estados: o teológico, o metafísico e, por último, o científico ou positivo. A ordem é a condição fundamental para o progresso, e todo progresso tende a consolidar a ordem. Ordem e progresso são indissociáveis como lema positivista, o que persiste na bandeira do Brasil desde a proclamação da República federativa, em 1889 (ANITUA, Gabriel Ignácio. *Histórias dos pensamentos criminológicos*. Rio de Janeiro: Revan/Instituto Carioca de Criminologia, 2008. p. 289-290).

anarquia, fosse apenas para a recomposição de salários. Por tal motivo, aliás, a greve foi criminalizada.<sup>165</sup>

Nessa época, foi criado o Departamento de Ordem Política e Social de São Paulo (DOPS/SP), institucionalizando uma *força policial política*, contra o anarquismo e o sindicalismo, que passaram a ser considerados *problemas de polícia*. Surgiu, portanto, a mais antiga polícia política do Brasil, que sobreviveria à Era Vargas, à redemocratização e seria o palco de inúmeras arbitrariedades durante a Ditadura-civil militar pós-golpe de 1964.<sup>166</sup>

---

165. O Decreto 4.269, de 17 de janeiro de 1921, regulou a repressão ao anarquismo, caracterizando-o como a subversão da atual organização social (art. 1.º), e reprimindo expressamente a fabricação e uso de dinamite, na época relacionada às manifestações anarquistas (arts. 5.º e 6.º). O Decreto 4.743, de 31 de outubro de 1923, previu que, em se tratando de qualquer dos crimes previstos no art. 126 (conspiração e sedicência através de discursos ou panfletos difundidos para mais de 15 pessoas) do Código Penal, além das penas nesta estabelecidas, seria aplicável, administrativamente, a expulsão, quando se tratasse de estrangeiros, consoante será analisado no segundo item deste Capítulo.

166. O DOPS/SP foi criado pela Lei estadual n. 2.034/1924, regulamentada pelo Decreto 4.405-A/1928. Na época, o presidente da República era Artur Bernardes, que governou sob estado de sítio os quatro anos de seu mandato, e Carlos de Campos era governador de São Paulo. No Estado Novo, o órgão participou da repressão à dissidência política e da perseguição a espíões alemães. O DOPS/SP era o setor policial encarregado, em São Paulo, da repressão política, apesar de subordinado ao Departamento Federal de Segurança Pública (DFSP), órgão do Ministério da Justiça. Após a redemocratização (1946), ganhou ainda maior importância, deixando de ser uma simples delegacia para transformar-se no Departamento de Ordem Política e Social (Decreto-lei 14.854, de 1945), estruturado em cinco delegacias: de Explosivos, de Armas e Munições, de Estrangeiros, de Ordem Econômica, de Ordem Política, e de Ordem Social. Na década de 1950, as funções do órgão eram: dirigir os serviços policiais ligados à investigação, à prevenção e à repressão dos delitos de caráter político, social e econômico; fiscalizar importação, exportação, comércio, fabricação, emprego ou uso de armas, explosivos, inflamáveis, munições, produtos químicos agressivos ou corrosivos; fiscalizar a entrada, a permanência e a saída de estrangeiros do território nacional, a partir do estado de São Paulo. O DOPS/SP também comandava o presídio político, que funcionava em dois locais, na rua Paraíso e na avenida Celso Garcia, além de operar em outros 196. Suas atribuições eram, na prática, tão amplas que lhe permitiam investigar mesmo outras forças policiais de São Paulo. Anos depois, quando do golpe de 1964, relatórios sobre agitações na caserna continuavam chegando aos arquivos do DOPS/SP. Ponto importante dessa atuação é que, mesmo no período democrático, o órgão não se reportava somente ao Governo de São Paulo. Mantinha ligações, também, com a secretaria-geral do Conselho de Segurança Nacional, órgão ligado à Presidência da República. (BRASIL.

A “Grande Naturalização” foi uma resposta às lutas e necessidades dos imigrantes. Por outro lado, foi um dos estopins para discursos excludentes e de manutenção da ordem vigente, uma vez que gerou várias críticas contra a “demasiada” abertura do Brasil à “escória” dos demais países. Tais discursos criaram a figura do indesejável, uma espécie de bode expiatório para os problemas da República:<sup>167</sup> o anarquista-estrangeiro. Com esse personagem, foi possível associar repressão social com a eficiente medida da expulsão de estrangeiros.<sup>168</sup>

Dentre os indesejáveis desse período, aliás, estavam os anarquistas e os comunistas – merecendo destaque aqueles vindos do continente europeu, já marcado por lutas sociais –, que, pelas suas ações e discursos, contestavam o trabalho e a propriedade, elementos indissociáveis da ordem social. Além desses, também eram rejeitados os mendigos, os vadios e os cáptens, indivíduos que personificavam as contradições da modernidade e perturbavam o progresso, atentando à *ordem pública*.<sup>169</sup> Estes últimos eram marcados pela pobreza e, por isso, não precisavam nem cometer um crime, uma vez que sua mera existência já era uma contestação ao progresso material e à modernização, que eram confundidos com a própria ideia de “ordem pública” na época.<sup>170</sup>

Adolpho Gordo, deputado federal na época, foi um dos precursores da associação entre o anarquismo, o estrangeiro e o indesejável, ao defender, em seus discursos em prol do enrijecimento das normas de expulsão de estrangeiros, que “(...) o Brasil já está se constituindo [em] um refúgio de anarquistas e fomentadores de desordens”.<sup>171</sup> Aduzia que, além de

---

Comissão Nacional da Verdade. *Relatório da Comissão Nacional da Verdade*. v. 1. Brasília: CNV, 2014. p. 161-162).

167. Segundo Tavares Bastos, deveria ser restrito o excesso de liberdade nas naturalizações, uma vez que estava ocorrendo grave prejuízo da ordem pública e inconveniente assimilação de elementos indesejáveis. Referia que o “(...) barateamento deve cessar, para que o Poder Executivo possa agir contra os elementos indesejáveis que aqui aportam”, pregando ideias subversivas, anulando a disciplina, injuriando o Poder Público e aconselhando o uso de dinamite (TAVARES BASTOS, J. *Naturalização*, 1926. p. 16-18).

168. GUERRA, M. P. S. L. *Anarquistas...* cit., 2012. p. 27.

169. A emergência do individualismo conduziu à ideia de mérito pessoal e provocou uma mudança na ideia de trabalho. Assim, os mendigos aptos para o trabalho passaram a ser condenados social, jurídica e politicamente, e não mais objeto de cuidado pela Igreja, seja na Europa, seja no Brasil, que passou a adotar a mesma ideologia burguesa (NEDER, G. *Iluminismo...* cit., 2007. p. 177).

170. GUERRA, M. P. S. *Anarquistas...* cit., 2012. p. 25.

171. GORDO, A. *A expulsão...* cit., 1913. p. 11.

serem fomentadores de greves na primeira década do século XX, estavam incitando os colonos “(...) *com o intuito de desorganizar completamente o serviço agrícola, promovendo, durante a colheita, uma greve geral*”. Criticava ainda a extrema facilidade do processo de naturalização,<sup>172</sup> o que atrairia os “indesejáveis”, de forma que a facilitação da expulsão e o aumento da repressão seria uma medida de “profilaxia social”, uma vez que impediria a invasão do País por “elementos nocivos”, perturbadores da “vida normal”.<sup>173</sup>

Trata-se de uma estratégia de exclusão sofisticada: a junção do desordeiro com o estrangeiro, criando um discurso do *inimigo externo*.<sup>174</sup> Se o incômodo for externo, seria possível mandá-los de volta para fora do País e se livrar do problema, de forma rápida, econômica e eficaz, motivo pelo qual foi nessa época que se iniciaram os debates na Câmara de Deputados sobre o instituto da expulsão, liderados por Adolpho Gordo, nos termos acima, o que será aprofundado no terceiro item deste Capítulo. Então, se nos primeiros anos da República o principal problema era lidar com os escravos libertos, sendo que o imigrante era considerado “detentor natural” da capacidade de trabalho, o anarquismo consolidou-se, nos anos seguintes, como o “inimigo da ordem do trabalho”.<sup>175</sup>

---

172. Segundo ele, “Em nosso país, a naturalização é facilíma. Pode naturalizar-se cidadão brasileiro: a) o estrangeiro que residir no Brasil pelo tempo de dois anos; b) o casado com brasileira; c) o que possuir bens imóveis no Brasil; d) o que tiver parte em algum estabelecimento industrial ou for inventor ou introdutor de algum gênero de indústria útil ao país; o que se recomendar por seus talentos e letras ou por sua aptidão profissional em qualquer ramo de indústria; e) o que for filho de estrangeiro naturalizado, nascido fora do Brasil, antes da naturalização do pai. E para que o estrangeiro, que se acha em qualquer desses casos, possa obter a sua naturalização, será bastante que dirija uma petição ao Presidente da República, instruída com documentos que provem o alegado. Acresce que não temos lei alguma que fale em permissão para o estabelecimento de domicílio e que estabeleça quaisquer formalidades para isso” (GORDO, A. *A expulsão...* cit., 1913. p. 31-32).

173. “Sim, é uma medida de profilaxia social e o país que não puder adotá-la, que não tiver força e energia para repelir de seu seio os elementos estrangeiros nocivos, é um país falido no conceito das nações civilizadas!” (GORDO, A. *A expulsão...* cit., 1913. p. 38), discurso esse que evidencia claramente a ligação entre progresso e ordem pública durante a Primeira República.

174. Sobre a construção do inimigo: SCHMITT, Carl. *O conceito do político*. Petrópolis: Vozes, 1992. p. 72; MORAES, Ana Luísa Zago de. *Estado de exceção e a seleção de inimigos pelo sistema penal: uma abordagem crítica no Brasil contemporâneo*. Dissertação (Mestrado). PUCRS: 2008.

175. GUERRA, M. P. S. L. *Anarquistas...* cit., 2012. p. 32.

Acrescente-se que, como a elite e o Estado não admitiam a existência de problemas sociais no Brasil, como o desemprego e a miséria, qualquer movimento contestatório da ordem era visto como algo importado, ou seja, um mal causado pela infiltração do estrangeiro subversivo, consagrando, com isso, o “(...) *mito do imigrante militante, que traz da Europa experiência sindical e política*”.<sup>176</sup>

Essas mudanças ocorreram durante o início da construção do *nacionalismo ufanista brasileiro*, que, posteriormente, tomou força durante o Estado Novo.<sup>177</sup> Esse nacionalismo lutava contra o passado, avaliado negativamente, contrapondo-se à colonização e ao Império, e prestigiava a terra e o homem nacional, que falava a língua “brasileira”.<sup>178</sup> Aliás, durante a Primeira República, a imagem do brasileiro começou a ser construída por exclusão, em oposição à do estrangeiro, que passava então a encarnar o defeito, um mal que concorria em periculosidade com o próprio “atraso brasileiro”, característico do Império, e que não mais poderia persistir em uma sociedade em fase de industrialização e voltada ao progresso.<sup>179</sup>

As artes e a literatura compuseram esse processo de valorização do nacional em detrimento do estrangeiro. Esse movimento atingiu seu

176. BONFÁ, Rogério Luis Giampietro. “Com lei ou sem lei”: as expulsões de estrangeiros na Primeira República. *Cad. AEL*, v. 14, n. 26, 2009. p. 187; LEAL, Claudia. *Pensiero e dinamite: anarquismo e repressão em São Paulo nos anos 1890*. Campinas, Tese de Doutorado, IFCH, Unicamp, 2006. p. 287.

177. O nacionalismo é uma representação ideológica preocupada em definir os traços específicos de um povo e suas diferenças frente aos demais: identidade e alteridade. Pode ser político ou cultural. O primeiro está preocupado com a construção de Estados-nacionais, e se faz presente em todos os momentos em que se procura reestruturar a vida política de um país. Já o cultural é baseado nos traços que definem a identidade de um povo e o diferenciam dos demais (costumes, etnias, religiões e língua) e esteve presente no romantismo, no século XIX, e no modernismo dos anos 20, sendo retomado no Estado Novo. A interpretação ufanista do nacionalismo é aquela que dialoga mais com elementos da cultura, com valores de longa duração como a terra e o caráter do ser humano que a habita, e sua interpretação da história da nação é otimista. (OLIVEIRA, Lúcia Lippi. *A questão nacional na Primeira República*. São Paulo: Brasiliense, 1990. p. 143 e 188-189).

178. Nos “Mandamentos do Patriota Brasileiro”, organizados pela Propaganda Nativista, em 1919, constavam: “(...) falar e escrever em língua brasileira”; “(...) prevenir-se contra as ‘missões civilizadoras’, que nos chegam dos decadentes e conflagrados países do Velho Mundo”; “(...) acolher, todavia, com urbanidade e simpatia os forasteiros ilustres e os imigrantes que vêm colaborar conosco nas obras de inteligência, e na produção dos campos” (OLIVEIRA, L. L. *A questão nacional... cit.*, 1990. p. 154).

179. OLIVEIRA, L. L. *A questão nacional... cit.*, 1990. p. 108 e 124.

clímax na Semana de Arte Moderna, ocorrida no Teatro Municipal de São Paulo em 1922. Esse evento consistiu em festivais de pintura, escultura, literatura, poesia e música e inauguraram o *modernismo*, marco do início de incorporação de assuntos brasileiros, ou mesmo regionalistas, à arte. Exemplo foi a obra *Macunaíma*, de Mário de Andrade (1928), baseada em uma mistura de folclore e variações regionais do *idioma pátrio*,<sup>180</sup> o *Manifesto Antropofágico*, de Oswald de Andrade (1928), e o quadro nele inspirado, *Abaporu*, de Tarsila do Amaral.

Dessa forma, houve uma alteração conceitual significativa: de *imigrantes*, passaram a ser *estrangeiros*. E, enquanto o imigrante pode ser integrado na nova sociedade, inclusive pelo caráter de definitividade que representa a migração e a própria colonização, o estrangeiro será sempre o de fora e que não faz parte da nação, tampouco da construção do incipiente nacionalismo. Essa alteração da nomenclatura, aliás, facilitou o trabalho dos parlamentares, ao aprovarem as leis de expulsão, que serão tratadas no terceiro item deste Capítulo, destinadas justamente aos “estrangeiros”, em especial aos “indesejáveis” avaliados sob parâmetros como o de *utilidade e nocividade*, muito afetos ao positivismo em voga na época.<sup>181</sup>

Essa viragem linguística somente foi possível devido às *dúvidas quanto ao racismo científico* predominante no final do século XIX e ainda persistente no início do século XX, ao menos de forma alheia ao nacionalismo ufanista exurgente. Se o branqueamento não estava correspondendo ao progresso e à evolução do Brasil, e a Europa ariana estava iniciando uma Primeira Guerra Mundial, o darwinismo social e muito menos as demais teorias racistas não mais serviam aos políticos e juristas da época,<sup>182</sup> uma vez que era necessária a valorização do elemento nacional, juntamente com o nacionalismo. Daí por que as teorias que concluíam pela degenerescência devido às misturas de raças não mais coincidiam com os anseios de fortalecer física e moralmente o brasileiro em detrimento do imigrante. A variável da raça, portanto, não poderia mais definir o “futuro do Brasil como uma grande nação”.<sup>183</sup>

Ao final da República Velha, prevaleceu a orientação de que envolvendo estrangeiros, a competência era exclusiva do Poder Executivo, o responsável

---

180. SKIDMORE, T. *Preto no branco...*, 1976. p. 198.

181. GUERRA, M. P. S. L. *Anarquistas...* cit., 2012. p. 45-46. Sobre o positivismo e a noção de periculosidade e utilidade, ver item 2 deste Capítulo.

182. Sobreleva lembrar que o País já era reconhecido como uma República de bacharéis, devido à grande formação de juristas em detrimento de outros profissionais, e o discurso político muito se confundia com o jurídico-científico (SKIDMORE, *Preto no branco...* cit., 1976. p. 181).

183. SKIDMORE, *Preto no branco...* cit., 1976. p. 195.

pelas questões de soberania, como também era a tendência na Argentina e na maioria dos países do mundo.<sup>184</sup> Prevalencia, no Direito Internacional, que nenhuma nação poderia ser compelida a receber estrangeiros em seu território e só os receberia quando julgasse que a sua admissão nenhum inconveniente lhe poderia causar. Da mesma forma, a expulsão era considerada um “direito” do poder soberano, independentemente de processo e condenação judicial.<sup>185</sup>

O próprio conceito de soberania nacional predominante na época, e utilizado até hoje, admite que um Estado zeze por seus cidadãos, mesmo fora de sua área territorial, e trate os estrangeiros apenas com *hospitalidade*,<sup>186</sup> podendo admiti-los em seu território, ou não, e retirando-os compulsoriamente quando se tornem inconvenientes. A própria Liga das Nações, criada em abril de 1919, não intervinha muito nesse âmbito, e uma das maiores ações em relação à proteção dos estrangeiros em território alheio foi a Conferência Internacional sobre o Tráfico de Mulheres e Crianças, em 1921, com o objetivo de harmonizar ações de diversos governos, para agirem em comum acordo no combate a esse tipo de tráfico de caráter internacional, contando com a participação do Governo brasileiro, o que veio a influenciar a própria criminalização do tráfico de mulheres para fins de exploração sexual pelo Código Penal de 1940, consoante será analisado no próximo item deste trabalho.<sup>187</sup>

184. REJO, C. B. In: *Pensamento...* cit., 2009. p. 81.

185. TAVARES BASTOS, José. *Expulsão de estrangeiros*. Curitiba: Empreza Graphica Paranaense, 1924. p. 50-53.

186. A expressão “hospitalidade”, em relação ao estrangeiro, é de origem kantiana e traduz “o direito de um estrangeiro a não ser tratado com hostilidade em virtude da sua vinda ao território de outro”, ao menos enquanto se comportar amistosamente no seu lugar (KANT. Immanuel. *A Paz Perpétua*. Um Projecto Filosófico. Trad. Artur Morão. Corvilhão: LuSofia, 2008. p. 21). Sobre a hospitalidade kantiana não ser a única possível, e à possibilidade de construção de uma filosofia da hospitalidade com base em Jacques Derrida: PEREIRA, Gustavo Oliveira de Lima. *Direitos Humanos e Hospitalidade: a proteção internacional para apátridas e refugiados*. São Paulo: Atlas, 2014. p. 125-153.

187. Resultaram dessa Conferência as seguintes recomendações: 1) proteger a mulher ou a criança migrante dos perigos, após terem começado sua viagem, quando viram presas fáceis para o traficante; 2) que a regulação relativa à viagem e admissão do migrante não resultasse na separação de membros da mesma família; 3) a facilitação do desembarque dos navios e indicação de hotéis de confiança para emigrantes; 4) que uma mulher qualificada fosse especialmente encarregada de cuidar dos interesses de mulheres e crianças a bordo de todos os navios de emigrantes; 5) que as companhias de navegação autorizassem a distribuição a bordo dos navios de informações sobre este tráfico; 6) que estas medidas governamentais contra o tráfico não interferissem na liberdade das

A Conferência de Emigração e Imigração, em 15 de maio de 1924, por sua vez, teve como tema importante a questão dos *indesejáveis*,<sup>188</sup> no sentido de que os países de imigração tinham o direito de fazer suas próprias leis de imigração, mas a questão humanitária deveria falar mais alto.<sup>189</sup>

Segundo o embaixador brasileiro Carlos Martins, a Conferência foi motivada pela preocupação dos países europeus com a diminuição do escoamento do excesso de sua população, devido à diminuição da emigração transoceânica, muito em razão do crescimento da importância da categoria dos *indesejáveis*. Por tal motivo, o Brasil esteve na Conferência, mas não concordou com as conclusões, justificando que o que estava posto eram os interesses dos países de emigração europeus em detrimento dos países imigratistas.<sup>190</sup>

---

mulheres em idade legal [RABELO, Fernanda. *A travessia*: imigração, saúde e profilaxia internacional (1890-1926). Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em História das Ciências da Saúde da FIOCRUZ. Rio de Janeiro: 2010. p. 279-281].

188. Ao lado dos mecanismos de atração (subsídio do transporte dos imigrantes, custeio de terras, etc.), também foram abordadas práticas de restrição à entrada de imigrantes, as quais configuram uma terceira categoria nativa: a dos imigrantes *indesejáveis*, categoria que possuía correspondente no vocabulário jurídico-administrativo internacional e aparecia no art. 5.º, seção 3, da *Conferência Internacional de Emigração e Imigração* de 1924, onde encontramos a seguinte introdução: “considerando que a colaboração entre os países de emigração e os países de imigração é necessária em vista de impedir o deslocamento de emigrantes indesejáveis [*indésirables*, no original francês] segundo a legislação em vigor nestes últimos países, emite o voto” (RAMOS, J. S. *O poder...* cit., 2002. p. 8-9).
189. A Conferência se dividiu em quatro sessões de debate: 1) transporte de emigrantes, higiene e serviços sanitários; 2) assistência aos emigrantes antes da partida, durante a viagem e ao desembarcarem nos países de imigração; assistência especial a mulheres e crianças; desenvolvimento da cooperação, previdência e mutualismo entre emigrantes; 3) colaboração entre os serviços de emigração e imigração de diferentes países; 4) princípios gerais que deveriam regular os tratados de emigração e imigração. Foram adotadas também medidas de proteção em estradas de ferro e no transporte marítimo, como: igualdade de tratamento durante as viagens entre nacionais e estrangeiros e condições mínimas sobre o aparelhamento sanitário no transporte, como ventilação, água potável, alimentação e serviço médico (RABELO, F. *A travessia...* cit., 2010. p. 281-282).
190. RABELO, F. *A travessia...* cit., 2010. p. 82-83. Trata-se de reflexo de um paradoxo: países de imigração, como Argentina, Chile e Brasil, a despeito de ter poder sobre a “imigração dirigida”, não tinham uma posição dominante frente aos países de emigração que lhes permitisse definir de modo autônomo o

A Conferência pretendia ainda atribuir um significado uniforme dos termos *emigração* e *imigração*, uma vez que a definição legal dessas expressões era diferente em cada país, por causa da necessidade de cada um de classificar o estrangeiro de acordo com o seu próprio interesse e para submetê-lo às leis respectivas. Assim definiu: “Considera-se emigrante ou imigrante todas as pessoas que deixam a sua pátria em busca de trabalho ou que vão dedicar-se ao pequeno comércio, ou que vão reunir-se aos parentes que já emigraram em busca de trabalho”.<sup>191</sup> Vários países, inclusive o Brasil, não concordaram com essa definição, preferindo conviver com distinções como o imigrante colono – principalmente nos países que pretendiam o povoamento do solo, como Estados Unidos, Canadá e os Estados da América Latina – e o trabalhador estrangeiro, cuja característica estava na temporalidade, dentre outras distinções.

Essa conferência se inscreve numa série progressiva de acordos internacionais que, mesmo se defrontando com as dificuldades colocadas pelo acirramento dos nacionalismos, chegaram a estabelecer, nos anos 30 do século XX, a ideia de um direito internacional em matéria de imigração. A Conferência de Roma, em especial, traz a primeira definição precisa, no direito internacional, dos termos emigrante e imigrante, tendo desempenhado um papel significativo na constituição de mecanismos administrativos nacionais de tratamento dos imigrantes.<sup>192</sup>

Apesar desse esforço temporário dos países de emigração, como os europeus, o Brasil passou a formatar uma política migratória restritiva, e

---

tratamento dado aos imigrantes. Segundo Jair de Souza, na Conferência, pôde ser verificado o seguinte embate: “(...) políticas de imigração conduzidas por países de imigração que não gozavam de uma posição dominante no quadro das relações internacionais e estruturadas com o objetivo de permitir aos agentes estatais desses países o exercício de um papel ativo nos deslocamentos dos imigrantes europeus.” (RAMOS, Jair de Souza. O poder de domar do fraco: construção de autoridade pública e técnicas de poder tutelar nas políticas de imigração e colonização do Serviço de Povoamento do Solo Nacional. *Revista Horizontes antropológicos*. vol. 9 n. 19. Porto Alegre. Julho de 2003. p. 8-9).

191. RABELO, F. *A travessia...* cit., 2010. p. 350. Também sobre a Conferência de Emigração e Imigração, em 15 de maio de 1924, bem como sobre contemporâneo 1.º Congresso Brasileiro de Eugenia, associada à imigração: SEYFERTH, Giralda. Imigrantes e estrangeiros: a trajetória de uma categoria que incomoda o político. In: *Anais da Mesa Redonda Imigrantes e Emigrantes: as transformações das relações do Estado Brasileiro com a Migração*. 26.ª Reunião Brasileira de Antropologia, realizada entre os dias 01 e 04 de junho de 2008, Porto Seguro, Brasil, p. 2.

192. RAMOS, J. S. O poder... *Revista Horizontes antropológicos...* cit., 2003.

não mais de atração. Para tal política, era imperiosa, além da expulsão do estrangeiro indesejável, o maior controle do fluxo migratório, bem como a assimilação da massa de estrangeiros já residentes, o que o Governo varguista desenvolveu com a firmeza, e as armas de um Estado autoritário, como será analisado no próximo item. Por outro lado, trouxe também uma maior valorização do trabalhador nacional, que não seria mais considerado indolente, preguiçoso, mas, sim, analfabeto e doente, precisando de saúde e educação.<sup>193</sup>

### 1.1.3 Do advento do Estado Novo ao último golpe militar: nacionalismo, autoritarismo e repressão ao imigrante

Depois dos primeiros anos republicanos já abordados, seguiu-se a Segunda República (1930-37) e a Terceira República (1937-45), também chamada de “Estado Novo”, que finalizou com a abertura democrática pelo Ato Institucional 9, interregno coincidente com a Segunda Guerra Mundial.<sup>194</sup> Em seguida, houve temporário e aparente declínio do autoritarismo,<sup>195</sup> que voltou após o Golpe de 1964, período que será analisado, sob o prisma do objeto de pesquisa, no próximo capítulo do livro.

O Estado Novo, cujas condições para o seu surgimento o antecederam e foram reforçadas pela crise mundial, iniciou com o Golpe de 1937 – que consolidou Getúlio Vargas no cargo de Presidente da República, o qual já ocupava desde 1930 e somente deixou em 1945 – consumou o fechamento do Congresso Nacional, a extinção dos partidos políticos, das eleições e das

---

193. RABELO, F. *A travessia...* cit., 2010. p. 252.

194. CARONE, Edgard. *O Estado Novo* (1937-1945). Rio de Janeiro/São Paulo: Difel, 1976. p. 166-171.

195. Sistemas políticos autoritários são sistemas com pluralismo político limitado, não responsável, sem ideologia orientadora e elaborada, mas com mentalidades distintas, sem mobilização política, exceto em alguns pontos do seu desenvolvimento, e no qual um líder (excepcionalmente um pequeno grupo) exerce o poder dentro de limites formalmente mal definidos (JONG, Juan; HOBBSAWN, Eric... *O Estado...* cit., 1979. p. 121). O declínio do autoritarismo foi temporário e aparente e, nesse período, também chamado “período populista” da história brasileira, a fragilidade da democracia era evidente, e houve sucessivas tentativas de uso da força para definir os rumos da política ordinária (TORELLY, Marcelo D. *Justiça de Transição e Estado Constitucional de Direito: perspectiva Teórico-Comparativa e Análise do Caso Brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 175). Não se pode olvidar, aliás, que Getúlio Vargas retornou ao poder pelo voto popular em 1950, sucedendo-se o suicídio em 1954, após a exigência de que renunciasse e à iminência de um golpe militar.

garantias individuais. Assim, firmou um projeto totalitário baseado em dois pilares fundamentais, quais sejam, terror e liderança, e, para o exercício do poder, valia-se da propaganda e da doutrinação. A propaganda fundava a credulidade, inspirava e fomentava a aversão à dúvida. Já a doutrinação é o estado mais radical da propaganda, quando não é mais necessário recorrer a técnicas de persuasão. Dessa forma, houve a transformação do regime em sinônimo de Estado, deste em sinônimo de sociedade, e da sociedade em sinônimo do líder e da sua vontade.<sup>196</sup>

Tratou-se de um Estado autoritário, elitista, conservador, hierárquico<sup>197</sup> e mitológico, muito em razão da construção da figura do líder – o “pai dos pobres”, dentre outros predicados criados e divulgados pelo Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) e pelos idealizadores do regime – e da autoridade estatal pela propaganda e pela censura.<sup>198</sup> Ao mesmo tempo, era um período de ditadura constitucional, sendo que a Constituição de 1937 reforçou o autoritarismo do regime, ao dar plenos poderes ao Presidente da República.

No projeto político estado-novista, o *liberalismo*, que já vinha sendo abandonado a partir da Primeira República – como se verificou em relação ao enrijecimento da política imigratória e à intervenção na produção cafeeira, auxiliando-a mediante a entrada de mão de obra estrangeira –, foi definitivamente abolido.<sup>199</sup> Isto porque não havia mais lugar para a igualdade e para a não intervenção do Estado, já que agora este deveria atuar como verdadeiro coordenador na distribuição da riqueza nacional, e o “homem novo” deveria participar do processo de progresso, da busca do “bem comum” e da manutenção da “ordem pública”, sob a influência do

196. CALCELLI, E. *O mundo da violência: a polícia na Era Vargas*. Campinas. Tese de Doutorado, IFCH, Unicamp, 1991. p. 56 e 77; CARONE, E. *O Estado novo (1937-1945)*. Rio de Janeiro/ São Paulo: Difel, 1976. p. 1-4; CARNEIRO, Maria Luiza Tucci. *O anti-semitismo na Era Vargas: fantasmas de uma geração (1930-1945)*. São Paulo: Brasiliense, 1988. p. 120.

197. OLIVEIRA, Lúcia Lippi; VELLOSO, Mônica Pimenta; GOMES, Ângela Maria Castro. *Estado novo: ideologia e poder*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. p. 15-19.

198. CARONE, E. *O Estado...* cit., 1976. p. 166-171.

199. O liberalismo, consagrando o não intervencionismo estatal e o valor do individualismo, era acusado de criar, com seu ideal de equidade, uma nova ordem social plena de novos privilégios políticos e de profundas desigualdades sociais, bem como convertera o indivíduo em um ser isolado. No Estado Novo, interesse público e o bem comum se sobrepõem à liberdade (OLIVEIRA, Lúcia Lippi; VELLOSO, Mônica Pimenta; GOMES, Ângela Maria Castro. *Estado Novo: ideologia e poder*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. p. 97-99 e 129-133).

positivismo de Auguste Comte, o que conduziria às condições necessárias para a manutenção de uma vida digna para todos.<sup>200</sup>

Ainda no início da década de 30 do século XX, ou seja, após a “Grande Depressão” – e com ela a crise do setor cafeeiro, um dos principais incentivadores da vinda de mão de obra exterior –, iniciou-se um *projeto nacionalista*, que tomou várias dimensões, dentre elas a restrição da entrada do trabalhador estrangeiro, no intuito de proteger o nacional.<sup>201</sup> Esse projeto, ainda que com opositores, abrangeu “(...) *riscar automaticamente o Brasil da lista dos países de imigração*”, fechando seus portos à corrente imigratória e impulsionando o sentimento de nacionalidade que o Estado tratava de cultivar.<sup>202</sup>

Paralelamente ao fomento do *nacionalismo*, iniciaram-se medidas de *nacionalização*. Exemplo foi a “lei de nacionalização do trabalho”, instituída em 1931, que determinou que as indústrias contratassem, proporcionalmente, para dois terços de empregados nacionais, apenas um terço de estrangeiros,<sup>203</sup>

---

200. A escola positivista do Rio Grande do Sul, tendo como um de seus nomes Júlio de Castilhos, Presidente do Rio Grande do Sul por duas vezes e principal autor da Constituição Estadual de 1891, influenciou a política, a Constituição e a própria educação no Estado. A partir dos pressupostos comtianos, foi proposta a construção de uma sociedade racional, distinta da anterior, bem como a incorporação do proletariado à sociedade moderna, limitando seu agir e normatizando sua participação social. Para tanto, o controle dos trabalhadores requeria a utilização sistemática da educação moral e, por outro lado, da prática do trabalho regular. O esforço educacional era, assim, indispensável à nova ordem. Nesse contexto, a ciência, a educação e a moral se transformaram em poderosos instrumentos de controle social e de veiculação ideológica, de tal forma que fosse garantida a reorientação da sociedade, neutralizando os conflitos e mantendo a estabilidade social, tudo isso em nome do “bem comum” (CORSETTI, Berenice. *Cultura política positivista e educação no Rio Grande do Sul/Brasil: 1889/1930. Cadernos de Educação*. p. 55-69, FaE/PPGE/UFPel. Pelotas: julho/dezembro 2008. p. 58-60). Nesse sentido também: CASTILHOS, Júlio de. *Pensamento político de Júlio de Castilhos*. Porto Alegre: Martins Livreiro Ed., 2003. Não paginado).

201. O resultado da crise do setor cafeeiro foi o desemprego, o abandono de propriedades, a diversificação agrícola e a necessidade de desenvolver a ideia do Brasil como um país industrial, sendo a agricultura apenas suplementar. Nesse contexto, a imigração interna passou a substituir a imigração externa. Posteriormente, a guerra também provocou a contração do mercado externo, sendo que, em 1942, também houve crise nos transportes, uma vez que navios brasileiros começaram a ser afundados no Oceano Atlântico (CARONE, E. *O Estado... cit.*, 1976. p. 7-9, 15 e 42).

202. CALCELLI, E. *O mundo da violência... cit.*, 1991. p. 247.

203. Tratou-se do Decreto-lei 19.482, de 12 de dezembro de 1930, que, em seu art. 1.º, limitou, a contar de 01 de janeiro de 1931, a entrada de passageiros

e foi acompanhada de outras medidas, como a nacionalização gradual da propriedade, de empresas, dos recursos hidroelétricos e das comunicações.<sup>204</sup> O objetivo era restringir a iniciativa estrangeira, seja na esfera política, seja na econômica.

Nesse período, concomitantemente à crise no campo, consolidava-se a presença de multidões de trabalhadores nas grandes cidades, a redefinição do espaço urbano e o projeto político de um Estado que se autoimpunha a tarefa de promover a inovação moral e política de toda a sociedade. Essa “inovação” ocorria através de novas estratégias de dominação, que negavam, em sua essência, os princípios políticos do liberalismo clássico – base para a Constituição Imperial, como já visto anteriormente –, e que passavam a empregar novas formas de controle social, agora dirigidos, de maneira cada vez mais centralizada, à sociedade como um todo.<sup>205</sup>

O projeto político do Estado previu a existência de um aparato policial capaz de exercer o controle social, disciplinar o dia a dia dos trabalhadores e da sociedade como um todo e ainda negar a individualidade dos homens a partir do estabelecimento de parâmetros comuns de comportamento e sentimento.<sup>206</sup> A sociedade era engajada no projeto através de campanhas cívicas para a construção de um novo país, dentre elas a campanha anticomunista, bem como da delação dos inimigos do regime, evidenciando que o poder já se dissipava, não estando apenas centrado na máquina estatal.

Nesse projeto totalitário, nacionalista e nacionalizante, a pluralidade não era tolerada, e cada vez mais se consolidava a aversão ao estrangeiro. Em razão disso, se, entre 1907 e 1913, foram dados os primeiros passos para a regulamentação da expulsão de estrangeiros, a partir de 1930 essa política foi aprimorada e agravada. E, nesse novo período, não era apenas o caráter subversivo – anarquista e comunista – que estava associado à figura do imigrante, mas sua conduta de ordem moral era um dos tópicos prediletos da polícia, quando se referia a esse elemento de “caráter degenerado”, sendo que as teorias como o darwinismo e o evolucionismo, antes utilizadas para fundamentar o branqueamento da raça mediante o favorecimento da

---

estrangeiros de terceira classe. Tal decreto colaborou para o aprimoramento do conceito do imigrante como elemento indesejável (CARNEIRO, M. L. T. *O anti-semitismo...* cit., 1988. p. 158).

204. Exemplificativamente, as Constituições de 1934 e 1937 e os Decretos-leis promulgados com base nestas impuseram restrições à expansão da penetração econômica estrangeira (CARONE, E. *O Estado...* cit., 1976. p. 72-73).

205. CALCELLI, E. *O mundo da violência...*, 1991. p. 55.

206. Idem, *ibidem*, p. 56.

imigração europeia, passaram a ser utilizadas para fundamentar esse outro tipo de conclusão.<sup>207</sup>

A “eugenia”<sup>208</sup> manteve-se frequente nos discursos acadêmicos e políticos, porém expressando ideias comuns ao fascismo italiano, como a construção de um povo forte e com o pensamento concentrado no futuro da pátria, aliando, portanto, as teorias eugenistas ao nacionalismo. Com base nela, visava-se à formação de uma *raça homogênea*, de um povo integralmente adaptado à realidade social de seu país e preparado para servi-lo. A isso se soma que a elite dos intelectuais que pregava a necessidade de se “abrasileirar a República” e de se construir uma consciência nacional, através da proteção ao homem brasileiro e do progresso material e moral do País. Foi natural, portanto, que o *controle da imigração* se tornasse um dos meios eleitos para se atingir os objetivos mais imediatos.<sup>209</sup>

Uma política imigratória aberta a todos entraria em choque com esse ideário político de “homogeneizar a população”. Assim, o regime ditatorial de Vargas, embasado pelo pensamento de teóricos como Francisco Campos, Azevedo Amaral e Oliveira Viana, dedicou-se à elaboração de um projeto educacional e de um projeto contra a entrada de estrangeiros, em prol “do abasileiramento dos núcleos de colonização”, enfatizando o aspecto negativo da presença do estrangeiro. Nesse contexto, inclusive, aflorou o antissemitismo na esfera política, institucionalizando o discurso acusatório da demonização e animalização do judeu, considerando-o, inclusive em documentos oficiais, “raça” inassimilável e psiquicamente degenerada e, portanto, indesejável no Brasil.<sup>210</sup>

---

207. CALCELLI, E. *O mundo da violência...* cit., 1991. p. 165 e 248-249; CARNEIRO, M. L. T. *O anti-semitismo...* cit., 1988. p. 84.

208. A eugenia surgiu no século XIX, como uma nova ciência destinada a aperfeiçoar a raça humana, estando diretamente relacionada à ideologia racista e ao espírito científico, apoiados nas teorias evolucionistas (CARNEIRO, op. cit., p. 106).

209. CARNEIRO, op. cit., p. 123-124; SILVA, José Pereira da. *Novos Rumos da Criminologia*. 2. ed. Rio de Janeiro: Cia. Brasil Editora, 1939. p. 127-130.

210. A partir de um “saber técnico”, o Estado desenvolveu políticas imigratórias de exclusão e mobilizou recursos do Direito para afirmar suas categorias raciais. Apoiados em uma estrutura burocrática morosa e em um funcionalismo racista, o Presidente Vargas e a maioria dos respectivos ministros de Estado, diretores de departamentos, intelectuais orgânicos e autoridades policiais, capitalizaram opiniões e preconceitos, endossando a prática do antissemitismo político no Brasil. A adoção de circulares secretas e os baixos índices imigratórios referentes à entrada de judeus no Brasil comprovam a prática antisemita por parte do Governo Vargas (CARNEIRO, M. L. T. *O anti-semitismo...* cit., 1988. p.

Antes mesmo do Estado Novo, a Constituição de 1934 fixou *cotas de entrada de imigrantes* em 2% do total de entradas de cada nacionalidade já presente no País, entre 1.º de janeiro de 1884 e 31 de dezembro de 1933.<sup>211</sup> Tratou-se da definitiva *consolidação legislativa da eugenia aliada ao nacionalismo*, que já eram postulados imprescindíveis à política imigratória desde o início da década de 30 do século XX. Essa proposta foi encampada por um grupo de parlamentares liderados por Miguel Couto, que decidiu formar uma forte corrente de pressão dentro da Assembleia Nacional Constituinte, principalmente para opor uma barreira indireta à imigração de asiáticos, considerados “inassimiláveis”.<sup>212</sup>

Sob a vigência da Constituição de 1934, sobreveio o Congresso Policial de 20 de outubro de 1936, no qual um dos principais temas debatidos foi a entrada, permanência e expulsão de estrangeiros. Na ocasião, foi realizado um convênio secreto entre os agentes policiais, o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério do Trabalho e Emprego para a expulsão “de uma vez por todas” dos apátridas e daqueles cujos consulados negassem conceder visto nos passaportes. Estipulou-se ainda que o modelo do processo de expulsão, de naturalização, de controle e permanência seria feito de acordo com os procedimentos da polícia do Distrito Federal, de forma a uniformizar o procedimento. Também foram tomadas medidas no sentido de centralizar as informações sobre estrangeiros na sede da polícia civil do Distrito Federal.<sup>213</sup>

O regime de cotas foi mantido na Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937, inspirada nas Cartas fascistas europeias<sup>214</sup> e outorgada justamente para conter o “estado de emergência”

---

122-125 e CARNEIRO, Maria Luiza Tucci. *O Veneno da Serpente*: reflexões sobre o anti-semitismo no Brasil. São Paulo: Perspectiva, 2003. p. 12).

211. “Art. 121. *A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País. (...) § 6.º – A entrada de imigrantes no território nacional sofrerá as restrições necessárias à garantia da integração étnica e capacidade física e civil do imigrante, não podendo, porém, a corrente imigratória de cada país exceder, anualmente, o limite de dois por cento sobre o número total dos respectivos nacionais fixados no Brasil durante os últimos cinquenta anos. § 7.º – É vedada a concentração de imigrantes em qualquer ponto do território da União, devendo a lei regular a seleção, localização e assimilação do alienígena*” (BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 16 de julho de 1934).

212. CARNEIRO, M. L. T. *O anti-semitismo...* cit., 1988. p. 104-159.

213. CALCELLI, E. *O mundo...* cit., 1991. p. 133-134.

214. WOLKMER, Antônio Carlos. *História do direito no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 113-114.

criado, dentre outros fatores, pela “infiltração comunista”, conforme enunciava seu preâmbulo.<sup>215</sup> A concentração de poderes nas mãos do Presidente da República também se deu em matéria de mobilidade humana, e ficou consolidada uma política migratória restritiva e protetiva do mercado de trabalho nacional, bem como voltada ao nacionalismo.<sup>216</sup>

Depois da Constituição de 1937, várias restrições sobrevieram, principalmente de objetivos antissemitas, dentre elas a Circular 1.127 (secreta), do Ministério das Relações Exteriores, Ministro Mario Pimentel Brandão, de 7 de junho de 1937, que configurava a adoção de uma política imigratória restritiva a judeus; e a Circular 1.323 (Secreta) de 1939, Ministério das Relações Exteriores, Ministro Osvaldo Aranha, proibindo a concessão de visto temporário a estrangeiros de origem semita.<sup>217</sup>

---

215. O regime de cotas constou no art. 151, que reiterou o art. 121, § 6.º da Constituição de 1934. O regime de cotas somente foi extinto depois da edição da Constituição de 1946, que não se pronunciou expressamente sobre esse tema (CÔRTEZ, G. M. *Migração...* cit., 1958. p. 109- 110).

216. No art. 16, III, estabeleceu a Constituição ser de competência privativa da União legislar sobre “(...) a naturalização, a entrada no território nacional e saída desse território, a imigração e emigração, os passaportes, a expulsão de estrangeiros do território nacional e proibição de permanência ou de estada no mesmo, a extradição”. Já no art. 74, “q”, ficou estabelecido que compete privativamente ao Presidente da República “(...) *autorizar brasileiros a aceitar pensão, emprego ou comissão de Governo estrangeiro*”, e, no art. 122, XV, g, ficou consolidada a nacionalização da imprensa, ao vedar a propriedade de empresas jornalísticas e a direção de jornais a estrangeiros. Já no art. 150, ficou estabelecido que somente poderiam exercer profissões liberais os brasileiros natos e os naturalizados que tenham prestado serviço militar no Brasil, “(...) *excetuados os casos de exercício legítimo na data da Constituição e os de reciprocidade internacional admitidos em lei*”, bem como que “(...) *somente aos brasileiros natos será permitida a revalidação, de diplomas profissionais expedidos por institutos estrangeiros de ensino*”.

217. CARNEIRO, M. L. T. *O anti-semitismo...* cit., 1988. O contraponto de Marcos Chor Maio é de que as medidas antissemitas no Brasil não atingiram judeus munidos de capitais, habilidades mercantis e capacidade intelectual para se inserirem no processo de modernização do País. Referiu que Vargas operou uma dupla política: de incorporação do judeu já radicado no Brasil em seu projeto de integração nacional, principalmente do empresário, e de controle sobre a entrada de refugiados judeus “indesejáveis”. Mencionou ainda que a sociabilidade brasileira, frequentemente em descompasso com a atuação do Estado, revelou-se de modo diverso, com fortes apelos à integração do “outro” (MAIO, Marcos Chor. Qual anti-semitismo? Relativizando a questão judaica no Brasil dos anos 30. In: PANDOLFI, Dulce (Org.). *Repensando o Estado Novo*. p. 229-256. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 1999. p. 243-253).

O Decreto-lei 406, de 4 de maio de 1938,<sup>218</sup> também chamado de “Lei de Imigração”, passou a regulamentar a entrada de estrangeiros no território nacional e, com isso, representou uma nova política migratória, voltada à seleção de “boas correntes migratórias”, sendo que, para estas, tinha orientação favorável, ao contrário daquela para o “estrangeiro indesejável”.<sup>219</sup> A partir desse Decreto, houve a centralização do serviço de registro de estrangeiros no Departamento de Imigração, ligado à Polícia do Distrito Federal e do estados, e ficou mais clara a dicotomia entre as migrações desejáveis e associadas à política eugenista,<sup>220</sup> e as indesejáveis, fiscalizadas e controladas pela polícia.<sup>221</sup>

A partir dele, publicamente, estava vedada a entrada de estrangeiros tidos como aleijados e mutilados, inválidos, cegos, surdos-mudos, indigentes, vagabundos, ciganos e congêneres, os que apresentassem afecção nervosa ou mental, doentes de moléstias infectocontagiosas ou lesões orgânicas com insuficiência funcional (art. 1.º, I a VII), relacionando a política migratória à sanitária e higienista.<sup>222</sup> Ademais, além dos estrangeiros indesejáveis, impedia-se também a entrada daqueles de conduta nociva à ordem pública,

218. BRASIL. *Lei de Imigração*. Decreto-lei 406, de 4 de maio de 1938.

219. Essa seletividade está muito bem explanada no primeiro volume da *Revista de Colonização e Imigração*, que será abordada posteriormente. No seu primeiro volume, consta que a época das migrações espontâneas já havia terminado, e que os movimentos migratórios deviam ser cuidadosamente preparados e disciplinados pelo Estado, de forma a se adaptarem às necessidades dos países, para “(...) evitar os elementos indesejáveis e de difícil assimilação, e promover a entrada de boas correntes imigratórias em harmonia com a expansão econômica do país”, ressaltando, inclusive, a imigração como fator de formação da nacionalidade. Em relação à nova lei, menciona que “(...) é uma legislação flexível, essencialmente dúctil e prática, capaz de atrair para o Brasil uma corrente imigratória que corresponda em quantidade e qualidade às necessidades do país” (SECRETARIA DO CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. Primeiro Ano do Trabalho do Conselho Nacional de Imigração e Colonização. *Revista de Imigração e Colonização*, p. 5-19. Ano I, N. 1, jan. 1940. Rio de Janeiro: Órgão Oficial do Conselho de Imigração e Colonização, p. 7-8).

220. Constatou expressamente no art. 2.º que “O Governo Federal reserva-se o direito de limitar ou suspender, por motivos econômicos ou sociais, a entrada de indivíduos de determinadas raças ou origens, ouvido o Conselho de Imigração e Colonização”.

221. CALCELLI, E. *O mundo...* cit., 1991. p. 107-129.

222. Cada imigrante passava por minuciosa inspeção médica, a fim de excluir aqueles que fossem considerados indesejáveis sob o ponto de vista da saúde pública (como aqueles atacados por lepra, tuberculose, tracoma, elefantíase, câncer ou qualquer doença mental, além dos cegos e surdos, os mutilados e os incapacitados para o trabalho, ou os que possuísem qualquer lesão orgânica

à segurança nacional ou à estrutura das instituições, e aos condenados em outros países por crimes de natureza política que determinassem sua extradição (art. 1.º, VIII a XI).

Desse modo, a imigração dos indesejáveis passou a ser considerada como um problema de segurança nacional – uma questão política –, sendo, a partir de 1939, área decisória do Ministério da Justiça e Negócios do Interior.<sup>223</sup> Por outro lado, os imigrantes desejáveis ainda eram os agricultores (art. 16) de cor branca, e os fluxos rejeitados eram de asiáticos, africanos e de negros americanos, com o argumento, qualquer que fosse a época, da ameaça à “formação nacional”.<sup>224</sup>

Os imigrantes que já estavam no País deveriam ser assimilados à força, se necessário, inclusive através do idioma, de forma a impor valores nacionais brasileiros, substituindo o sentimento de pertencer a outras nacionalidades. Assim, até setembro de 1939,<sup>225</sup> já estava determinado que o

---

que os invalidassem para o exercício de suas funções), que seriam repatriados (RABELO, F. *A travessia...* cit., 2010. p. 227).

223. O Decreto-lei 1.545, de 25 de agosto de 1939, previu, além da atribuição desse Ministério, a competência do Conselho de Segurança Nacional, para guiar a “adaptação” dos estrangeiros (art. 2.º); ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, para zelar pela execução das leis com essa finalidade (art. 3.º); ao Ministério da Saúde e Educação, para executar a nacionalização do ensino (art. 4.º); ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, para exigir a observação da percentagem legal de brasileiros em quaisquer estabelecimentos comerciais e industriais (art. 5.º); ao Ministério da Guerra, para centralizar informações sobre o assunto e incorporar às fileiras do Exército o maior número de filhos de estrangeiros (art. 7.º); ao Conselho de Imigração e Colonização, dentre outras atribuições, para evitar a aglomeração de imigrantes da mesma origem num só Estado ou numa só região (art. 8.º); aos Interventores Federais, para remeter, trimestralmente, ao Conselho de Segurança Nacional uma estatística da entrada e localização de imigrantes (art. 9.º).
224. SEYFERTH, G. Os imigrantes e campanha de nacionalização do Estado Novo. p. 199-228. In: PANDOLFI, D. (Org.) *Repensando o Estado Novo*, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 201.
225. Conforme o cumprimento das determinações constantes no Decreto-lei 1.545, de 25 de agosto de 1939, já mencionado, também constou: a adaptação dos estrangeiros através do ensino e pelo uso da língua nacional, pelo cultivo da história do Brasil, pela incorporação em associações de caráter patriótico e por todos os meios que pudessem contribuir para a formação de uma consciência comum (art. 1.º); a proibição do uso de línguas estrangeiras nas repartições públicas e nos cultos religiosos (arts. 15-16); a difusão do sentimento nacional em todas as ocasiões ou reuniões, de caráter particular ou público, principalmente pelos encarregados de cuidar da juventude, que deveriam “(...) *esforçarem-se por difundir o sentimento da nacionalidade e o amor da pátria*” (art. 14).

ensino fosse conduzido apenas em língua portuguesa;<sup>226</sup> que, nos negócios, não houvesse qualquer pronunciamento em outro idioma; que todos os serviços religiosos deveriam ser conduzidos em português; que não houvesse quaisquer publicações em língua estrangeira – o que provocou uma crise nesse setor da imprensa –, tendo como consequência que, após a Segunda Guerra Mundial, o mesmo ressurgisse apenas em parte.<sup>227</sup>

Além disso, o Decreto-lei 383, de 18 de abril de 1938, exigiu, para o licenciamento das sociedades, a sua nacionalização (a presidência e dois terços da diretoria constituída por brasileiros) e o parecer da Delegacia Especial de Segurança Política e Social sobre os antecedentes político-sociais dos componentes da Diretoria e da Delegacia de Estrangeiros.<sup>228</sup> Além disso, no mesmo ano, foram enviados batalhões do Exército para as áreas povoadas predominantemente com imigrantes, principalmente os três estados do Sul, de forma a “nacionalizar” uma “população estrangeira” e fazer cumprir as determinações constantes no parágrafo anterior.<sup>229</sup>

Com a eclosão da Segunda Guerra Mundial, as medidas restritivas de controle social ficaram ainda mais fortes, e soluções repressivas começaram a ser reforçadas pelo Estado. Em 29 de janeiro de 1942, foi restringida a liberdade de locomoção, através das normas estipuladas pela polícia. E, depois da entrada do Brasil na Guerra com as potências do Eixo, houve ainda maiores restrições aos japoneses, italianos, alemães e seus descendentes, que estavam proibidos de ingressar no País, salvo expressa autorização do Presidente, ocasião em que suas atividades seriam oficialmente controladas pela Delegacia de Ordem Política e Social. Para os demais países extracontinentais, era exigido, além de passaporte autenticado, certidão negativa de antecedentes dos últimos cinco anos, certificado de não

226. Além disso, a disciplina “Educação Moral e Cívica” foi incluída nos currículos das escolas particulares, e as escolas de língua estrangeira foram interditadas (SEYFERTH, G. *Imigração...* cit., 1990. p. 90).

227. SEYFERTH, G. *Imigração...* cit., 1990. p. 74.

228. CALCELLI, E. *O mundo...* cit., 1991. p. 267-270.

229. Logo depois da decretação do Estado Novo, o Comando do Estado Maior do Exército entregou a Getúlio Vargas um relatório completo feito pela 5.<sup>a</sup> Região Militar (PR e SC) sobre a necessidade de uma campanha de nacionalização: uma espécie de guerra interna contra os imigrantes e seus descendentes, que relatava o “perigo alemão”, a impossibilidade de “assimilar os japoneses”, e que o grau de desnacionalização dos brasileiros de origem estrangeira seria tal que, entre os de origem alemã, 60% não falaria nem entenderia português; 30%, embora falasse e entendesse, não se considerava brasileiro; e apenas 10% possuía espírito de brasilidade (CALCELLI, E. *O mundo...* cit., 1991. p. 267-270; SEYFERTH, G. *Os imigrantes...* In: PANDOLFI, D. *Repensando...* cit., 1999. p. 221).

ter conduta nociva à ordem pública, dentre outras exigências. Ademais, para os estrangeiros se locomoverem no território nacional, precisavam de “salvo-conduto” e, por fim, em 8 de dezembro de 1942, também foi determinada a censura à correspondência internacional.<sup>230</sup>

Não bastassem essas medidas, tratados secretos eram firmados, inclusive visando à entrega de pessoas aos países firmatários, o que contribuía para o sentimento de insegurança de toda a sociedade, mas, em especial, dos estrangeiros em território alheio. Exemplo disso foi o tratado com a Alemanha, em que constava a troca de conhecimentos e o intercâmbio de material, informações e provas contra o comunismo, o anarquismo e outras ideologias contrárias ao Estado. Com base neste tratado, foram expulsas e entregues para o serviço secreto alemão, entre 1936 e 1937, Olga Prestes, Elisa Ewer e Ana Gertrude Lambrecht.<sup>231</sup>

O extremismo da repressão ao estrangeiro e a definitiva relação entre segurança nacional e a questão migratória ocorreu com a criação da Seção de Segurança Nacional, em 1939, órgão destinado, entre outras funções, a “(...) sugerir medidas para a boa marcha do serviço de registro de estrangeiros e fiscalizar suas atividades e dos brasileiros naturalizados”, reforçando o trabalho da polícia. Um de seus trabalhos foi remeter formulários a 600 municípios, para que estes preenchessem com o nome e a qualificação dos estrangeiros que viviam nas respectivas localidades, no intuito de identificar “elementos suspeitos”.<sup>232</sup>

O dogmatismo racial do branqueamento e outras diretrizes xenófobas da política migratória durante a Era Vargas ficaram evidentes em textos publicados na *Revista de Imigração e Colonização*, entre 1940 e 1945, que circulava, principalmente, junto aos órgãos públicos e às autoridades diretamente envolvidas com a questão imigratória e nas áreas de colonização do País.<sup>233</sup> Ali os diferentes autores que postulavam políticas imigratórias não

---

230. CALCELLI, E. *O mundo...* cit., 1991. p. 273-278.

231. CALCELLI, E. *O mundo...* cit., 1991. p. 186.

232. CALCELLI, E. *O mundo...* cit., 1991. p. 140. Nesse sentido também: SECRETARIA... cit., 1940. p. 16.

233. PERES, Elena Pájaro. “Proverbial Hospitalidade”? A Revista de Imigração e Colonização e o discurso oficial sobre o imigrante (1945-1955) *Revista Atervo*. Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 85-98, jul/dez 1997. p. 99. As edições da Revista de Imigração e Colonização encontram-se digitalizadas na Biblioteca Digital SEADE, no seguinte endereço eletrônico: <<https://www.seade.gov.br/>>. Já no seu primeiro número, na apresentação, consta que “(...) a intervenção do Estado é cada vez mais decisiva nos movimentos migratórios, planejando, selecionando e dirigindo as correntes humanas, de acordo com os interesses dos países

só procuraram estabelecer critérios para selecionar imigrantes adequados aos interesses nacionais, como demonstravam seus receios nativistas diante da situação étnica produzida pelos diferentes grupos já estabelecidos no País, resultando disso uma ênfase na unidade nacional, na ocupação do território e nas possibilidades de assimilação.<sup>234</sup>

Através do discurso oficial contido na *Revista de Imigração e Colonização*, verifica-se a consciência da necessidade de povoamento do solo brasileiro para gerar maior desenvolvimento, mas, por outro lado, um processo de desumanização do imigrante, tratado como um objeto, um elemento portador de características que podem, ou não, interessar ao país receptor. Assim, pregava-se e utilizava-se um critério de avaliação do imigrante sempre utilitário, seja para preencher os espaços vazios e cultivar os campos, seja para contribuir com a formação étnica brasileira, favorecendo o “branqueamento da raça”.<sup>235</sup>

A política migratória, nesse ponto, aproxima-se à biopolítica, uma vez que o poder passou a atuar no nível do *corpo*, tornando-se um *biopoder*, mormente em razão da seleção de “tipos”: os homens saudáveis – excluindo os doentes, inválidos, idosos sem condições de prover seu próprio sustento, dentre outros, relacionados à *degenerescência* – eram selecionados inclusive através de exame médico, representado pela inspeção de saúde em portos,<sup>236</sup> de forma a contribuir para a construção do Estado-nação brasileiro.<sup>237</sup> Esse *pedigree* seria determinado, segundo as sugestões da *Revista de Colonização e Imigração*, através de rigorosa seleção médica, de acordo com os padrões estipulados pela ciência eugênica.<sup>238</sup>

---

*de emigração e imigração*”, ressaltando que “(...) nenhum outro país oferece maior extensão de terras colonizáveis pela raça branca”, o que justificou, inclusive, a criação do Conselho de Imigração e Colonização. Na apresentação da Revista, feita pelo Presidente do Conselho de Imigração, João Carlos Muniz, em janeiro de 1940, consta que o objetivo do periódico era servir de elemento de coordenação entre os que se preocupavam com as questões demográficas do Brasil (MUNIZ, J. Carlos. Apresentação. *Revista de Imigração e Colonização*. Ano I, N. 1, Janeiro de 1940. Rio de Janeiro: Órgão Oficial do Conselho de Imigração e Colonização, p. 3-4).

234. SEYFERTH, G. Os imigrantes... In: PANDOLFI, D. *Repensando...* cit., 1999. p. 221.

235. SECRETARIA... cit., p. 5-19, 1940. Nesse sentido também: PERES, Elena Pájaro. “Proverbial...” cit., 1997. p. 88.

236. RABELO, F. *A travessia...* 2010. p. 227-271.

237. PERES, E. P. “Proverbial...”, cit., p. 99-100.

238. Refere Antonio Vianna que a Política Biológica ensina que existe uma personalidade imutável no homem, que nem a ciência destrói, e outra moldável. Acrescenta que a política imigratória deve ser orientada biologicamente

A medicina como estratégia biopolítica aparece com evidência nos textos da Revista, revelando o que Foucault chamou de “socialização do corpo”, como forma de controle da sociedade sobre os indivíduos.<sup>239</sup> O corpo investido pelo poder e controlado por uma meticulosa disciplina exercida pelo Estado através dos educadores, pedagogos,<sup>240</sup> médicos e psiquiatras, os últimos estreitamente relacionados com conceitos, como hereditariedade, degenerescência e eugenia. Através disso, pretendia-se assumir um papel de vanguarda na construção do homem do futuro, livre de imperfeições e totalmente controlado pela ciência.<sup>241</sup>

Além disso, a introdução de refugiados de guerra permaneceu como questão de segurança nacional.<sup>242</sup> Apesar de defendida por alguns, que tentavam demonstrar o proveito que o Brasil poderia tirar desses estrangeiros, muitos os consideravam “parasitas”, que deveriam ser refutados pelo Estado e repatriados, mesmo que se tornassem apátridas e que tivessem que voltar aos campos de concentração.<sup>243</sup> A despeito de algumas acolhidas autorizadas

---

para evitar essa hereditariedade patológica, para que possamos garantir o aperfeiçoamento da raça, seu enobrecimento. Para isso, recomenda a obrigatoriedade do médico do imigrante solteiro, de forma realizar a profilaxia e criar saúde e criar tipos humanos fortes, perfeitos, sadios, melhorando a nossa própria raça (VIANNA, Antonio. O imigrante solteiro em face da política biológica. *Revista de Imigração e Colonização*. p. 34-41. Ano VII. N. 1. Março de 1946. Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Imigração, p. 35-39).

239. Segundo Foucault, o corpo, para além de necessidades fisiológicas, também está mergulhado num campo político, e as relações de poder têm alcance imediato sobre ele. Trata-se do corpo produtivo e submisso através de uma “tecnologia política do corpo”. Cuida-se, ainda, da microfísica do poder posta em jogo pelos aparelhos e instituições (FOUCAULT, M. *Vigiar...* 2002. p. 117-121).
240. Ao pedagogo, como já visto, também era atribuído um papel importante, que consistia na orientação da assimilação do imigrante através da educação em língua portuguesa. Assim, contribuiria para a construção de um Brasil maduro, civilizado e que, assistido por técnicos de todos os campos do conhecimento (PERES, E. P. *Revista Acervo*. Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 94, jul.-dez. 1997).
241. PERES, op. cit., p. 93.
242. Em 1939, chegava ao porto de Santos o primeiro grupo de refugiados católicos cuja entrada no Brasil foi autorizada, até o limite de 3000 unidades, pelo Presidente da República, satisfazendo ao apelo do Papa Pio XII e do Arcebispo de São Paulo. Essa primeira leva se constitui de 12 famílias, num total de 45 pessoas, de origem austríaca e alemã, que se achavam refugiadas na Holanda (CONSELHO... cit., 1941. p. 9-18).
243. Acerca da apátria, das consequências e do tratamento das pessoas deslocadas involuntariamente no período: SILVA FILHO, José Carlos Moreira da; PEREIRA, Gustavo Oliveira de Lima. Direitos humanos, dignidade da pessoa humana e

pelo Presidente da República, principalmente em favor de católicos alemães, a pedido do Papa Pio XII, a maioria dos solicitantes de refúgio eram considerados “(...) *doentes, refugiados de guerra, não católicos, comerciantes, [que] não deveriam fazer parte da ‘democracia racial brasileira, nem mereciam a nossa hospitalidade cordial’*”.<sup>244</sup>

O Decreto-lei 3.175, de 7 de abril de 1941,<sup>245</sup> que fechou o Brasil para a imigração, demonstrou expressamente preocupação em não acolher refugiados. Em seu art. 1.º, § 1.º, previu que, para entrar em território nacional, era indispensável que o estrangeiro estivesse, de direito e de fato, autorizado a voltar ao Estado onde obteve o visto, ou ao Estado de que era nacional, dentro do prazo de dois anos a contar da data de sua entrada no território brasileiro.

Quando o Governo de Getúlio editou o Ato Institucional 9, em 27 de fevereiro de 1945, e com a saída de Júlio Prestes da prisão, em abril de 1945, um novo panorama de incipiente e temporária democracia apresentou-se, com a também temporária legalização dos partidos políticos de esquerda, inclusive o Partido Comunista Brasileiro (PCB), a participação democrática de todas as suas classes sociais e a tendência a uma mais ampla conquista de direitos sociais.<sup>246</sup>

A Constituição de 1946 estabeleceu o equilíbrio entre os três poderes, recuperou o bicameralismo da Constituição de 1891, com eleições simultâneas em todo o país, sendo ambas as casas, Câmara Federal e Senado Federal, responsáveis por votar o orçamento. O texto era liberal, prevendo que o Estado só poderia intervir na economia mediante lei especial. No que diz respeito à organização partidária, garantia a formação livre de partidos, embora proibisse a legalidade daqueles que “contrariassem o regime democrático”.<sup>247</sup>

Assim, entre 1946 e 1964, o Brasil viveu um período de democracia frágil, instável, hesitante, com a manutenção de uma polícia política gestada pelo Estado Novo. Tratou-se portanto, de um período ambíguo,

---

a questão dos apátridas: da identidade à diferença. In: *Direito & Justiça*, Porto Alegre, v. 34, n. 2, p. 67-81, jul.-dez. 2008.

244. PERES, E. P. “Proverbial”... cit., 1997. p. 98. A expressão hospitalidade cordial é extraída da obra de Sérgio Buarque de Holanda e refere-se à generosidade, à hospitalidade e à pessoalidade no trato, características do homem brasileiro (HOLANDA, S. B. *Raízes*... cit., 1995. p. 146-147).

245. BRASIL. Decreto-lei 3.175, de 7 de abril de 1941.

246. CARONE, Edgard. *Brasil: anos de crise (1930-1945)*. São Paulo: Ática, 1991. p. 336.

247. BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. *Relatório*... cit., v. 1, p. 86.

com a prevalência de regras advindas do Estado Novo e a participação ativa de muitos dos seus principais agentes políticos. Nesse período, as Forças Armadas viam-se cada vez mais envolvidas nas disputas políticas, as questões do nacionalismo econômico e das relações com os Estados Unidos eram cada vez mais valorizadas, assim como anticomunismo.<sup>248</sup> Paralelamente a isso, em relação à imigração, não houve sequer indícios de uma transição democrática.

Em 1945, o Brasil reabriu a imigração, mas o volume de entradas foi bem inferior aos momentos anteriores, ao contrário do esperado pelo Governo, devido à situação do continente europeu no pós-guerra. Tal reabertura foi regulamentada pelo Decreto-lei 7.967, de 18 de setembro de 1945, cuja vigência perdurou até o advento do Decreto-lei 941, de 13 de outubro de 1969, que passou a definir a “situação jurídica do estrangeiro”. Apesar de autorizar a entrada de estrangeiros, manteve o sistema de cotas, bem como as diretrizes de proteção ao trabalhador nacional, de “branqueamento da população” e de rejeição aos indesejáveis.<sup>249</sup> Dentre estes, ainda constava expressamente o “indigente ou vagabundo”, o que “(...) não satisfaça as exigências de saúde prefixadas”, o nocivo à ordem pública, à segurança nacional ou à estrutura das instituições; e o anteriormente expulso do País, salvo se a expulsão tiver sido revogada (art. 11).

Assim, a política migratória do pós-guerra permaneceu impregnada por uma retórica nacionalista, bem como de conceitos fundamentados na ciência eugênica para a defesa do branqueamento da raça. Além disso, com raras exceções, as opiniões emitidas através da *Revista de Imigração e Colonização*, após 1945, vinham ainda impregnadas pelas ideias racistas defendidas pelo nazi-fascismo.<sup>250</sup>

Os estrangeiros acusados de comunistas no Brasil não foram “totalmente” perdoados. A anistia, decretada em abril de 1945, atingiu

---

248. BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. *Relatório...* cit., v. 1, p. 88.

249. Disponha expressamente o Decreto: “Art. 2.º Atender-se-á, na admissão dos imigrantes, à necessidade de preservar e desenvolver, na composição étnica da população, as características mais convenientes da sua ascendência europeia, assim como a defesa do trabalhador nacional”. Acerca das cotas, versava o art. 3.º: “A corrente imigratória espontânea de cada país não ultrapassará, anualmente, a cota de dois por cento sobre o número dos respectivos nacionais que entraram no Brasil desde 1 de janeiro de 1884 até 31 de dezembro de 1933”. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del7967.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del7967.htm)>. Acesso em: 16 maio 2014.

250. VIANNA, Antonio. *O imigrante...* cit., p. 34-41, 1946.

alguns, mas nem todos. O Decreto-lei 7.474, de 18 de abril de 1945,<sup>251</sup> anistiava-os da prática de comunismo, mas não incidia sobre o ato expulsório, isto é, não revogava automaticamente a expulsão. Isto porque o art. 1.º previu expressamente a anistia “(...) a todos quantos tenham cometido crimes políticos desde 16 de julho de 1934 até a data da publicação deste decreto-lei”, compreendendo também os crimes comuns praticados com fins políticos e que tenham sido julgados pelo Tribunal de Segurança Nacional. Não houve menção, portanto, à expulsão de estrangeiros, cujos efeitos permaneceram mesmo após a incipiente redemocratização.

## 1.2 Política criminal: da perseguição à criminalização dos estrangeiros

Consoante já introduzido, a partir da governamentalidade é que pode ser compreendida uma política criminal para os estrangeiros no Brasil. Isto porque a definição e o direcionamento de ações contra a criminalidade aparecem crescentemente como aspectos fundamentais das pautas governamentais, e, paralelamente, demandas e expectativas do conjunto da sociedade passam a determinar as características dessas políticas.<sup>252</sup> Tais padrões de modificação mantêm similaridade com aqueles dos Estados Unidos e da Europa, embora os da sociedade brasileira possuam características e peculiaridades, principalmente devido à enorme desigualdade na distribuição de riqueza e de oportunidades sociais.<sup>253</sup>

Resta verificar qual era a política criminal durante o período descrito no primeiro item deste Capítulo, bem como quais foram os fatores que a influenciaram e as consequências para a perseguição, criminalização e expulsão de estrangeiros. Outra questão que exsurge é a intersecção entre

251. BRASIL. Decreto-lei 7.474, de 18 de abril de 1945. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-7474-18-abril-1945-452115-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 16 maio 2014.

252. Simon diferencia as expressões “governar o crime” de “governar através do crime”, atribuindo a esta última um sentido menos democrático, que não traz mais segurança e apenas reforça a cultura do medo, assim como transforma o *welfare state* em *penal state* (SIMON, Jonathan. *Governing Through Crime. How the War on Crime Transformed American Democracy and Created a Culture of Fear*. Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 5-6).

253. FONSECA, David. S. Assumindo riscos: a importação de estratégias de punição e controle social no Brasil. p. 297-338. In: *Ambivalência, contradição e volatilidade no sistema penal*. Leituras contemporâneas da sociologia da punição. Carlos Cãnedo e David S. Fonseca (Orgs.). Belo Horizonte: UFMG, 2012. p. 297-298.

medidas administrativas e criminais e a partir de quando elas começaram se confundir, seja através da transformação da imigração em “caso de polícia”, seja através da sobreposição das primeiras em relação às últimas.

Essa derradeira análise refere-se à própria relação entre direito penal e direito administrativo, e à tendência – no geral autoritária – de ampliar o campo de atuação do direito administrativo às expensas do direito penal,<sup>254</sup> ao que Alessandro de Giorgi denomina *práticas de controle para-carcerário*, uma vez que independentes do controle repressivo penal, mas ligadas à construção, como classes perigosas, de categorias de risco como são os imigrantes.<sup>255</sup>

Inserida nessa propensão, encontra-se a tentativa de levar para o âmbito do direito administrativo um sistema de penas “policiais”, dentre elas a própria expulsão de estrangeiros, verdadeira norma de efeitos penais, que deveria estar em conformidade com as características da pena. Isto porque, desde as primeiras leis, é autorizada a imposição de privações de liberdade com pretexto de expulsar o estrangeiro. Ademais, pelo simples fato de estar prevista numa lei administrativa, tal medida passou a atribuir à polícia funções típicas do Poder Judiciário, como é a aplicação da pena de prisão.

### 1.2.1 A política criminal brasileira a partir da colonização do Brasil

No período colonial, as normas vigentes eram as portuguesas, chamadas, na Colônia, de “Ordenações do Reino”, dentre elas as Ordenações Filipinas, que continham as normas criminais e misturavam direito, moral e religião.<sup>256</sup> Previam penas infamantes e cruéis, sendo exemplos das últimas a morte na

---

254. ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. *Manual de direito penal brasileiro*. Parte Geral. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 148-151.

255. GIORGI, Alessandro de. *A miséria governada através do sistema penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2006. p. 98.

256. As Ordenações Afonsinas não foram aplicadas no Brasil, pois, até 1521, nenhum núcleo colonizador havia sido instalado. Assim, apenas depois da entrada em vigor das Ordenações Manuelinas é que iniciou-se a colonização. Nesse período inicial da colonização, coincidente com as capitanias hereditárias (a partir de 1534 até 1759), o Direito empregado, na prática, era quase restrito ao arbítrio dos donatários. Quanto à legislação criminal, ao menos formalmente, as Ordenações Filipinas vigoraram no território brasileiro por mais de dois séculos (a partir de 1603, quando revogaram o Código Manuelino), e foram revogadas apenas pelo Código Criminal do Império, de 1830 (PIERANGELI, José Henrique. *Códigos Penais do Brasil: evolução histórica*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 55 e 60-61).

força e na fogueira.<sup>257</sup> Com a Independência, sobreveio a Constituição do Império de 1824, que previu o princípio da legalidade (art. 179, I), vedou os açoites, a tortura, a marca de ferro quente e todas as penas cruéis (art. 179, XIX), mas não proibiu a pena de desterro, equivalente ao degredo, prevista expressamente no art. 179, IX.

O *degredo* foi uma pena bastante utilizada pelas potências marítimas europeias durante a Idade Moderna, principalmente pelas que estabeleceram colônias em terras afastadas. Consistia no afastamento do condenado do seu local de origem, e a sentença deveria indicar um lugar longínquo, às vezes inóspito, quase sempre uma colônia, onde deveria residir por determinado período ou para sempre. Tal pena servia tanto para “purificar” a população da metrópole, principalmente quando os crimes eram religiosos, quanto para povoar as colônias distantes.<sup>258</sup>

Assim, fica claro o viés utilitarista dessa pena, que procurou sempre utilizar os segmentos socialmente indesejáveis, nascidos em solo pátrio ou estrangeiros, em benefício do Estado, no caso, satisfazendo as necessidades expansionistas do mercantilismo.<sup>259</sup> Tanto é que se utilizou de uma sanção criminal para o intuito de povoar locais onde a política de colonização seria inviável.<sup>260</sup>

257. GARCIA, Basileu. *Instituições de direito penal*. 4. ed. São Paulo: Max Limonad, 1951. v. 1. t. I. p. 115-116. Pierangeli acrescenta que a pena capital era largamente aplicada, assim como as penas infamantes como o açoite, a marca de fogo e as galés. A heresia, a blasfêmia e a feitiçaria eram castigadas severamente. Da mesma forma, os bigamos, os incestuosos, os adúlteros e os moedeiros falsos eram queimados vivos e “feitos em pó”, “para que nunca de seu corpo pudesse haver memória”. Exemplo da extrema crueldade dos preceitos dessa legislação foi sua aplicação em face de Tiradentes, acusado e condenado de crime de lesa-majestade, e enforcado e esquartejado em Vila Rica, na Capitania de Minas Gerais, em 1792, ocasião em que também foi imposta a pena de infâmia até a quarta geração (PIERANGELI, J. H. *Códigos...* cit., 2001. p. 58-59).

258. FERREIRA JUNIOR, Francisco. O degredo no Brasil do século XIX: um estudo de caso através da Freguesia de Nossa Senhora do Belém de Guarapuava (1809-1830). In: *Discursos sediciosos: crime, direito e sociedade*. p. 431-458. Ano 15, n. 17/18. 1.º e 2.º semestres de 2010. Rio de Janeiro: Revan, 2011. p. 431.

259. A similaridade entre o degredo e a casa de correção, embora distante, existe no fato de as duas formas de punição apontarem para uma utilização do corpo do condenado em benefício do Estado, sendo que a primeira atendia principalmente aos interesses da sociedade industrial incipiente, enquanto o outro atendia aos interesses expansionistas da sociedade do mercantilismo. Isso corrobora que a história dos mecanismos penais é feita mais de permanências do que de rupturas, e repousa mais na temporalidade cíclica do que na evolutiva (FERREIRA JUNIOR, F. O degredo... In: *Discursos sediciosos...* 2011. p. 442-452).

260. FERREIRA JUNIOR, op. cit., p. 441.

No Direito português do século XIX, era definido como “(...) *deixar o local onde uma pessoa reside em consequência de uma sentença legal*”. Tratava-se da punição central no aparato legislativo português, durante a Idade Moderna, aparecendo em inúmeros títulos das Ordenações do Reino.<sup>261</sup> Aos degredados de Portugal, era acrescentada a pena de galés, que passou a designar a própria pena de trabalhos forçados, incluindo serviços públicos em geral, inclusive militares. Daí por que a pena de degredo não era uma pena branda e, misturada aos trabalhos que deveriam ser executados pelos condenados, fazia com que muitos preferissem a fuga, como ocorreu nos Campos de Guarapuava, interior do Paraná.<sup>262</sup>

O degredado pelo Governo português não se tornava cidadão brasileiro, mas mantinha a nacionalidade portuguesa, até mesmo após a Independência do Brasil e a Constituição do Império. Isto porque, apesar de a Constituição, em seu art. 6.º, IV, declarar que todos os nascidos em Portugal que residissem no Brasil na época da proclamação da República adquiririam a nacionalidade brasileira, o Aviso 206, de 21 de abril de 1837, dispôs expressamente que o degredado não estava compreendido pela disposição constitucional, por lhe faltar a circunstância da espontaneidade em território brasileiro,<sup>263</sup> afirmando que, além de perder o direito de residir em sua própria pátria, estaria condenado a ser uma “vida nua” também no local de destino.<sup>264</sup>

Depois da Constituição Imperial, sobreveio o Código Criminal do Império, em 1830, primeira sistematização do pensamento penal brasileiro

---

261. TOMA, Maristela. A pena de degredo e a construção do Império Colonial. *Revista de Humanidades*. UFRN. Caicó (RN), v. 9. n. 24, Set/out. 2008.

262. A Carta Régia de 1o de abril de 1809 “Approva o plano de povoar os Campos de Guarapuava e de civilizar os índios bárbaros que infestam aquele território [sic]”. Essas duas tônicas, povoar e civilizar, reafirmam-se durante todo o documento, dentre outras preocupações. A pena de degredo cumprida em Guarapuava foi descrita como “(...) *permeada por novas ideias capitalistas para utilização de condenados*”, uma vez que estes tinham que realizar diversos serviços, além de povoar tal região de fronteira (FERREIRA JUNIOR, F. O degredo... In: *Discursos...* cit., 2011. p. 432-442).

263. TAVARES BASTOS, José. *Naturalização*. São Paulo: Livraria Acadêmica Saraiva, 1926. p. 3.

264. “Nua”, no sintagma “vida nua”, corresponde ao termo *haplós*, ou seja, o *ser puro*, remetendo-se ao pensamento de Aristóteles, que distingue as múltiplas formas de *ser*. O significado político do *ser puro*, para Agamben, exprime a sujeição ao poder político dessa forma de vida, ou seja, não da forma de vida *qualificada* pela cidadania em sentido substancial, do indivíduo dotado de direitos protegidos constitucionalmente, bem como por tratados internacionais (AGAMBEN, G. *Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua*. Belo Horizonte: UFMG, 2004. p. 187-188).

e segundo passo legislativo (o primeiro foi a Constituição de 1924) no caminho da estruturação do Estado de Direito. O projeto aprovado foi de autoria de Bernardo Pereira de Vasconcelos, mas influenciado também pelo projeto de José Clemente Pereira, sendo que ambos foram alunos de Pascoal José de Melo Freire dos Reis, contemporâneo e dissipador das ideias de Beccaria, na Universidade de Coimbra.<sup>265</sup> Daí a influência da Escola Clássica do Direito penal e das ideias liberais na codificação.<sup>266</sup> Em relação à própria aprovação do projeto, a única matéria que deu ensejo à discussão foi a pena de morte, sendo que venceram os conservadores por pequena maioria. Porém, essa pena foi tacitamente revogada por D. Pedro II após o caso de Mota Coqueiro, que, após enforcado, descobriu-se que era inocente.<sup>267</sup>

O *Código Imperial manteve a pena de degredo*, que, segundo o art. 51, “(...) obrigará os réus a residir no lugar destinado pela sentença, sem poderem sair

265. Segundo Gizlene Neder, com o projeto reformador da ilustração pombalina em Portugal, os juristas foram convocados a participar da construção de uma nova ordem social e política, deixando de atuar enquanto agentes de manutenção de equilíbrios sociais estabelecidos, e Melo Freire participou dessa mudança, influenciando seus alunos brasileiros e, por conseguinte, a própria legislação brasileira (NEDER, G. *Iluminismo...* cit., 2007. p. 159-161).

266. A inspiração jusnaturalista moderna, as garantias individuais e a racionalização da relação entre crimes e penas evidenciam a influência de Beccaria. Além disso, os tormentos foram abolidos oficialmente, assim como o cerceamento da pena de morte para casos extremos, a qual era executada na forca. Ademais, os arts. 49 a 50 abriam caminho para uma reforma penitenciária inspirada em Bentham e Howard. Tratava-se de uma lei de cunho liberal numa sociedade escravista: “(...) a legislação penal brasileira do século XIX conjuga, em uma lógica específica, a tradição escravista com o liberalismo. Abarca, na mesma construção ideológica, o espírito científico ocidental, traduzido e relido pela Reforma Pombalina, com a hierarquia revelada pela Escolástica barroco-aristotélica: o escravo não poderia ser considerado um igual pelo simples fato de não ser um igual” (SILVA, Mozart Linhares. O Código Criminal de 1830 e as ideias que não estão fora do lugar. p. 77-100. In: CALCELLI, Elizabeth (Org.). *Histórias de violência, crime e lei no Brasil*. Brasília: UnB, 2004. p. 95-100). Nesse sentido também: GAUER, Ruth Maria Chittó. Fundamenta-se um moderno pensamento jurídico brasileiro. p. 41-76. In: CALCELLI, E. *Histórias de violência, crime e lei no Brasil*. Brasília: UNB, 2004. A tensão entre a reforma pombalina e a visão de mundo da escolástica representam, de um lado, os ideias iluministas e, de outro, a prática política e ideológica sustentada na concepção de sociedade rigidamente hierarquizada e que não o bem de um único homem não é o fim último, mas está relacionado com o bem comum e, portanto, da superioridade do “bem comum” em detrimento dos indivíduos (NEDER, G. *Iluminismo...* cit., 2007. p. 62-63 e 164-165).

267. GARCIA, B. *Instituições...* cit., 1951. p. 119-121.

*dele durante o tempo determinado na condenação*”, evidenciando a manutenção das características supramencionadas. Traçou uma diferenciação entre a pena de desterro, que consistiria no simples afastamento da residência habitual e no distanciamento do ofendido (não fixaria local específico): “(...) *obrigará os réos a saber dos termos dos lugares do delicto, da sua principal residência, e da principal residência do ofendido, e a não entrar em algum delles, durante o tempo marcado na sentença*” (art. 52).

Previu, ainda, a pena de *banimento*, que “(...) *privará para sempre os réos dos direitos de cidadão brasileiro, e os inhibirá perpetuamente de habitar o território do Império*” (art. 50), ressaltando que os banidos que voltarem ao território do Império seriam condenados à prisão perpétua. No caso dos condenados às gales, à prisão com trabalho, à prisão simples, ao degredo, ao desterro, o exercício dos direitos políticos de cidadão brasileiro era vedado enquanto durassem os efeitos da condenação (art. 53). Tal previsão já existia na Constituição Imperial, que dispunha, em seu art. 7.º, sobre a perda da cidadania pelos banidos por sentença e a suspensão dos direitos políticos aos condenados à prisão ou ao degredo, enquanto durassem os efeitos da sentença (art. 8.º, III), evidenciando uma clara relação entre a condenação criminal e a cidadania, que indivíduos poderiam ter, ou não, tanto é que os escravos não o teriam.

Contra o liberalismo do Código Criminal, passaram-se a opor reações, inclusive afirmando que a criminalidade aumentara depois de promulgada a lei, supondo-se que a razão do recrudescimento fossem as suas disposições benignas. Assim, a tendência antiliberal assinalou-se em diversas leis que foram surgindo, algumas delas processuais. Exemplo foi a Lei 4, de 10 de junho de 1835, para julgar escravos e executar a sentença desde logo, mesmo que a pena aplicada fosse de morte, lei que foi revogada em 1886.<sup>268</sup>

---

268. O art. 1.º dispõe que “*Serão punidos com a pena de morte os escravos, ou escravas, que matarem por qualquer maneira que seja, propinarem veneno, ferirem gravemente, ou fizerem qualquer outra grave ofensa física a seu senhor, sua mulher, a descendentes ou ascendentes, que em sua companhia morarem, ao administrador, feitor e às mulheres que com eles viverem. Se o ferimento, ou ofensa física forem leves, a pena será de açoutes, à proporção das circunstâncias mais ou menos agravantes*” (BRASIL. Lei 4, de 10 de junho de 1835). Para que a lei de 10 de junho fosse aplicada, era preciso que o réu fosse escravo; não o sendo, aplicava-se o código criminal. Com base nessa lei, tornou-se muito mais fácil condenar um escravo à morte, e muito mais rápido executá-lo. O último enforcamento no Brasil foi o do escravo Francisco, em Pilar das Alagoas, em 28 de abril de 1876. Depois disso, D. Pedro II aboliu de fato a pena capital, embora somente durante a República ela fosse abolida para crimes civis (RIBEIRO, João Luiz. Morte aos escravos. *Revista de História*. Edição n. 104, maio de 2014).

Após a proclamação da República, em 1889, o Ministro da Justiça Campos Sales conferiu ao Conselheiro Baptista Pereira a incumbência de organizar um projeto de código penal para a República, recomendando-lhe a maior rapidez. Devido à celeridade, o Código Penal da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgado em 11 de outubro de 1890, continha muitos “defeitos”, que foram sendo corrigidos por diversas leis, consolidadas por Vicente Piragibe, trabalho que recebeu cunho oficial pelo Decreto 22.213, de 14 de dezembro de 1932, e passou a ser denominado “Consolidação da Leis penais”.<sup>269</sup>

Segundo Zaffaroni e Pierangeli, os “defeitos” apontados eram, em verdade, fruto das discordâncias dos juristas da época, cuja maioria seguia a ideologia positivista,<sup>270</sup> influenciada por Cesare Lombroso, Enrico Ferri e toda a Escola criminológica italiana ligada à antropologia criminal, que não foi absolutamente seguida pela codificação, já que esta possuía, assim como o Código do Império, influência da Escola Clássica e do liberalismo.<sup>271</sup>

As novas ideias positivas, no entanto, fizeram-se presentes no Código, porém em menor número de dispositivos do que os doutrinadores esperavam. Exemplo disso foi o comprometimento com a formação de uma “civilização brasileira”, através do trabalho livre, e a tipificação de condutas equivalentes a modos de vida e ao *status* social e mesmo racial de determinados indivíduos, bem como penas higienistas e destinadas ao tratamento, como a prisão associada ao trabalho e as Casas de Correção e prisões disciplinares, onde os menores deveriam cumprir penas. Isso explica a tipificação de diversas práticas presentes no Título III do Código Penal de 1890, como as referentes aos mendigos, ébrios, vadios e capoeiras, que representam a intenção do legislador de inibir a ociosidade da população e obrigar os mesmos ao trabalho. A abolição da escravatura, em 1888, também contribuiu para esse fator, visto que ampliou o contingente de

269. AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli; AZEVEDO, Tupinambá Pinto de. Política criminal e direito penal: histórico e tendências contemporâneas. In: KANT DE LIMA et al. (Orgs.). *Reflexões sobre a segurança pública e justiça criminal numa perspectiva comparada*. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2008. Não paginado.

270. A partir da década de 70 do século XVIII, com o advento da chamada Escola de Recife, e também da Escola de Medicina da Bahia, o discurso penal brasileiro começa a ser influenciado por outras matrizes teóricas, resultado da recepção das teses evolucionistas e darwinistas (SILVA, Mozart Linhares da. *Eugenia, Antropologia Criminal e Prisões no Rio Grande do Sul*. Santa Cruz: EDUNISC, 2005. p. 25).

271. ZAFFARONI et al., *Direito Penal Brasileiro...* cit., 2003. p. 219.

trabalhadores nas cidades, o que deixou muitas pessoas desempregadas ou em subempregos.<sup>272</sup>

Na época da codificação, a capital da República era dividida entre uma “cidade quilombada” e outra, europeia, “(...) *separadas por um paredão da ordem*”,<sup>273</sup> motivo pelo qual a legislação penal passou a reprimir os movimentos operários, criminalizar a greve, combater a vadiagem, a capoeiragem e a mendicância, bem como confinar a prostituição a determinadas zonas. A essa “higienização” foi acrescentado o Decreto de 1903, que criou os manicômios criminais para alienados delinquentes, assumindo o tratamento verdadeira feição de pena e consolidando uma cultura institucionalizante, resultado do cruzamento entre o direito penal, as práticas policiais e o saber médico, característicos da Escola Positiva.<sup>274</sup>

Assim, tanto a prisão quanto a polícia e demais criações do século XIX eram relacionadas ao controle da população e fundamentadas por um discurso médico, higienista,<sup>275</sup> que se intitulava “científico”, possibilitando o controle de indivíduos através da violência estatal de forma “indireta”, inclusive disciplinarmente, dentro de estabelecimentos prisionais, casas de correção, asilos e manicômios, que pretendiam a “cura” dos males da modernidade (doença, loucura, vadiagem e delinquência). Essa política criminal, guiada por critérios médicos, era fundamentada pela Escola Positiva, que defendida a existência de indivíduos com base física e temperamental imodificável, como o “criminoso nato” lombrosiano.<sup>276</sup>

O Código de 1890, em seu art. 43, enunciou as penas criminais no Brasil, dentre elas diversas modalidades de prisão – consolidando a política criminal de encarceramento, típica da referida sociedade disciplinar em que

---

272. ALMEIDA, B. R.; DOGENSKI, L. C. Criminalização... In: *Anais da 21.ª Mostra...* cit., 2013.

273. NEDER, G. Cidade... In: *Tempo*, 1997. p. 106-134.

274. AZEVEDO, R. G.; AZEVEDO, T. P. Política... In: KANT DE LIMA et al. (Orgs.). *Reflexões...* cit., 2008.

275. O higienismo, além da “limpeza”, da “purificação”, inclusive das cidades superpopulosas, sempre esteve impregnado de uma intenção moralizadora, mediante a qual seriam impostos modelos “corretos” de sexualidade e de vida cotidiana, uma das partes mais evidentes de seus objetivos. Em razão disso, os higienistas se ocupavam da delinquência e da vagabundagem, que, no século XIX, substituíram, juntamente com as doenças venéreas e o alcoolismo, a lepra e a peste como o cúmulo de todos os males. Paralelamente, a prática da exclusão, mediante o confinamento, continuou e se ampliou diante desses males, que também eram considerados contagiosos (ANITUA, G. I. *Histórias...* cit., 2008. p. 244).

276. ANITUA, op. cit., p. 237.

a tecnologia punitiva não é mais um espetáculo público, mas age de forma capilarizada, em termos foucaultianos<sup>277</sup> –, como a prisão celular, a pena de reclusão, a prisão com trabalho obrigatório e a prisão disciplinar, sendo que as penas restritivas de liberdade não poderiam exceder 30 anos (art. 44).<sup>278</sup> Além dessas, também estava prevista a interdição, a suspensão e perda do emprego público, com ou sem inabilitação para exercer outro, e a multa.

Ainda estava previsto o banimento (art. 43, “b”), porém com alteração dos efeitos, uma vez que consistia, além da privação dos direitos de cidadão brasileiro, também na privação de habitar o território nacional enquanto durarem os efeitos da pena (art. 46). Aquele que retornasse antes do lapso fixado na sentença seria condenado à pena de reclusão de até 30 anos. O crime punido com o banimento era a tentativa violenta contra a Constituição política da República ou a forma de governo estabelecida (art. 107).<sup>279</sup>

Apenas a Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926 reformou a Constituição da República de 1891, abolindo a pena de banimento (nova redação do art. 72, §§ 20 e 21), assim como as galés e a pena de morte,

277. No século XIX, os sistemas disciplinares de Howard e Bentham, cujo panoptismo de Bentham é considerado uma referência incontornável, tiveram o seu período de estruturação e legitimação (SHECAIRA, Sérgio Salomão. *Criminologia*. 5. ed. Revista dos Tribunais, 2013. p. 71-72). Para Howard, o cárcere deveria se assemelhar a um centro de trabalho e impor uma verdadeira disciplina, o que pôs em ação quando a independência dos Estados Unidos obrigou a Inglaterra a organizar um sistema de penas baseado em prisões para substituir a deportação (ANITUA, G. I. *Histórias...* cit., 2008. p. 207). A prisão traria a possibilidade de controle e trabalho dos condenados – ordem e progresso – e se adequaria aos elementos marcantes na cultura política nacional, como o autoritarismo, o patriarcalismo das relações de submissão, os preconceitos étnicos, culturais, as hierarquias e os privilégios (SILVA, M. L. *Eugenia...* cit., 2005. p. 24).

278. A pena de prisão celular (art. 45) deveria ser cumprida em estabelecimento especial com isolamento celular e trabalho obrigatório, com isolamento inicial, até o máximo de dois anos, conforme a duração da pena, e, a seguir, segregação noturna, mas trabalho em comum, em silêncio, durante o dia. Conforme se verifica na época, o elaborador do código seguiu o sistema progressivo irlandês. A pena de reclusão (art. 47) era cominada para os crimes contra a constituição e forma de governo, deveria ser aplicada em fortalezas, praças de guerra ou estabelecimentos militares. Trata-se de uma prisão simples, sem trabalho obrigatório. A prisão com trabalho deve ser aplicada em penitenciárias agrícolas ou presídios militares. A prisão disciplinar devia ser cumprida em estabelecimentos industriais especiais, onde serão recolhidos menores de idade até 21 anos (ALMEIDA, B. R. *Cem anos...* cit., 2011. p. 47-53).

279. SOARES, Oscar de Macedo. *Código Penal da República dos Estados Unidos do Brasil*. Brasília: Senado Federal/ Superior Tribunal de Justiça, 2004. p. 140.

ressalvando, quanto à última, a legislação militar em tempo de guerra. A Comissão do Congresso referiu em seu parecer que tais penas não mais figuravam nos Códigos modernos, assim como a de morte, que já se achava de fato abolida em tempos de paz.<sup>280</sup>

*Uma pena que surgiu expressamente no Código Criminal de 1890 foi a “deportação”, como constava na literalidade da lei, ou expulsão de estrangeiros, como era registrado nos julgados do Supremo Tribunal Federal, dois termos que ainda se confundiam naquela época, até a primeira definição legal dos institutos, a partir de 1907, quando foi editada a primeira lei de expulsão. Os estrangeiros vadios (art. 399 do Código em referência),<sup>281</sup> se e reincidentes, seriam deportados (art. 400, parágrafo único). Da mesma forma, seriam deportados os capoeiras reincidentes (art. 402 e 403, parágrafo único).*

Essa penalidade não se confundia com o banimento, uma vez que a expulsão ou “deportação” era destinada apenas aos estrangeiros, e o banimento era tanto para os nacionais como para os estrangeiros. O banimento implicava, ainda, a perda dos direitos políticos ao cidadão nacional, sendo que o estrangeiro sequer detinha tais direitos. As origens também são diversas: enquanto a expulsão surgia no ordenamento jurídico nacional devido à necessidade de retirar do território os estrangeiros indesejáveis, e se discutia sobre a administrativização de tal medida para dar a ela celeridade e discricionariedade,<sup>282</sup> o banimento já existia desde as Ordenações do Reino como uma pena, e passou a ser paulatinamente substituído pela pena de prisão, como ocorreu também na Inglaterra, após a independência dos Estados Unidos.<sup>283</sup>

---

280. SOARES, O. M. *Código... cit.*, 2004. p. 140.

281. O art. 399, § 2.º, previa que “(...) os maiores de 14 annos serão recolhidos a estabelecimentos disciplinares industriaes, onde poderão ser conservados até à idade de 21 annos”. O mesmo Código, em seu art. 400, previa que, se o termo fosse quebrado, “(...) o infractor será recolhido, por um a tres annos, a colonias penaes que se fundarem em ilhas maritimas, ou nas fronteiras do territorio nacional, podendo para esse fim ser aproveitados os presidios militares existentes” (BRASIL. *Código Criminal*. Decreto 847, de 11 de outubro de 1890).

282. Nos comentários ao Código Penal já constava que “O dispositivo do Código sobre expulsão já encontra no recente decreto legislativo n. 1.641 de 7 de janeiro de 1907, que providencia sobre a expulsão de estrangeiros do território nacional, base segura para a sua execução (SOARES, O. M. *Código... cit.*, 2004. p. 777).

283. ANITUA, G. I. *Histórias... cit.*, 2008. p. 207. Sobre o banimento na Inglaterra, também traduzido como “deportação”, sua origem e extinção: RUSCHE, Georg; KIRCHHEIMER, Otto. *Punição e estrutura social*. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2004. p. 89-107 e 161-173. Segundo Rusche, a história da deportação inglesa

Atribuir a pena de expulsão aos estrangeiros “vadios” correspondia à *colaboração da política criminal com a política migratória* e, com isso, à *instrumentalização do Direito penal a serviço da última*. Ambas as políticas atuavam de forma seletiva e repudiavam os indivíduos que não colaboravam com o progresso da República. Os vadios eram aqueles que não tinham habitação atual e efetiva, nem meios próprios de subsistência, nem exercitavam habitualmente profissão ou ofício; ou que tiravam os meios de subsistência de ocupação proibida por lei ou contrária à moral e aos bons costumes. Eram considerados perigos sociais, merecedores de repressão, se adotassem voluntariamente a vadiagem como gênero de vida. Ao menor de idade, a pena deveria ser aplicada se ficasse “(...) *exuberantemente provada a sua incorrigibilidade*” e “*suas tendências viciosas*” e, sendo este estrangeiro, as autoridades consulares deveriam auxiliar no “*destino dos menores desprotegidos e desamparados*”, cabendo suplementarmente, por um dever de humanidade, à autoridade local “(...) *suprir a incapacidade e curar da sorte do menor, como se fosse nacional*”.<sup>284</sup>

É importante lembrar que, nessa época, o crescimento do número de imigrantes contribuiu para o crescimento urbano desordenado, assim como os negros alforriados. Assim, capoeiras, escravos libertos, imigrantes e pobres eram apontados pelos chefes de polícia como os principais responsáveis pelo

---

representa os efeitos da mudança social e das condições econômicas sobre a política criminal, uma vez que partiu da impossibilidade de acomodar o crescimento do número de criminosos nas prisões existentes, em uma época em que o mercado de trabalho estava saturado e a opinião pública não aceitava mais a execução de condenados. Acrescenta Rusche que, por um tempo, essa solução coincidiu com a necessidade de força de trabalho nas colônias. Entretanto, a experiência americana demonstrou as possibilidades limitadas de absorção do trabalho do condenado e o sistema econômico colonial tornou impossível a continuidade da deportação – seria prejudicial permitir a deportação para as sociedades já organizadas, uma vez que esta requer uma sociedade emergente e ansiosa por força de trabalho –, muito antes que as condições políticas pusessem fim a essa medida (RUSCHE; KIRCHHEIMER, op. cit., p. 172-173).

284. A partir do art. 27 do Código, a responsabilidade penal de crianças e jovens dava-se da seguinte maneira: os menores de 9 anos de idade eram entendidos completamente irresponsáveis por seus atos; dos 9 aos 14 anos, a responsabilização estava condicionada à demonstração de discernimento, os quais eram recolhidos em estabelecimentos disciplinares (art. 30); dos 14 aos 17 anos, o discernimento era sempre presumido, resultando na diminuição de dois terços das penas cominadas aos adultos (art. 65); dos 17 aos 21 anos, havia a imposição das mesmas penas aos adultos, porém com atenuantes (ALMEIDA, B. R. *Cem anos...* cit., 2011. p. 50).

número cada vez maior de roubos, latrocínios e prostituição nas cidades. Nesse contexto, a repressão aos capoeiras contou com a ação desmedida de forças policiais, que obtinham o apoio da imprensa e de moradores de classe média que contribuíam delatando os nomes e paradeiro dos capoeiras.<sup>285</sup>

Logo, na Primeira República, se, por um lado, se ampliava a participação dos indivíduos e novas formas de cidadania, por outro, passava-se a responsabilizar o indivíduo por falta de recursos, mendicância e embriaguez e restringia-se brutalmente a noção de espaço público, colocando para fora todos aqueles que manchavam a imagem do progresso e da formação da nova sociedade brasileira. Para essa nova sociedade, a pobreza começava a ser identificada como incômoda e até perigosa, o que condiz também com o desenvolvimento das relações capitalistas, fundamentalmente identificadas com o mercado de compra e venda da força de trabalho.<sup>286</sup>

A capoeiragem, principal forma de expressão cultural africana desde os primeiros séculos de colonização do Brasil, com a transferência forçada de homens negros da África para fins de trabalho escravo, tornou-se contravenção punível, ainda que dos exercícios não resultassem ofensas físicas ou mortes, a partir do Código Criminal da República. Assim, a simples realização de exercícios de agilidade e destreza corporal conhecidos sob aquela denominação seriam puníveis.<sup>287</sup> A capoeira era considerada, pelas classes dominantes, uma “doença moral” que proliferava em nossa civilizada cidade, ou seja, era vista como uma forma de levar as pessoas ao ócio, à vadiagem, como se pode perceber “entrelinhas” no capítulo XIII do

---

285. SANTOS, Myrian Sepúlveda. A prisão dos ébrios, capoeiras e vagabundos no início da Era Republicana. In: *TOPOI*, v. 5, n. 8, jan.- jun. 2004. p. 138-169. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004. p. 145-146. Segundo Gizlene Neder, a criminalização da capoeiragem adquiriu fortes conotações políticas e ideológicas, que devem ser remontadas ao “medo branco”, já mencionado por Carlos Henrique Gileno, diante do fim da escravidão e da forma anteriormente adotada de controle social, que era exercido diretamente pelos senhores e seus capatazes. Com a abolição da escravidão em 1888, a questão do controle disciplina dos ex-escravos ficou ao encargo do Estado (NEDER, G. *Iluminismo...* cit., 2007. p. 178).

286. OLIVEIRA L. L.; VELLOSO, M. P.; GOMES, A. M. C. *Estado...* cit., 1982. p. 151.

287. A capoeira era mais que um simples jogo, era a forma desenvolvida pelos negros para se defenderem, cultural e fisicamente, das atrocidades cometidas por seus donos, haja vista que a única arma utilizada por estes era seu corpo, em contraposição aos vários artifícios usados pelos senhores e donos de escravos (AZEREDO, Jéferson Luiz; SERAFIM, Jhonata Goulart. Formação cultural brasileira: (des)criminalização da capoeira nos Códigos de 1890 e 1940. In: *Anais do 1.º Seminário de Pesquisa, Extensão e Inovação do IF-SC*, Campus Criciúma, 2012. p. 84).

Código Penal de 1890, em que apresentava duas infrações juntas, ou seja, “vadios e capoeiras”.<sup>288</sup>

A possibilidade de aplicação da pena de expulsão, assim como em relação ao delito de vadiagem, decorreu da política de limpeza da sociedade em face dos inimigos do progresso da Primeira República, dentre eles os escravos libertos e os próprios estrangeiros, não mais “imigrantes” úteis à colonização de áreas inabitadas, mas um perigo para os habitantes das cidades. Tratava-se da higienização das cidades, principalmente do Rio de Janeiro, onde o seu chefe de polícia, Sampaio Ferraz, enviou vários capoeiras para Fernando de Noronha, pois, segundo historiadores da época, decretou a “morte da capoeiragem” no Rio de Janeiro.<sup>289</sup> Relaciona-se, ainda, com os resquícios da política de branqueamento, acreditando na imagem do negro como atrasado e antissocial e, inclusive, na possibilidade de *devolução* de descendentes de escravos para a África.<sup>290</sup>

Porém, no início do século XX, a capoeira passou a ser vista não mais predominantemente como uma doença moral, mas como um esporte decorrente de uma herança mestiça que compreendia algo positivo, originário da identidade nacional brasileira, ou seja, era o resultado da mistura de raças, tão singular a identidade nacional do Brasil, não sendo mais observada como algo negativo da cultura inferior dos africanos. Isto porque passou a ser praticada também por brancos, e não somente por descendentes de escravos africanos. Por esse motivo, foi descriminalizada pelo Código Penal de 1940.

Em relação à *greve* e ao *anarquismo*, diversas leis esparsas se encarregaram de criminalizar e aumentar as penas, inclusive para os estrangeiros, que também deveriam ser expulsos administrativamente. O Decreto 4.269, de 17 de janeiro de 1921, regulou a repressão ao anarquismo, caracterizando-o como a subversão da atual organização social (art. 1.º), e reprimindo expressamente a fabricação e uso de dinamite, na época relacionada às manifestações anarquistas (arts. 5.º e 6.º), e agravando a pena dos crimes praticados mediante o uso desta (art. 11). Dispôs, ainda, expressamente sobre a possibilidade de o Governo ordenar o fechamento de associações, sindicatos e sociedades civis quando incorressem em atos nocivos ao bem público (art. 12), cuja decretação de definitivo fechamento caberia ao Poder Judiciário em ação própria de rito sumário (art. 12, § 1.º).<sup>291</sup> O Decreto 4.743, de 31 de outubro de 1923, previu

288. AZEREDO; SERAFIM, op. cit., p. 84.

289. BARBOSA, Suzana Corrêa. “*Peças fora da engrenagem*”: capoeira, lei e repressão no Rio de Janeiro (1920-1940). Dissertação (Mestrado). Universidade Federal Fluminense. Programa de Pós-Graduação em História. Niterói: 2014. p. 43.

290. SKIDMORE, T., *Preto no branco...* cit., 1976. p. 74-74.

291. BRASIL. Decreto 4.269, de 17 de janeiro de 1921.

que, tratando-se de qualquer dos crimes previstos no art. 126 (conspiração e sedicência através de discursos ou panfletos difundidos para mais de 15 pessoas) do Código Penal, nos arts. 1.º a 3.º do Decreto retro, além das penas neste estabelecidas, seria aplicável, administrativamente, a expulsão, quando se tratasse de estrangeiros (art. 1.º, § 1.º).<sup>292</sup>

Além disso, o Decreto 4.247, de 6 de janeiro de 1921, criminalizou a conduta de reingressar no território nacional o estrangeiro que dele foi expulso (art. 6.º), prevendo uma pena de dois anos de prisão, sem prejuízo de nova expulsão após o cumprimento.<sup>293</sup> Assim, aquele que fosse expulso do território nacional e retornasse não seria simplesmente deportado, mas criminalizado e preso. Tal pena, aliás, independeria do lapso temporal em que a primeira expulsão ocorreu, consolidando tal medida como administrativa de efeitos perpétuos.

A estigmatização penal do estrangeiro ao longo do período, portanto, esteve ligada à possibilidade de aplicação da expulsão, independentemente dos valores sociais e políticos da época, que ora emitiam mandamentos de criminalização aos vagabundos e capoeiras, ora pretendiam criminalizar os anarquistas e todos os “subversivos” da época. Portanto, enquanto, para os cidadãos nacionais, o banimento foi sendo paulatinamente abolido, para os estrangeiros ficava cada vez mais evidente a relação entre a condenação criminal e a cidadania, uma vez que, independentemente do tempo em que estivessem no Brasil, a tendência era a de que não mais poderiam retornar após cometer qualquer infração criminal. A expulsão seria mais do que a ausência de participação política, mas a configuração dos efeitos penais como, para além de estigmatizantes, perpétuos.

Importante retomar ainda a já configurada relação entre direito penal e direito administrativo, devido à tentativa de levar para o âmbito do direito administrativo, um sistema de penas “policiais”, dentre elas a própria expulsão de estrangeiros, verdadeira norma de efeitos penais, como será analisado mais adiante.

### 1.2.2 A influência do positivismo e das teorias racistas na política criminal brasileira e a “profilaxia da imigração” no Estado Novo

O positivismo criminológico produzia um discurso estratégico para aquela conjuntura, no qual a inferioridade jurídica inerente às dominações

---

292. BRASIL. Decreto 4.743, de 31 de outubro de 1923. Sobre a repressão ao anarquismo e ao movimento grevista na legislação esparsa: ZAFFARONI, E. R.; BATISTA, N.; SLOKAR, A.; ALAGIA, A. *Direito...* cit., 2003. p. 455.

293. BRASIL. Decreto 4.247, de 6 de janeiro de 1921.

escravistas, já superada, era substituída por uma inferioridade biológica, de base racial, que deveria ser cientificamente demonstrada, e no qual se buscava a patologização da infração e dos infratores.<sup>294</sup>

A forma desqualificada de indivíduo derivava da antropologia criminal, a qual concedia sistematicamente estigmas degenerativos a vários grupos sociais, como suposta reminiscência atávica da morfologia animal.<sup>295</sup> Logo, estigmatizar alguns grupos, nessa época, vinha ao encontro da popularização dessas novas teorias científicas sobre o crime, as quais tentavam definir e influenciar sobre questões legais que tratavam dos criminosos e da criminalidade.

Afora o preconceito racial, o qual utilizava dados antropométricos para provar seu embasamento de verdade (daí os negros e os estrangeiros como alvo), vários grupos que apresentassem características facilmente identificáveis exteriormente eram constantemente estudados e apontados como perigosos para a harmonização social. Quatro fatores fundamentais agregavam-se às teorias positivas para a estipulação de estigmas no campo das leis e do crime: (a) o da aberração dos instintos; (b) o da inerência do crime à natureza humana; (c) o dos preconceitos científicos de uma memória geneticamente instituinte; e (d) o da construção do criminoso envolvendo a constituição de elementos anatômicos, psicológicos e sociais. Desses fatores decorreriam a existência de criminosos natos – e, consequentemente, a inexistência de livre-arbítrio, tal qual formulado pela Escola Clássica de Direito –, a desvalorização da individualidade e o estabelecimento de parâmetros mais incisivos da regularidade de conduta e de obediência.<sup>296</sup>

Através disso, o positivismo criminológico, na maioria de suas correntes, ocultava problemas políticos, econômicos e sociais que giravam em torno da questão criminal. Além disso, tornara possível aplicar as práticas de segregação preexistentes em maior escala: das casas de correção aos campos de concentração. Mesmo a Escola Positiva francesa, que valorizava os fatores sociais mais do que os individuais para a origem da criminalidade, defendia a profilaxia do delinquente, ou seja, que seria preciso retirá-lo do meio nocivo para dar-lhe nova educação.<sup>297</sup>

294. BATISTA, Nilo. *Novas...* cit., 2004. p. 11.

295. MORRISON, Wayne. *Theoretical Criminology: from modernity to post-modernism*. Cavendish Publishing Limited: London, 1995. p. 115-124.

296. CALCELLI, Elizabeth. Os crimes de paixão e a profilaxia social. p. 101-126. In: CALCELLI, E. (Org.) *Histórias de violência, crime e lei no Brasil*. Brasília, UnB, 2004. p. 102-104.

297. ANITUA, G. I. *Histórias...* cit., 2008. p. 302-319.

Lombroso foi o criador da imagem do chamado criminoso nato, o tipo que reunia todas as degenerações, taras e vícios. O autor, embora não possa ser considerado a grande novidade acerca das técnicas de medição e classificação anatômica, foi o mais sistemático e o mais incansável na publicização de suas teses. E, foi justamente essa visão de síntese, somada ao experimentalismo enquanto método e ao evolucionismo enquanto aporte teórico, que permitiu a Lombroso adquirir responsabilidade científica perante a comunidade internacional, em que pesem as diversas críticas que recebia na época.<sup>298</sup>

Lombroso admitia expressamente a existência de *raças superiores* – a mongol e a branca, por exemplo –, e relacionava a superioridade da raça à redução da criminalidade,<sup>299</sup> concepção que trouxe funestas consequências de cunho racista no próprio Direito Penal. Também relacionava o *anarquismo*<sup>300</sup> à delinquência, referindo, na sua principal obra *O homem delinquente* que “(...) entre os anarquistas há muitos criminosos natos, existe todo um parnaso anarcocriminal, quase sempre escrito na língua dos delinquentes, a gíria”.<sup>301</sup>

Lombroso chegou a intervir na repressão contra o movimento anarquista espanhol e italiano através de sua obra *Os anarquistas*.<sup>302</sup> Nessa obra, referia-se aos anarquistas como doentes mentais, muitas vezes epiléticos e histéricos, e afirmava que o pensamento deles requeria uma volta ao passado impossível de realizar.<sup>303</sup> Em *Os anarquistas*, defendia a

---

298. SILVA, Angela Moreira Domingues da. *Ditadura militar e repressão legal: a pena de morte e o caso Theodomiro Romeiro dos Santos (1969-1971)*. In: ANPUH – XXIII Simpósio Nacional de História. Londrina, 2005. p. 28.

299. LOMBROSO, César. *O homem delinquente*. Porto Alegre: Ricardo Lenz, 2001. p. 92.

300. O anarquismo questionava as estruturas burocráticas e centralizadas que então estavam sendo ampliadas e defendia a libertação individual de todo poder superior, seja de ordem ideológica, religiosa, política e econômica, seja de ordem social e jurídica. Dessa forma, a própria lei penal era vista pelos anarquistas como a expressão prática da vontade de repressão do aparato estatal e da classe burguesa (ANITUA, G. I. *Histórias...* cit., 2008. p. 260).

301. LOMBROSO, C. *O homem...* cit., p. 498-499.

302. LOMBROSO, César. *Los anarquistas*. Madrid: Real Casa, 1824. Reprodução virtual da Editorial Antorcha (<<http://www.antorcha.net>>).

303. “La conexión constante de la criminalidad congénita con la epilepsia explica la frecuencia con que se da en los reos políticos lo que pudiéramos llamar epilepsia e histerismo políticos”; “No faltan tampoco los impulsados a obrar por la locura; tales fueron Nicolás de Rienzo en el Canadá, y Riel” (LOMBROSO, C. *Los anarquistas...* cit., 1824. p. 30-35).

repressão daqueles que sustentavam essas ideias e, sobretudo, a internação em manicômios, para minar o respeito amplamente difundido nos setores populares em relação aos divulgadores do anarquismo.<sup>304</sup>

Da mesma forma, Garofalo defendia a existência de delinquentes naturais, inimigos naturais, carecedores de sentimentos, introduzindo inclusive a ideia de “periculosidade”. Para os inimigos, defendia a deportação ou a expulsão da comunidade. E para os sem piedade, a pena de morte seria a medida mais adequada, uma vez que eram irrecuperáveis.<sup>305</sup>

No Brasil, Nina Rodrigues, já citado como um dos principais doutrinadores racistas do início do século XX, mas ora considerado também como influência para a política criminal brasileira no período, escreveu sobre a criminalidade e o direito penal no Brasil, no livro “As raças humanas e a responsabilidade penal no Brasil”, reforçando a relação entre raça e delinquência.<sup>306</sup> Assim, aplicava a teoria da inferioridade racial em seus estudos de medicina legal, concluindo que a responsabilidade penal das “raças inferiores” não poderia ser tratada como igual a das “raças brancas civilizadas”.<sup>307</sup> Defendia que a criminalidade dos povos mestiços ou de população mista como a do Brasil era do tipo violento, muito devido à impulsividade das raças inferiores, mas também em razão da mistura de raças tão diferentes.<sup>308</sup>

304. “*Dícese que para curar la anarquía no hay más medios que el fuego y la muerte. Encuentro justo y razonable que se tomen medidas enérgicas contra los anarquistas [...] No soy yo, ciertamente, enemigo de la pena de muerte; pero sólo la acepto tratándose de criminales nacidos para el mal, cuya vida sería un constante peligro para la de muchos hombres honrados. [...] En primer lugar, porque la mayoría no son más que unos locos, y para los locos está el manicomio, no la horca ni el presidio*” (LOMBROSO, C. *Los anarquistas...* cit., 1824. p. 65). Sobre a obra: ANITUA, G. I. *Histórias...* cit., 2008. p. 308-309.

305. ANITUA, G. I. *Histórias...* cit., 2008. p. 314-315. Nesse sentido também: MORRISON, W. *Theoretical...*, 1995. p. 126.

306. SILVA, A. M. D. *Ditadura...* cit., p. 29. In: ANPUH – XXIII Simpósio... cit., 2005; RODRIGUES, Nina. *As raças humanas e a responsabilidade penal no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1894.

307. SKIDMORE, T. *Preto no branco...*, 1976. p. 75-76.

308. RODRIGUES, op. cit., p. 25-27. No mesmo ensaio, referia: “(...) *podemos, então, concluir que o crime, como as outras manifestações de degenerescência dos povos mestiços, tais como a teratologia, a degenerescência – a enfermidade e a degenerescência simples incapacidade social –, está intimamente ligado, no Brasil, à decadência produzida pela mestiçagem defeituosa de raças antropológicamente muito diferentes e cada uma não adaptável, ou pouco adaptável, a um dos climas extremos do país: a branca ao norte, a negra ao sul*” (RODRIGUES, op. cit., p. 44-45).

A receptividade da eugenia no Brasil, do final do século XIX ao início do século XX, lançava luzes nas possibilidades de intervenção do aprimoramento do povo e, com isso, da própria cultura e da civilização, em um período de formação do nacionalismo, bem como de questionamento da miscigenação como um “entrave à evolução e ao progresso”.<sup>309</sup> No caso do brasileiro, a eugenia pode ser percebida até mesmo nas falas criminológicas, e foi retomada na década de 30 do século XX, mesmo antes do Estado Novo, como já analisado no primeiro item deste Capítulo.

A população carcerária do Rio Grande do Sul entre 1845 e 1930 endossava que os preconceitos raciais eram aliados à repressão das classes mais baixas, ou seja, dos classificados como “anormais” na época. Isto porque, dentre os tipos sociais que formavam a população prisional, estigmatizada e representante dos “indesejados da época”, além dos não brancos, ex-escravos, pobres e desocupados, estavam muitos imigrantes. Tanto é que na *Casa de Correção de Porto Alegre*, em 1853, 32,07% dos presos eram estrangeiros (34 estrangeiros e 106 nacionais); em 1859, 40,95% eram estrangeiros (43 estrangeiros e 62 nacionais) e, em 1918, 21,22% (125 estrangeiros e 589 nacionais), sendo que, naquele momento histórico, a média de estrangeiros que viviam no Estado era de 30%.<sup>310</sup>

Corroborando essas estatísticas trazidas por Mozart Linhares da Silva em relação à Casa de Correção de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, Gizlene Neder traz números similares em relação às prisões do Rio de Janeiro, então Distrito Federal. A autora analisou registros de detenções durante a Primeira República e verificou que a maioria se deu por embriaguez, vadiagem, distúrbio e algazarra, nela incluídas as manifestações operárias, greves e comícios anarquistas. Referiu que, desde a década de 80 do século XVIII até 1920, há certo equilíbrio entre os detidos brancos e os de origem afro-brasileira, o que ocorreu devido à agitação política, manifestações operárias e à forte presença de imigrantes de origem europeia na Cidade do Rio de Janeiro, já rejeitados e incorporados ao discurso policial como “indesejáveis”.<sup>311</sup>

Posteriormente, com a redução da imigração, aumentou o número de negros e pardos no sistema prisional, corroborando, mais uma vez, a convivência da questão étnica com a questão social e a repercussão no pensamento jurídico-policial focado nas “classes perigosas”, inclusive fundamentado no determinismo biológico da Escola Positiva. Então, com a

---

309. SILVA, A. M. D. *Ditadura...* cit., p. 29. In: ANPUH – XXIII Simpósio... cit., 2005. p. 76.

310. SILVA, A. M. D. *Ditadura...* cit., p. 29. In: ANPUH – XXIII Simpósio... cit., 2005. p. 48.

311. NEDER, G. *Cidade...* cit., In: *Tempo*, 1997. p. 106-134.

imigração e a perseguição dos estrangeiros indesejáveis como os anarquistas, podemos verificar que a ação policial atingia brancos e não brancos igualmente, mas, posteriormente à redução da vinda de estrangeiros, com a Constituição de 1934, exsurgiu a tendência de crescimento das detenções afetando maior quantidade dos brasileiros de origem africana.<sup>312</sup>

A eugenia, a criminologia de Lombroso e a influência da Escola Positiva em geral retornaram na década de 30 do século XX. Essa década foi marcada por estudos da “profilaxia do crime”, que estava na eugenia e na educação.<sup>313</sup> Criticava-se a Escola Clássica por ser considerada deficiente, desde que, considerando o crime entidade, e a pena, castigo, despreocupava-se com o estudo do delinquente, nivelando todos pelo livre-arbítrio, sem atenção aos fatores que influem na conduta humana. Realçava-se a figura de Lombroso e Enrico Ferri, bem como o estudo do criminoso e dos agentes criminosos.

José Pereira da Silva, criminólogo e teórico do Estado Novo – escreveu, inclusive, uma biografia de Getúlio Vargas, tendo seus livros comentados pelo próprio Presidente da República –, indicava como causas da criminalidade, além de fatores exógenos, como a desigualdade de classes, “(...) *fatores endógenos, biológicos, próprios da constituição físiopsíquica dos delinquentes*”, e conceituava o criminoso como aquele que “(...) *sobre quem uma ou várias causas concomitantemente atuaram impelindo-o irresistivelmente para o crime*”, incinerando o livre-arbítrio.<sup>314</sup> Também aplicava a psicanálise freudiana para explicar a criminalidade, teorizando que “(...) *o super-ego social acha-se representado na pessoa dos chefes, dos reis, dos governadores*”, e que “(...) *as revoluções contra o poder não são mais que a rebeldia rancorosa do filho contra o pai*”.<sup>315</sup> Com essa frase, ao mesmo tempo retomou a mitificação do chefe da nação e despolitizou os movimentos comunistas e de oposição, para igualá-los aos “criminosos” no sentido lombrosiano.

Defendeu ele ainda o “programa de profilaxia do crime” criado por José Ingenieros na obra *Criminologia*, que consistia em: (a) legislação social apta a melhorar a situação material e moral das classes necessitadas; (b) *profilaxia da imigração*; (c) educação, para fazer com que as crianças adquiram saúde física e aptidão moral; (d) readaptação social dos “malviventes”, dentre eles

312. NEDER, G. Cidade... cit., In: *Tempo*, 1997. p. 130-134. Nesse sentido também: Bruno Rotta. *Cem anos de prisão: uma análise comparativa da população carcerária da Casa de Correção e do Presídio Central de Porto Alegre no passar de um século*. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito – PUCRS. Porto Alegre: 2011. p. 21-28.

313. SILVA, J. P. *Novos rumos...* cit., 1939. p. 19.

314. SILVA, J. P. *Novos rumos...* cit., 1939. p. 31-55.

315. SILVA, J. P. *Novos rumos...* cit., 1939. p. 94.

os mendigos e vagabundos, que representam uma zona de transição entre a honestidade e o delito, para evitar contágio e degeneração moral que preparam a delinquência futura.<sup>316</sup>

A *profilaxia da imigração* consistia em evitar que certos grupos sociais encaminhassem a outros a sua “população criminoso”. Segundo Ingenieros, cada Estado deve se preocupar com o “saneamento” de seu ambiente, mediante uma defesa social bem organizada, mas não deve remeter para outros Estados os seus baixos fundos degenerativos e antissociais. Essa seletividade seria essencial nos países de nova formação, como os Estados Unidos, a Argentina e o Brasil, colonizados pela “sobrepopulação” de certas nações europeias, e tenderia a incorporar-se ao Direito penal internacional, inclusive mediante mecanismos de cooperação, como a troca de informações sobre processos judiciais e identificação criminal.<sup>317</sup>

Os imigrantes não somente foram objeto de xenofobia de intelectuais e acadêmicos, seja na Europa, seja na Argentina – cujos principais representantes foram Ingenieros e Carlos Octavio Bunge –, seja no Brasil, como também foram alvo de repressão baseada no “perigosismo”, como representaram as Leis de Imigração brasileiras, inclusive após a redemocratização – exemplo é o Decreto-lei 7.967, de 18 de setembro de 1945, cuja vigência perdurou até o advento do Estatuto do Estrangeiro –, e as leis argentinas, como a Lei de Residência de 1902, encarregada de expulsar os anarquistas e outros elementos indesejáveis que vinham do exterior.<sup>318</sup>

Assim, alguns eixos se entrelaçaram para formar uma *profilaxia da imigração*: a *restrição às correntes imigratórias*, a *expulsão dos indesejáveis*, o *nacionalismo* e o próprio *movimento higienista*. Certo é que, também pelos criminólogos, a imigração passou a ser considerada um perigo ponderável, colaborando para a política de restrição dos movimentos imigratórios.<sup>319</sup>

### 1.2.3 O Código Penal de 1940 e a administrativização da política criminal ou “contrologia”

O Código Penal de 7 de dezembro de 1940<sup>320</sup> não correspondeu predominantemente às diretrizes da Escola Positiva. A crítica a Lombroso, feita por Tobias Barreto, Clovis Beviláqua e outros juristas da época,

---

316. SILVA, J. P. *Novos rumos...* cit., 1939. p. 127-130; INGENIEROS, José. *Criminologia*. 1916. p. 254-259.

317. INGENIEROS, op. cit., 1916. p. 255.

318. ANITUA, G. I. *Histórias...* cit., 2008. p. 339-346.

319. CÔRTEZ, G. M. *Migração...* cit., 1958. p. 19-20.

320. BRASIL. Decreto-lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940.

contribuiu para a construção de uma posição eclética no Código Penal, ou seja, conciliadora de ambas as Escolas (criminologia positivista e liberais da Escola Clássica), e para a não adoção da classificação dos criminosos, tampouco de preconceitos raciais e evolucionistas.<sup>321</sup>

Ao contrário da codificação de 1940, a Escola acabou influenciando mais a política manicomial, representada pela aplicação das medidas de segurança; pela política de aprisionamento, correspondente à vasta aplicação da pena de prisão em penitenciárias que deveriam, através do trabalho, ressocializar os detentos ainda passíveis de “tratamento”; e pelo sistema policial, que se encarregava de selecionar delinquentes por classe social e cor, afirmando os estereótipos do positivismo racista, e que também se encarregou da seleção de imigrantes para fins de ingresso, repatriação, deportação e expulsão.<sup>322</sup> Cabia também à polícia a espionagem e a vigilância, que se desenvolveram na Primeira República, principalmente em relação às associações operárias, e se aprimoraram durante o Estado Novo, inclusive pelas características de “poder total” nos moldes foucaultianos já analisados.

Fiel à época de sua emergência, o período ditatorial nominado “Estado Novo”, o direito penal brasileiro traz como uma de suas inspirações a política criminal intervencionista. Mas esse ideário não transparece tanto no Código Penal de 1940, cujos principais autores foram Nelson Hungria e Roberto Lyra, e o supervisor dos trabalhos foi Costa e Silva, juristas de notório saber, vinculados a atividades acadêmicas, perfeitamente a par das grandes correntes político-criminais de então.<sup>323</sup> As mais importantes questões penais da época, dentre as quais os crimes contra a economia popular, estavam submetidas a um tribunal de exceção, qual seja, o Tribunal de Segurança Nacional.<sup>324</sup> Ademais, a Lei 38, de 4 de abril de 1935, dispunha sobre os crimes contra a segurança do Estado, submetendo-os a um regime mais rigoroso, com o abandono das garantias processuais.<sup>325</sup>

A Lei de Segurança Nacional previu diversas condutas tipificadas como crimes e cominadas com rigorosas penas, e inclusive um mecanismo

321. SILVA, A. M. D. *Ditadura...* cit., p. 29. In: ANPUH – XXIII Simpósio... cit., 2005. p. 31; ZAFFARONI, E. R.; BATISTA, N.; SLOKAR, A.; ALAGIA, A. *Direito...* cit., 2003. p. 461-464.

322. ANITUA, G. I. *Histórias...* cit., 2008. p. 343.

323. AZEVEDO, R. G.; AZEVEDO, T. P. *Política...* In: KANT DE LIMA et al. (Orgs.). *Reflexões...* cit., 2008. p. 8.

324. ZAFFARONI, E. R.; BATISTA, N.; SLOKAR, A.; ALAGIA, A. *Direito...* cit., 2003. p. 466-467; AZEVEDO, R. G.; AZEVEDO, T. P. *Política...* In: KANT DE LIMA et al. (Orgs.). *Reflexões...* cit., 2008. p. 8.

325. BRASIL. *Lei de Segurança Nacional*. Lei 38, de 4 de abril de 1935.

de perda da cidadania, através do cancelamento da naturalização, em face daquele que exercesse atividade política nociva ao interesse nacional (art. 37). A atividade nociva seria a infração de qualquer dos artigos da lei, que vão desde os crimes contra a economia popular até atentados contra a forma de governo estabelecida. O processo de cancelamento da naturalização, aliás, seria sumário e, na prática, culminou em vários casos de estrangeiros naturalizados, que, envolvidos em atividades políticas, tiveram sua nacionalidade cassada e, posteriormente, foram expulsos.<sup>326</sup>

Essa lei, também chamada de “Lei Monstro”, permitia a prisão provisória de estrangeiro expulso pelo prazo máximo de três meses (art. 46). Ocorre que, em caso de demora na obtenção do visto consular no passaporte, o Governo poderia manter o estrangeiro em colônias agrícolas ou fixar-lhe domicílio (parágrafo único do art. 46 da Lei 38). Mesmo assim, como havia dificuldade na obtenção de visto no passaporte de estrangeiros expulsos, que, pelos países de origem, também eram considerados “indesejáveis”, e cada vez mais aumentavam os casos de prisões ilegais por excesso de prazo, a Lei 136, de 14 de dezembro de 1935, passou a permitir a prisão provisória por mais de três meses, quando fosse impossível a obtenção de visto consular (arts. 19 e 20).<sup>327</sup>

A perseguição aos estrangeiros considerados indesejáveis, principalmente os comunistas, ficou alheia ao Código Penal, uma vez que já havia se consolidado a expulsão como medida administrativa e já haviam sido adotados mecanismos de “profilaxia das migrações”, como as cotas de entrada no território nacional. O Código Penal, aliás, mencionou a expulsão em seu art. 101, para determinar que “A imposição de medida de segurança não impede a expulsão de estrangeiro”. Assim, estrangeiro condenado à medida de segurança poderia ser imediatamente expulso, consolidando a rejeição aos doentes mentais. Com esse dispositivo, o Código reafirmou que o estrangeiro que cometesse crime e fosse condenado à pena privativa de liberdade deveria cumpri-la integralmente, antes da efetivação da expulsão, uma vez que foi ressalvada apenas a dispensa da medida de segurança.

Além disso, manteve a criminalização da conduta de reingressar no território nacional o estrangeiro que dele foi expulso (art. 338), prevendo uma pena de reclusão, de um a quatro anos, sem prejuízo de nova expulsão

---

326. RIBEIRO, Mariana Cardoso dos Santos. Getúlio Vargas e Francisco Franco. Um estudo comparado sobre a expulsão de estrangeiros. In: ROJO, Sara et al. (Org.) *Anais do V Congresso Brasileiro de Hispanistas*. Belo Horizonte: Faculdade de Letras da UFMG, 2009. p. 119.

327. BRASIL. Lei 136, de 14 de dezembro de 1935; RIBEIRO, M. C. *Venba... cit.*, 2012. p. 105.

após o cumprimento. A cominação da penalidade, da mesma forma que no Decreto 4.247, de 1921, independeria do lapso temporal em que a primeira expulsão ocorreu.

Em relação à tipificação de crimes relacionados com a imigração, na linha do combate ao tráfico de mulheres – e não de pessoas, como atualmente é previsto<sup>328</sup> –, foi criminalizada a conduta de promover ou facilitar a entrada, no território nacional, de pessoa do gênero feminino para fins de prostituição ou a saída para exercer essa atividade no estrangeiro (art. 231), cominando a pena de reclusão de três a oito anos. Também foi criminalizada a conduta de frustrar obrigação legal relativa à lei de nacionalização do trabalho, mencionada no primeiro item desta obra (art. 204), bem como o aliciamento de trabalhadores nacionais para fins de emigração, independentemente de fraude (art. 206), dispositivo corolário do nacionalismo, que foi posteriormente revogado pela Lei 8.683, de 1993, que passou a exigir o elemento nuclear do tipo “fraude” para fins de tipificação penal.<sup>329</sup>

Verifica-se, portanto, que, em relação à expulsão, houve efetiva administrativização do controle, uma vez que tal medida se consolidou como ato privativo do Poder Executivo. Ademais, não houve opção, pelo Código Penal de 1940, da expulsão como medida penal, ao contrário do ordenamento jurídico espanhol e português, que preveem ambas as modalidades de expulsão.<sup>330</sup>

### 1.3 A expulsão: histórico e motivações do instituto no ordenamento jurídico brasileiro

São denominadas medidas compulsórias as modalidades de retirada forçada do estrangeiro em território nacional. Esses mecanismos são,

328. Trata-se do tráfico internacional de pessoa para fim de exploração sexual, conforme redação dada pela Lei 12.015, de 7 de agosto de 2009, que alterou a parte do Código Penal relativa aos crimes sexuais, tipificando, “Art. 231. Promover ou facilitar a entrada, no território nacional, de alguém que nele venha a exercer a prostituição ou outra forma de exploração sexual, ou a saída de alguém que vá exercê-la no estrangeiro. § 1.º Incorre na mesma pena aquele que agenciar, aliciar ou comprar a pessoa traficada, assim como, tendo conhecimento dessa condição, transportá-la, transferi-la ou alojá-la”.

329. BRASIL. Lei 8.683, de 15 de julho de 1993.

330. GARCÍA, José Ángel Brandariz. Control de los Migrantes y Derecho (penal) del Enemigo: notas sobre exclusión e inclusión en matéria sancionadora. In: ZILIO, Jacson; BOZZA, Fabio (Orgs.). *Estudos críticos sobre sistema penal: homenagem ao Professor Doutor Juarez Cirino dos Santos por seu 70.º aniversário*. p. 547-583. Curitiba: LedZe, 2012. p. 554.

basicamente, a expulsão, a deportação ou repatriamento e a extradição, já existentes no período da história brasileira abordados neste Capítulo. Recentemente, a elas foram acrescentadas a entrega e o mandado de detenção europeu.<sup>331</sup>

Ficam excluídos, portanto, o ostracismo,<sup>332</sup> o degredo, modalidade de pena já abordada anteriormente e não mais presente na legislação brasileira desde o Código Criminal de 1890, e o banimento, que consiste na expulsão pelo Estado de um nacional seu, instituto que é repellido pelas legislações mais avançadas e humanizadas, sendo abolido do direito brasileiro pela Constituição de 1891. No entanto, em períodos de conturbação da vida nacional, como na ditadura de Vargas e na ditadura civil-militar de 1964,

---

331. O mandado de detenção europeu foi criado em razão da busca, pelos países da União Europeia, de maior cooperação judiciária em matéria penal e na luta contra o terrorismo. Foi proposto pela Comissão Europeia já no início do século XXI, e destinado a substituir o sistema de extradição, impondo, à autoridade judiciária do país em que se encontra o acusado ou condenado, o reconhecimento, sob controles mínimos, de pedido de entrega de pessoa, oriundo de autoridade judiciária de outro Estado. Já a entrega de uma pessoa, seja qual for sua nacionalidade e o lugar em que se encontre, é para o Tribunal Penal Internacional (TPI), fórum imparcial, instituição internacional de jurisdição permanente, com competência para julgar delitos juridicamente tipificados, como genocídio, contra a humanidade e de guerra. Cuida-se do mecanismo pelo qual o Estado coloca o acusado de delito internacional, normalmente nacional do mesmo país, à disposição da Corte, que deverá julgá-lo. Consiste em procedimento menos complexo que a extradição, uma vez que nela não se levam em consideração alguns impedimentos opostos àquela (DEL'OLMO, Florisbal de Souza. O afastamento compulsório de seres humanos na atualidade e algumas peculiaridades da extradição. *Revista de Direito Brasileira*. Ano 1 (2011), n. 3, p. 389-391). O Decreto 4.388, de 25 de setembro de 2002, promulgou o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, que entrou em vigor internacional em 1.º de julho de 2002, e passou a vigorar, para o Brasil, em 1.º de setembro de 2002, nos termos de seu art. 126. Os crimes de competência do Tribunal estão previstos no art. 5.º, e são restritos aos crimes mais graves, que afetam a comunidade internacional no seu conjunto. São eles: genocídio; crimes contra a humanidade; crimes de guerra; crime de agressão.

332. O ostracismo era um castigo imposto em Atenas, após votação por expressiva parcela da população, a pessoas consideradas perigosas para a sociedade. Costumava ser aplicado aos opositores do regime, que ficavam afastados do seu meio. O termo *ostracismo* é hoje empregado conotativamente, especialmente pela imprensa, no sentido de esquecimento intencional, isolamento, afastamento da vida social, artística ou intelectual (Del'Olmo, F. de S. O afastamento... cit., 2011. p. 389).

que será estudado no segundo Capítulo, praticou-se o banimento de brasileiros.<sup>333</sup>

Desse rol, poderíamos excluir também as medidas de retirada compulsória coletivas, como a *deportação coletiva*, expressão correspondente à coação de determinado grupo social ao isolamento em lugar inóspito do mesmo Estado, ou a se afastar do próprio país de origem.<sup>334</sup> Da mesma forma, a expulsão coletiva ou em massa não teve previsão no ordenamento jurídico brasileiro, sendo expressamente vedada no Decreto-lei 1641, de 7 de janeiro de 1907, também chamada “Lei Gordo”,<sup>335</sup> e sempre foi condenada pelos princípios de Direito Internacional. Apesar disso, foi utilizada por alguns países: em 1886, poloneses foram expulsos da Prússia; alemães também foram expulsos do território francês por questões de raça; e, em 1894, nos Estados Unidos, expulsaram chineses para afastar a concorrência de trabalho.<sup>336</sup>

A expulsão, em suma, implica a retirada forçada do estrangeiro do território nacional, em geral, pela prática de atos que o tornem inconveniente ou considerado nocivo ou indesejável ao convívio social.<sup>337</sup>

A extradição é o mais antigo meio de *cooperação jurídica internacional em matéria processual penal*. Logo, se na expulsão o Estado age unilateralmente e espontaneamente, na extradição age por provocação de outro país, para contribuir para a *efetivação da política criminal deste*, com base em acordo bilateral ou multilateral ou promessa de reciprocidade de tratamento para casos análogos.<sup>338</sup> É o ato pelo qual um Estado entrega um indivíduo acusado de fato delituoso ou já condenado criminalmente, à justiça de outro, competente para julgá-lo e puni-lo. Nasceu no direito brasileiro logo após a Independência, via tratado: entre 1826 e 1836, o Brasil celebrou tratados

333. DEL’OLMO, op. cit., p. 385-406.

334. DEL’OLMO, op. cit., p. 385.

335. BRASIL. “Lei Gordo”. Decreto-lei 1641, de 7 de janeiro de 1907. Primeira lei brasileira que regulamenta a expulsão de estrangeiros. Dispõe o art. 5.º: “A expulsão será individual e em forma de acto, que será expedido pelo Ministro da Justiça e Negócios Interiores.”

336. RIBEIRO, M. C. *Venha...* cit., 2012. p. 90.

337. RIBEIRO, op. cit., p. 71.

338. SOUZA, Artur de Brito Gueiros. *As novas tendências do direito extradicional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2013. p. 7 e 67. Os princípios vetores da extradição são: (a) dupla incriminação: o fato motivador deve ser crime tanto no Estado que requer, quanto naquele onde é requerida a entrega extradicional; (b) especialidade: o extraditado somente poderá se julgado pelos fatos que fundamentaram o pedido por parte do Estado requerente (SOUZA, A. *As novas tendências...* cit., 2013. p. 23).

sobre extradição com a França, Alemanha e Portugal e, em obediência ao que neles se acordara, foram concedidas algumas extradições aos três primeiros países mencionados.<sup>339</sup>

Em relação à extradição ativa, quando o Estado brasileiro é quem pede a entrega ao Estado estrangeiro, raras vezes esta foi requerida pelo Brasil, e os poucos casos ocorreram, principalmente, no início do século XX. Assim, a extradição, no direito brasileiro, é predominantemente passiva e, portanto, serve predominantemente à cooperação do Brasil com a política criminal de outros Estados.<sup>340</sup> A Lei 2.615, de 4 de agosto de 1875, que regulamentava o processo e julgamento de crimes que cometidos em país estrangeiro contra o Brasil e os brasileiros, determinando que, nesses casos, os acusados seriam processados e julgados ainda que ausentes do Império, solicitando-se a extradição para esse fim, assim como em outros casos discriminados na lei (art. 1.º).<sup>341</sup> Posteriormente, poucos dispositivos legais trataram da extradição ativa, a exemplo do art. 20 do Decreto-lei 398/1938, que continua a servir como parâmetro doutrinário para guiar os pedidos de extradição.<sup>342</sup>

A deportação ou repatriamento, quando passou a se distinguir da expulsão, devido às construções legais e jurisprudenciais que serão mencionadas a seguir, decorre da inobservância dos quesitos previstos em lei para entrar ou permanecer no território, quando o estrangeiro não se retira voluntariamente no prazo determinado, e não da prática de crime. Ela será realizada para o país de origem ou de procedência do estrangeiro, ou para outro que consinta em recebê-lo. Tanto a deportação quanto a expulsão têm a mesma finalidade: compelir o estrangeiro a deixar o território nacional.<sup>343</sup> Mais tarde, com o Decreto-lei 7.967, que reabriu a imigração, em 1945, foi desfeita a confusão entre os institutos da expulsão e da deportação.<sup>344</sup>

---

339. SOUZA, A. *As novas tendências...* cit., 2013. p. 64.

340. SOUZA, op. cit., p. 35.

341. BRASIL. Lei 2.615, de 4 de agosto de 1875.

342. SOUZA, A. *As novas tendências...* cit., 2013. p. 36.

343. RIBEIRO, M. C. *Venha...* cit., 2012. p. 74.

344. RIBEIRO, M. C. *Venha...* cit., 2012. p. 76. O Decreto-lei 7.967, de 18 de setembro de 1945 previa que a deportação seria destinada àquele que não satisfizesse as condições para obtenção de visto (art. 63, II), e seria efetivada para o país de origem ou para outro que consinta em recebê-lo (art. 94). Salientou ainda que: “No caso de não ser possível efetivar a responsabilidade do transportador e quando não for possível ao deportando, ou a alguém por ele, ocorrer às despesas com a viagem, esta será custeada pelo poder público, caso em que, a critério da autoridade competente, a deportação se transformará em expulsão do território nacional”.

A expulsão, de forma genérica e sem preocupação com a duração dos seus efeitos, sempre existiu como prática em todos os Estados soberanos. O que o presente trabalho se propõe a fazer é delinear o surgimento e os contornos do conceito no ordenamento jurídico do Brasil, contextualizando-o com a digressão histórica, tratada no primeiro item, bem como com a “perseguição e criminalização dos estrangeiros”, abordada no segundo item.

Para isso, em primeiro lugar, debruçamo-nos sobre o histórico de leis do Brasil que versam sobre a expulsão, bem como sobre os documentos oficiais e livros doutrinários dos períodos correspondentes às primeiras leis. Quanto aos documentos oficiais, o registro dos discursos pronunciados na Câmara dos Deputados, nas sessões de 29 de novembro e 14 de dezembro de 1912, pelo Deputado Federal Adolpho Gordo, merecem destaque. Dentre as principais obras, estão: *Sobre o direito de expulsão*, de Bento de Faria, então Ministro do Supremo Tribunal Federal; e *Expulsão de Estrangeiros*, de José Tavares Bastos, então Juiz Federal, ambas escritas na década de 20 do século XX.

### 1.3.1 A gênese do instituto da expulsão no ordenamento jurídico brasileiro

Antes da edição de uma lei prevendo a expulsão de estrangeiros, tal medida já era aplicada na prática. A previsão legal somente ocorreu após decisões do Supremo Tribunal Federal anulando atos expulsórios. Entretanto, a legalização, mesmo abertamente repressiva, surpreendeu seus idealizadores e trouxe mais dificuldades do que soluções. A outra consequência foi o surgimento de uma prática que integrasse direito e arbitrariedade, o constitucional e o inconstitucional, ou seja, de “legalidade autoritária”.<sup>345</sup>

A legalidade autoritária permite que regimes autoritários – e, mesmo democráticos, como será analisado ao longo deste trabalho – exerçam o poder e violem direitos não somente através da *mera força*, mas também baseados na lei, mantendo a sociedade sob controle e conferindo legitimidade a eles próprios.<sup>346</sup> Tal prática permitiu que, através de mecanismos semelhantes ao

345. Estudar a legalidade autoritária permite construir um quadro mais detalhado da maneira como a lei é manipulada, distorcida e usada de forma abusiva – ou mantida inalterada – sob o autoritarismo, inclusive com a participação do Poder Judiciário (PEREIRA, Anthony W. *Ditadura e repressão: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina*. Paz e Terra: São Paulo, 2010. p. 38-142).

346. PEREIRA, A. W. *Ditadura...* cit., 2010. p. 36. Sobre a ausência de dicotomia entre legalidade e estado de exceção: AGAMBEN, G. *Homo...* cit., 2004; MORAES,

estado de sítio, à intervenção federal e ao desterro, no sentido de “suspensão constitucional da ordem constitucional”, a expulsão passasse a ocupar espaço dentro do direito para uma ação livre de amarras jurídicas.<sup>347</sup>

Até 1907, os marcos legais sobre esse instituto eram o Código Penal de 1890 e a Constituição Federal de 1891, mas nem esses eram levados em consideração ao decretar e efetivar a medida, realizada de forma arbitrária pelo Poder Executivo. O primeiro continha dispositivos que permitiam a expulsão<sup>348</sup> de estrangeiros vadios (art. 399 do Código em referência) ou de capoeiras (art. 402), sendo que os vadios, se estrangeiros e reincidentes, seriam *deportados* (art. 400, parágrafo único). Da mesma forma, seriam deportados os capoeiras reincidentes (art. 403, parágrafo único).

Com base no Código Penal, algumas decisões do Supremo Tribunal Federal passaram a exigir que as expulsões devessem ter processo judicial, com prazos, defesa e sentença. O inquérito e a prisão deveriam ser realizados por autoridade competente, as provas deveriam ser produzidas em contraditório, em procedimento sujeito, no mais, à prescrição. Ora, com base no Código, o Poder Executivo não poderia expulsar como bem entendesse, pois, a partir desse fundamento, a palavra final seria do Judiciário.<sup>349</sup> O HC 758, julgado pelo Supremo Tribunal Federal, em 1895, fundamentou que a liberdade individual do estrangeiro não pode ser restringida, se não nos casos e pela forma que as leis determinam, e, no caso concreto, o paciente não estava compreendido em nenhum dos casos em que as leis vigentes admitiam a “*deportação*”, quais sejam, os arts. 400 e 403 do Código Penal e o art. 5.º da Lei 2.615 de 4 de agosto de 1875, sendo assim ilegal o constrangimento.<sup>350</sup>

---

Ana Luisa Zago de. *Estado de exceção e a seleção de inimigos pelo sistema penal: uma abordagem crítica no Brasil contemporâneo*. Dissertação (Mestrado). PUCRS: 2008.

347. GUERRA, M. P. S. L. *Anarquistas...* cit., 2012. p. 53.

348. Nessa época, não havia distinção clara entre expulsão e deportação, o que foi sendo delineado, de forma mais clara, nos dispositivos legais, entre 1907 e 1980.

349. GUERRA, M. P. S. L. *Anarquistas...* cit., 2012. p. 55.

350. BRASIL. STF. HC 758, 13 de março de 1895. In: TAVARES BASTOS, J. *Expulsão...* cit., 1924. p. 228. A Lei 2.615, de 4 de agosto de 1875, que dispunha sobre a extradição, já mencionada quando abordado esse instituto, previa também: “art. 5.º Os estrangeiros que em paiz estrangeiro perpetrarem contra brasileiros algum dos crimes referidos no art. 3.º e vierem ao Imperio, ou serão entregues por extradição, sendo reclamados, ou expulsos do territorio brasileiro ou punidos conforme a Lei brasileira. Para este ultimo caso, porém, é necessario que preceda queixa ou denuncia, e que as Leis do paiz do delinquente estabeleçam punição em caso semelhante contra estrangeiros”.

Entretanto, mesmo considerado válido e contendo essas permissões, o Código Penal não chegou a ser amplamente utilizado para fundamentar as expulsões, nem nos primeiros anos. Isto porque, para efetivar a expulsão com base no Código Penal era preciso levar o caso ao Judiciário, o que não parecia ser um mecanismo interessante para o Poder Executivo.<sup>351</sup>

Quanto à Constituição, o fato é que era um problema para as intenções de repressão. Ela não continha nenhuma prescrição sobre expulsão, seja para permitir, seja para proibir. O instituto que se lhe aproximava era a proibição do *banimento*, estipulada pelo art. 72, § 20. Apesar de não ter previsão específica, no seu art. 72, *caput*, equiparava em direitos de liberdade, segurança e propriedade brasileiros e *estrangeiros residentes*, de forma clara o suficiente para dificultar qualquer interpretação menos garantidora de direitos. Assim, considerando a igualdade de tratamento entre brasileiros e estrangeiros residentes, estes não poderiam ser *banidos*, por uma interpretação literal do texto constitucional.

Justamente em razão disso, a partir do texto constitucional, formaram-se três escolas de pensamento, que repercutiram nos julgados do Supremo Tribunal Federal: (a) a que considerava o direito de expulsão fundado na *soberania nacional*, na defesa da segurança nacional, e, com base nela, a igualdade prevista no art. 72 não poderia servir de obstáculo para que o Estado se defendia; (b) aquela que defendia a *impossibilidade legal de expulsar o estrangeiro sem lei específica* que regulasse o instituto; e (c) a sustentada por Rui Barbosa e pelo Ministro Pedro Lessa – tese liberal –, que considerava *inconstitucional eventual legislação ordinária sobre a matéria*, tendo em vista que o art. 72 da Constituição de 1891 garantia a igualdade de direitos entre nacionais e estrangeiros.<sup>352</sup>

Nesse norte, algumas teorias surgiram acerca do fundamento jurídico do direito de expulsão: a *teoria da soberania nacional*, da *hospitalidade*, da *conservação* e do *princípio de direito internacional*. Para a primeira, a expulsão é um *direito* conferido a todo Estado como efeito de sua soberania, uma vez que, diante das forças rivais, é preciso subjugar ou conter a que se revela inimiga da ordem para combatê-la, seja por meio da prevenção, seja por meios repressivos. Bento de Faria mencionava, nesse sentido, que “(...) a fraqueza de ânimo pode determinar, cedo ou tarde, a queda definitiva do país”, e que a salvação pública deveria se sobrepor a tudo. Referia ainda que nem a democracia comportaria conclusão diferente, porquanto não se deve entendê-la com o caráter absoluto para considerar o Estado como uma mera

351. GUERRA, M. P. S. L. *Anarquistas...* cit., 2012. p. 55.

352. RIBEIRO, M. C. *Venha...* cit., 2012. p. 81.

soma de indivíduos e a soberania como uma criação arbitrária da vontade geral, o que seria anárquico e inadmissível.<sup>353</sup>

Para a teoria da soberania, perde o direito de igualdade quem, por seus próprios atos, coloca-se fora da lei para ameaçar a segurança do Estado, ou perturbar a tranquilidade da vida de seu povo. Não seria lícito, pois, recusar aos governos o direito de expulsar o estrangeiro que se torna indigno de participar dos direitos assegurados às associações políticas, cujos destinos lhes estão confiados.<sup>354</sup> Adolpho Gordo, em consonância, referia que direito de expulsão era um direito de defesa que decorre da própria soberania, que está, portanto, acima da Constituição e das leis, e o legislador só pode também regular seu exercício. Gordo acrescentava que qualquer nação teria o direito de viver e que, por isso mesmo, seria dotada do direito de se defender de todos os que atentassem contra a sua vida.<sup>355</sup>

De acordo com a teoria da hospitalidade, o estrangeiro é um hóspede da nação que o recebe, devendo o Estado garantir-lhe a segurança de vida, liberdade e propriedade. Porém, deveria respeitar cláusulas tácitas de admissão, como se fosse um contrato, sendo uma das previsões contratuais o respeito aos interesses internos ou externos da nação, bem como suas leis. É a partir da inobservância pelo estrangeiro dessas cláusulas de admissão que surge para o Estado o direito de expulsar. Ademais, na condição de hóspede, o estrangeiro estaria sob a vigilância das autoridades e nunca se tornaria um cidadão brasileiro.<sup>356</sup> Segundo Adolpho Gordo, a hospitalidade era um dever das nações, mas o estrangeiro que penetrasse em nosso território tem, por seu turno, o rigoroso dever de conformar-se com a nossa vida social, de respeitar as nossas leis e instituições e de não comprometer a ordem e a tranquilidade pública.<sup>357</sup>

Para a teoria da conservação, a expulsão estava fundamentada no direito e no dever do Estado de velar pela sua própria preservação, uma vez que este tem direito à existência e de buscar meios para salvaguardá-la. Essa teoria também serve de fundamento para a faculdade de impedir

---

353. FARIA, A. B. *Sobre o...* cit., 1929. p. 28.

354. Mencionava Bento de Faria que, pela teoria da soberania, “(...) não são, portanto, a lei e os tratados quem criam o direito, mas apenas o declaram, quer para regular seu exercício, quer para fixar os respectivos casos”, e que “(...) o direito de expulsar não pode ser renunciado ou restringido em detrimento da segurança do Estado” (FARIA, op. cit., p. 54-55).

355. GORDO, A. *A expulsão...* cit., 1913. p. 25.

356. RIBEIRO, M. C. *Venha...* cit., 2012. p. 79; FARIA, A. B. *Sobre o...* cit., 1929. p. 26.

357. GORDO, A. *A expulsão...* cit., 1913. p. 14-15; FARIA, A. B. *Sobre o...* cit., 1929. p. 24; BONFÁ, R. L. G. “Com lei...” In: *Cad. AEL*, 2009, p. 80.

a entrada de estrangeiros “(...) *que possam se tornar uma fonte de perigos*”.<sup>358</sup> Servia para fundamentar a expulsão como uma medida administrativa e de polícia, independentemente de previsão legal, com competência exclusiva do Poder Executivo, conforme o discurso de Adolpho Gordo proferido na sessão de 14 de dezembro de 1912 da Câmara dos Deputados: “Em nome da soberania nacional e da conservação da própria nação, o direito de banir imigrantes taxados de indesejáveis era inerente e fundamental para a existência do país”.<sup>359</sup> Gordo, ao invocar a defesa da vida da nação em seu discurso, almejava, em última instância, sensibilizar o Legislativo e, desse modo, convencer seus membros da importância de criação de dispositivos legais mais severos e rigorosos no controle dos elementos externos.<sup>360</sup>

E ainda para a teoria do princípio de direito internacional, a expulsão resultaria das próprias regras de direito internacional, independentemente das leis internas do Estado, permitindo, inclusive, reclamações de governo a governo por infrações às normas internacionais. Para Dardeau de Carvalho: “(...) *o estrangeiro ainda é hoje o hostes, o inimigo potencial que deve ser tratado com desconfiança e em plano inferior*”, existindo, para ele, “(...) *uma justiça especial, consubstanciada no direito de expulsão, medida odiosa pelo só discrimine que estabeleceu entre homens naturalmente iguais*”.<sup>361</sup>

Por princípio de direito internacional ou Direito das Gentes, nenhum país estaria obrigado a aceitar o estrangeiro em seu território em caráter definitivo ou temporário, sob pena de grave comprometimento da coletividade, sendo apenas obrigado a receber de volta seu nacional que porventura venha a ser expulso de outro país.<sup>362</sup> Uma vez admitido, o Estado deve garantir, ao estrangeiro, certos direitos elementares, tais como: o direito à vida, à integridade física e a prerrogativa eventual de peticionar administrativamente. Porém, mantém o direito natural de expulsar esse estrangeiro do seu território, caso em que “(...) *não é o Poder Público quem o priva das garantias prometidas, mas o mesmo estrangeiro que, mal procedendo, faz, ipso facto, cessar as condições de segurança da respectiva permanência*”.<sup>363</sup>

A partir dessas teorias, explicitadas tanto na doutrina quanto nos julgados do Supremo Tribunal Federal e nos discursos parlamentares, a expulsão dos *estrangeiros nocivos* no período deu-se por dois mecanismos

358. RIBEIRO, M. C. *Venha...* cit., 2012. p. 79; FARIA, op. cit., p. 48- 52.

359. GORDO, A. *A expulsão...* cit., 1913. p. 4.

360. BONFÁ, R. L. G. “Com lei...” In: *Cad. AEL*, 2009. p. 81.

361. DARDEAU DE CARVALHO, A. *Situação...* cit., 1976. p. 23.

362. FARIA, A. B. *Sobre o...* cit., 1929. p. 44-65.

363. FARIA, A. B. *Sobre o...* cit., 1929. p. 63-65.

paralelos: seguindo a lei ou ao arrepio dela. Em momentos favoráveis, as autoridades seguiam os requisitos legais, mas, na falta de legislação específica ou nos momentos de combate às medidas repressivas, as expulsões eram atividades policiais, ou seja, sem inquérito, processo, julgamento ou defesa.<sup>364</sup>

Um exemplo que evidencia, de forma conclusiva, essa fase, bem como a inexistência de qualquer lei específica de expulsão, é o caso de Antônio da Costa Borlindo. Português que residia no Brasil havia quase 40 anos, Borlindo constava, desde 1881, na lista de eleitores. Apesar disso, foi expulso do País no ano de 1900, sob a acusação, nunca comprovada, de ter responsabilidades diretas na conspiração contra o então Presidente Campos Salles. Defendido por Rui Barbosa, no processo que esse jurista nomeou como “Deportação de um Brasileiro”, o caso de Borlindo é um retrato das ações e dos métodos utilizados pela polícia e pelo executivo até a Lei de 1907, procedimentos caracterizados como ilegais e arbitrários, em razão, dentre outros motivos, da falta de consenso sobre a questão da residência.<sup>365</sup>

Após os protestos e pressões do movimento operário, das embaixadas e, principalmente, do Poder Judiciário, que, ao longo da década de 90 do século XVIII, começou a taxar de inconstitucional as expulsões de alguns estrangeiros residentes, como era o caso de Borlindo, o Poder Legislativo, pressionado pelo Executivo, iniciou, em 1902, a discussão de uma proposta de lei que regulamentasse e disciplinasse as expulsões dos elementos externos, que resultou no Decreto 1.641, de 1907, que será analisado a seguir.

### 1.3.2 As primeiras leis republicanas sobre a expulsão de estrangeiros

O Decreto-lei 1.641, de 7 de janeiro de 1907, também chamado de “Lei Gordo”,<sup>366</sup> foi a primeira norma que tratou especificamente sobre a expulsão durante o período republicano. Este a regulou inteiramente, dispondo inclusive que seria possível a “expulsão” para qualquer ato que compromettesse a segurança nacional ou a tranquilidade pública, independentemente de tipificação penal (art. 1.º). Seria também causa de expulsão a condenação

---

364. BONFÁ, R. L. G. “Com lei...” In: *Cad. AEL*, 2009. p. 80.

365. BONFÁ, op. cit., p. 187. Nesse sentido: BARBOSA, R. *Deportação de um brasileiro*. In: *Obras completas de Rui Barbosa*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1964. p. 2-104. v. XXXIII, t. II.

366. Paulista de Piracicaba, bacharel pela Faculdade de Direito do Largo de S. Francisco, deputado federal e senador da República, legou seu nome a duas leis que fizeram história. A primeira, de 1907, dispunha sobre a expulsão de estrangeiros, tendo sido revista em 1912, tendo como relator o próprio Deputado Adolfo Gordo (GORDO, A. *A expulsão...* cit., 1913. p. 1-2).

ou a existência de processo em tribunais estrangeiros referentes a crimes de natureza comum, remetendo-se à *profilaxia da imigração* de Ingenieros e à cooperação penal internacional (art. 2.º, I);<sup>367</sup> bem como a condenação por crime comum, a vagabundagem, a mendicidade e o lenocínio, comprovadas no próprio procedimento de expulsão (art. 2.º, III). Aos estrangeiros que se enquadrassem nas condutas passíveis de expulsão seria vedada a entrada em território nacional, salvo a presença de causas de inexpulsabilidade (art. 4.º), e aos já expulsos também seria proibido o reingresso, sob pena de prisão e nova expulsão (art. 9.º).

As causas de inexpulsabilidade seriam a residência no território nacional por dois anos contínuos, ou por menos tempo, quando o expulsando for casado com brasileira ou viúvo com filho brasileiro (art. 3.º). O Decreto previu ainda que a expulsão fosse individual e em forma de ato a ser expedido pelo Ministério da Justiça e Negócios Interiores (art. 5.º) e que o estrangeiro deveria ser notificado do ato, dos motivos da deliberação, e teria prazo de três a 30 dias para se retirar (art. 7.º). Ficou prevista a possibilidade de detenção no momento da partida, como medida de segurança pública (art. 7.º), e a faculdade de recorrer ao próprio Ministro, se ela se fundou no art. 1.º, ou ao Poder Judiciário, se ela se fundou no art. 2.º (art. 8.º). Neste último caso, o recurso teria efeito suspensivo e deveria ser comprovada a falsidade do motivo da expulsão, bem como deveria ser ouvido o Ministério Público.

A constitucionalidade do Decreto foi objeto de discussão jurisprudencial e doutrinária desde a sua promulgação até a reforma introduzida pela Emenda Constitucional, de 3 de setembro de 1926, à Constituição Federal de 1891, que acrescentou o § 33 do art. 72, permitindo que o Poder Executivo expulsasse estrangeiros perigosos à ordem pública ou nocivos aos interesses da República, reafirmando o princípio da soberania e da conservação.<sup>368</sup>

Em 1912, o Deputado Adolpho Gordo, defendendo a aprovação de um novo Decreto de expulsão de estrangeiros, afirmava que “O país não é destinado a receber os estropiados, vagabundos e mendigos das quatro partes do mundo, e está na sua ação defensiva livrando-se da carga e deixando que permaneça onde foi gerada”.<sup>369</sup> O então deputado, membro da Comissão de Justiça da Câmara dos Deputados e relator do Projeto, pedia a alteração do decreto anterior (Decreto 1.641 de 1907), por seu “excesso de restrições”.<sup>370</sup>

367. INGENIEROS, J. *Criminologia*, 1916. p. 255.

368. TAVARES BASTOS, J. *Expulsão...* cit., 1924. p. 77.

369. GORDO, A. *A expulsão...* cit., 1913. p. 36.

370. GUERRA, M. P. S. L. *Anarquistas...* cit., 2012. p. 76.

Em razão disso, o Decreto 2.641, de 8 de janeiro de 1913, revogou o prazo de residência como causa de inexpulsabilidade, permitindo a expulsão de estrangeiros residentes, mesmo que há mais de dois anos e, com isso, revogando a distinção entre residente e não residente prevista constitucionalmente. No entanto, o Poder Judiciário julgou inconstitucional esse segundo decreto, afirmando que os estrangeiros criminosos deveriam ser processados regularmente pelas leis penais e não expulsos sem qualquer embasamento legal e constitucional. Dessa forma, quando estivesse comprovada a residência, a Corte constitucional determinava a permanência dos estrangeiros e revogava o decreto de expulsão.<sup>371</sup>

Após a decretação da inconstitucionalidade da expulsão dos estrangeiros residentes, o Decreto 4.247 foi aprovado em 6 de janeiro de 1921 e, além de regulamentar a expulsão, passou a vedar a entrada de todo estrangeiro mutilado, aleijado, cego, louco, mendigo e portador de moléstia incurável ou contagiosa grave, corroborando a conjugação entre a política migratória e higienismo (art. 1.º, II); de toda estrangeira que procure o País para prostituição (art. 1.º, III), em consonância com a já existente campanha internacional de combate ao tráfico de mulheres para fins de exploração sexual; de todo estrangeiro maior de 60 anos (art. 1.º, IV), salvo se comprovar renda para custear a sua própria subsistência, confirmando a busca pelo tipo “trabalhador imigrante”.

A expulsão seria decretada pelo Ministro da Justiça e Negócios Interiores ao estrangeiro residente no Brasil há menos de cinco anos<sup>372</sup> que foi expulso de outro país; que a polícia de outro país o considerou “pernicioso à ordem pública”; que provocou atos de violência por qualquer seita religiosa ou política; que, pela sua conduta, se considera nocivo à ordem pública ou à segurança nacional; que se evadiu de outro país por ter sido condenado por crime de homicídio, furto, roubo, bancarrota, falsidade, contrabando, estelionato, moeda falsa ou lenocínio; e que foi condenado por juiz brasileiro, pelos mesmos crimes (art. 2.º).

Ficou mantida a possibilidade de recurso administrativo e judicial, de prisão para fins de expulsão, de criminalização do reingresso de estrangeiro expulso (arts. 4.º a 6.º) e da possibilidade de revogação da medida expulsória pelo Poder Executivo, se houverem cessado as causas que a motivaram (art. 7.º).

---

371. As decisões e o Decreto encontram-se transcritos na obra: TAVARES BASTOS, J. *Expulsão...* cit., 1924. p. 61-69. Também nesse sentido: GUERRA, M. P. S. L. *Anarquistas...* cit., 2012. p. 157.

372. Residir no Brasil por mais de cinco anos ininterruptos era causa impeditiva para a expulsão (art. 3.º).

Prevaleceu o entendimento de que a prisão deveria ter o tempo indispensável para a efetivação do embarque (organização da documentação e do meio de transporte) e que somente seria considerada ilegal se houvesse manifesto abuso de poder. Posteriormente, a Lei de Segurança Nacional fixou o prazo máximo de três meses, conforme referido no item “2” deste Capítulo. Para que o estrangeiro ficasse preso por mais de 90 dias, o Ministro da Justiça deveria justificar a manutenção da prisão, demonstrando a impossibilidade de obtenção do visto junto às autoridades consulares. Como, na prática, isso não ocorria, foram concedidas, pelo Supremo Tribunal Federal, diversas ordens de soltura em prol de estrangeiros presos para fins de embarque.<sup>373</sup>

Assim, já na Primeira República, a expulsão consolidou-se como ato administrativo decretado pelo Ministro da Justiça e Negócios Interiores, e não como “pena acessória”. Passou a ter inclusive previsão constitucional (art. 72, § 33, da Constituição de 1891) e ficou relacionada à própria defesa da soberania e da “conservação” da nação, bem como à manutenção da ordem e da tranquilidade pública, em face da permanência inconveniente de determinados indivíduos no País.

### 1.3.3 A expulsão durante o Estado Novo

As práticas de exclusão não foram características de uma sociedade em particular, mas expressaram uma tendência mundial após a Primeira Guerra Mundial, que findou em 1918. A fim de controlar a presença dos estrangeiros, vários países adotaram políticas restritivas para regularizar a entrada e a permanência desses indivíduos.<sup>374</sup> Houve a generalização da vigilância sistemática por parte das polícias e de órgãos diplomáticos e consulares, inclusive com o aperfeiçoamento dos mecanismos de seleção: “as leis de imigração” e as “leis de expulsão”.

373. Certos países realmente recusavam-se a receber seus nacionais expulsos. Conforme ofício do interventor em São Paulo, o Cônsul de Portugal declarou que os vistos eram fornecidos a requerimento da parte interessada, e a legação da Polônia informou que os passaportes seriam concedidos apenas àqueles cuja nacionalidade constasse dos arquivos do consulado ou pudesse ser comprovada através dos documentos exigidos pela lei polonesa (RIBEIRO, M. C. *Venha... cit.*, 2012. p. 105-115). Exemplo de decisão do Supremo Tribunal Federal: BRASIL. STF. HC 25820. Maria Beatriz Duarte *versus* Vicente Rao (Ministro da Justiça). Relator: Ministro Costa Manso. Acórdão de 21 de junho de 1935. *Revista Forense* (RIBEIRO, op. cit., p. 99-100).

374. Dentre esses, apenas a título de exemplificação, uma vez que citados pelos doutrinadores brasileiros da época, estavam a Espanha e a Argentina (SILVA, J. P. *Novos... cit.*, 1939. p. 127-130; REJO, C. B. Carlos... In: *Imprensa... cit.*, 2009. p. 75-79).

No Brasil, o projeto étnico-nacional do Governo Vargas culminou na edição de leis que restringiam os direitos fundamentais dos estrangeiros e previam a exclusão de todo estrangeiro “indesejável”, caracterizado como aquele em desacordo com o projeto de nação voltado ao progresso (católica e de população branca). A legislação intolerante era constituída não apenas por leis publicadas, mas também por “circulares secretas”, como as que proibiam a entrada de judeus. O rol de indesejáveis era composto pelos “estrangeiros clandestinos”, dentre eles os judeus e os refugiados em geral; pelos criminosos comuns, incluindo os vagabundos, pelos exploradores da prostituição e os exsurgentes traficantes de drogas, que serão mais focalizados na perseguição a partir da década de 70 do século XX; e pelos perseguidos políticos, como os comunistas e nazistas.<sup>375</sup>

A ação contra os “indesejáveis” foi realizada por meio de um policiamento interno e um policiamento de fronteiras. Para o “perigo” interno, a expulsão, e para o “perigo” externo, o fechamento das fronteiras e consulados, tudo através da troca de informações entre os Estados, preocupados com a “profilaxia da imigração”. Dessa forma, a situação dos estrangeiros tornava-se cada vez mais frágil, uma vez que, ao fugirem de perseguições políticas em sua terra natal, encontrariam também hostilidades nos países que julgavam salvá-los, já que esses também não desejavam receber tais “tipos” de indivíduos.<sup>376</sup>

Além disso, o próprio retorno dos “indesejáveis” aos seus países de origem representava um “problema” a ser solucionado por via diplomática, uma vez que certos países não recebiam seus nacionais por falta de “prova suficiente” da nacionalidade de origem, outros países não desejavam servir de “rota de passagem”, como no caso de Portugal e Espanha.<sup>377</sup>

As Constituições brasileiras da época já se adequavam a tal cenário de hostilidade com o estrangeiro, tanto é que a Constituição de 1934, além de prever as cotas de imigração e dispor a respeito da segurança nacional (arts. 159 a 167), previa que a União poderia expulsar do território nacional os estrangeiros perigosos à ordem pública ou nocivos aos interesses do País (art. 113, n. 15). Após sua publicação, o Decreto Legislativo 6, de 18 de dezembro de 1935, fez três emendas à Constituição, possibilitando que a Câmara dos Deputados autorizasse o Presidente da República a declarar

---

375. RIBEIRO, Mariana Cardoso dos Santos. Getúlio Vargas e Francisco Franco. Um estudo comparado sobre a expulsão de estrangeiros. In: ROJO, Sara et al. (Org.) *Anais do V Congresso Brasileiro de Hispanistas*. Belo Horizonte: Faculdade de Letras da UFMG, 2009. p. 1641.

376. RIBEIRO, op. cit., p. 1641.

377. RIBEIRO, op. cit., p. 1641.

“(...) *commoção intestinal grave, com finalidades subversivas das instituições políticas e sociais, equiparada ao estado de guerra, em qualquer parte do território nacional*”, devendo o decreto de declaração de equiparação indicar as garantias constitucionais que não ficarão suspensas.<sup>378</sup> Com base nisso, e reforçado pela Lei de Segurança Nacional, esse estado de exceção foi declarado e foram suspensas diversas garantias fundamentais, inclusive o *habeas corpus*, bem como foi facilitada a expulsão de estrangeiros.

Nessa época, ocorreram diversas expulsões e deportações que implicaram extradição inadmitida pela lei brasileira, bem como riscos à liberdade ou à vida dessas pessoas. O caso mais famoso foi o da alemã Olga Benário. Em agosto de 1936, o Presidente Getúlio Vargas assinou decreto, expulsando-a do território brasileiro, sob a alegação de ser perigosa à ordem pública, constituindo elemento nocivo aos interesses do País.

A primeira medida jurídica em favor da expulsanda partiu do advogado Heitor Lima, que impetrou *habeas corpus* (HC 26.155/DF) no Supremo Tribunal Federal, a fim de tentar impedir que se consumasse a expulsão do território nacional, tendo em vista que ela esperava o nascimento de um filho de um brasileiro. O remédio constitucional, no entanto, restou frustrado, pois o relator Ministro Bento de Faria e outros sete Ministros não conheceram do pedido, tendo em vista que o Decreto 702, de 1936, instituiu o *estado de sítio* e suspendia a utilização desse instrumento jurídico.<sup>379</sup>

Em razão disso, em 5 de março de 1936, Olga Benário, mulher de Luís Carlos Prestes, grávida, teve sua expulsão efetivada para a Alemanha. Do porto de Hamburgo foi conduzida para Berlim e encarcerada em um presídio de mulheres, sob a administração da Gestapo, juntamente com sua filha Anita, recém-nascida, embora não tenha sido condenada por nenhum tribunal. Depois de algum tempo, sua filha foi retirada da cela e enviada a um orfanato. E após isso, a mulher do “Cavaleiro da Esperança” morreu em um campo de concentração, já em 1942, sendo que sua filha Anita somente conheceu o pai em 1945, quando o Brasil retornou à normalidade democrática.<sup>380</sup>

Nesse ano de 1936, o Brasil bateu o recorde de efetivação das expulsões, conforme pesquisa de Mariana Cardoso Ribeiro sobre a expulsão

378. BRASIL. Decreto Legislativo n. 6, de 18 de dezembro de 1935.

379. BRASIL. STF. HC 26.155/DF. Nesse sentido também: DEL’OLMO, F. de S. O afastamento... cit., 2011. p. 401.

380. CASIMIRO NETO. *A Construção da Democracia: síntese histórica dos grandes momentos da Câmara dos Deputados, das Assembleias Nacionais Constituintes do Congresso Nacional*. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2003. p. 392-393.

na Era Vargas, que analisou o Volume II do Livro de Registro de Decreto de Expulsão da Divisão de Medidas Compulsórias do Ministério da Justiça, e verificou também os motivos que ensejaram a expulsão entre 1930 e 1945, concluindo que, em sua maioria, constou na fundamentação do decreto expulsório a *nocividade aos interesses nacionais*, e nos inquéritos de expulsão, por sua vez, há diversas acusações de envolvimento com o comunismo, anarquismo e antifascismo.<sup>381</sup> Ribeiro registrou expressões literais constantes nas motivações dos atos expulsórios, sendo as seguintes muito predominantes: “nocivo ao interesse público”, “nocivo aos interesses do país e perigoso à ordem pública”, “falta do exercício de profissão lícita e nocivo aos interesses da República”, “nocivo à tranquilidade pública e à ordem social”, “retorno ilegal”, “permanência irregular”, “nocivo à moral pública”, “perigoso ao país e à ordem pública”. Consta, ainda, uma expulsão motivada por ter sido “expulso da Argentina como nocivo à moral pública”, e muito poucas por “condenação criminal”, ou por ter sido “condenado pelo Tribunal de Segurança Nacional”.<sup>382</sup>

Com base na pesquisa de Mariana Ribeiro também se pode verificar que a nacionalidade predominante dos expulsos no período, sendo a maioria portugueses e espanhóis e, em seguida, estão os poloneses e italianos, o que, de forma geral, coincide com a maioria das entradas de imigrantes no período anterior. Em relação ao número de expulsões efetivadas entre 1930 e 1945, além do recorde de 1936 já mencionado (véspera da ditadura estadonovista), o ano de 1930 também mereceu destaque (Revolução de 1930 e início da Era Vargas). A partir de 1937, houve redução da efetivação de expulsões formais, o que pode se dever a fatores tais como a redução de entrada de imigrantes, inclusive devido às cotas de entrada e ao fechamento de fronteiras, e a própria utilização de mecanismos arbitrários de retirada compulsória, sem qualquer formalidade. Segue o quadro que retrata os números de expulsões no período:

**Tabela 2 – Número de expulsões efetivadas no Brasil (1930-45).**

| ANOS E TOTAL | EXPULSÕES |
|--------------|-----------|
| 1930         | 139       |
| 1931         | 56        |
| 1932         | 26        |

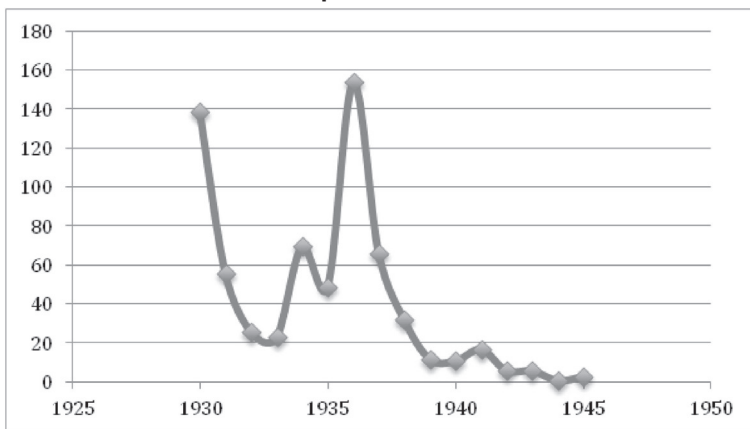
381. RIBEIRO, M. C. *Venha...* cit., 2012. p. 152-154.

382. RIBEIRO, M. C. *Venha...* cit., 2012. p. 321-350, correspondente ao Anexo III do trabalho, relativo ao quadro de Estrangeiros expulsos de 1930 a 1945.

| ANOS E TOTAL | EXPULSÕES |
|--------------|-----------|
| 1933         | 23        |
| 1934         | 70        |
| 1935         | 49        |
| 1936         | 154       |
| 1937         | 66        |
| 1938         | 32        |
| 1939         | 12        |
| 1940         | 11        |
| 1941         | 17        |
| 1942         | 6         |
| 1943         | 6         |
| 1944         | 1         |
| 1945         | 3         |
| TOTAL        | 671       |

Fonte: Livro de Registro de Decretos de Expulsão, v. 2, Divisão de Medidas Compulsórias (DMC) do Ministério da Justiça. In: RIBEIRO, Mariana Cardoso. *Venha o Decreto de Expulsão: a legitimação da ordem autoritária no Governo Vargas (1930-1945)*. São Paulo: Humanitas/Fapesp, 2010, p. 152 e 321-350.

**Gráfico 1 – Número de expulsões efetivadas no Brasil (1930-45).**



Fonte: Livro de Registro de Decretos de Expulsão, v. 2, Divisão de Medidas Compulsórias (DMC) do Ministério da Justiça. In: RIBEIRO, op. cit., 2010, p. 152 e 321-350.

Durante o Estado Novo, as leis sobre a expulsão tornaram-se mais detalhadas e severas, abrangendo várias hipóteses da medida. Exemplo foi o Decreto-lei 392, de 27 de abril de 1938, que trazia outros motivos mais detalhados para a aplicação do instituto. Seria expulso o estrangeiro que, por qualquer motivo, compromettesse a segurança nacional, a estrutura das instituições ou a tranquilidade pública (art. 1.º), bem como imediatamente após o cumprimento da pena, quando fosse condenado, no Brasil, por crime contra a segurança nacional, crimes políticos, conspiração, sabotagem, contrabando, moeda falsa, falsificação de títulos e papéis de crédito, tráfico de drogas, tráfico de mulheres, lenocínio, corrupção de menores e estupro (art. 2.º), quando fosse vagabundo, mendigo ou grevista (art. 3.º), dentre outras dezenas de hipóteses.<sup>383</sup>

Através do Decreto em referência, restou mantida a competência do Ministério da Justiça e Negócios Interiores para decretar e revogar a expulsão (arts. 5.º e 6.º). Também foi reproduzida a necessidade de comunicação do expulsando para eventual pedido de reconsideração, não mais ao Poder Judiciário, salvo se for para comprovar a naturalização (arts. 9.º e 11), bem como a prisão para fins de expulsão, agora sem prazo determinado (art. 10) e, por fim, a criminalização do reingresso de estrangeiro expulso (art. 13).

Posteriormente, sobreveio o Decreto-lei 406, de 4 de maio de 1938, que manteve as cotas para imigrantes da mesma nacionalidade e regulamentou a entrada e a permanência de estrangeiros de um modo geral. Tal Decreto aumentou ainda mais as hipóteses de expulsão, em seu art. 61, prevendo que tal medida podia ser aplicada ao não nacional se não comprovasse a regularidade da permanência, que não se registrasse no prazo de 30 dias da chegada no Brasil, ou que excedesse o prazo de estada regular, bem como introduzisse outro estrangeiro sob falsa qualidade. Assim, hipóteses outrora de deportação passaram a culminar em medida mais gravosa.

O Decreto-lei 3.175, de 7 de abril de 1941, já durante a Segunda Guerra Mundial, restringiu ainda mais a imigração, suspendendo a concessão de vistos temporários (art. 1.º) e permanentes (art. 2.º), salvo as exceções expressas na própria lei.<sup>384</sup> Previu que os estrangeiros que excedessem o

---

383. BRASIL. Decreto-lei 392, de 27 de abril de 1938. Dispõe sobre a expulsão dos estrangeiros.

384. As exceções em que era permitida a concessão de visto seriam para portugueses e a nacionais de estados americanos; ao estrangeiro casado com brasileira nata, ou à estrangeira casada com brasileiro nato; aos estrangeiros que tenham filhos nascidos no Brasil; a agricultores ou técnicos rurais que encontrem ocupação na agricultura ou nas indústrias rurais ou se destinem a colonização previamente aprovada pelo Governo Federal; aos que provem a transferência para o País,

prazo de residência temporária constante do passaporte ou da prorrogação concedida pelo Ministro da Justiça, os que entrassem clandestinamente no território nacional e os que infringissem qualquer outro dispositivo da lei seriam passíveis de multa e de expulsão (art. 4.º). Inovou ao determinar a execução imediata do decreto expulsório, sem prever prazo de defesa, bem como a possibilidade do emprego desse “indesejável” em obras públicas ou recolhimento a uma colônia agrícola (art. 6.º), lembrando os tempos de “degredo” ou “desterro”.

A reabertura da imigração deu-se pelo Decreto-lei 7.967, de 18 de setembro de 1945. Apesar disso, o art. 11 do Decreto-lei vedou expressamente a concessão de visto ao estrangeiro anteriormente expulso do País, perpetrando os efeitos da medida, salvo revogação expressa pelo Ministro da Justiça e Negócios Interiores. Assim, mesmo após a temporária e frágil redemocratização, não houve mudança da natureza do instituto da expulsão, que foi mantida ao arbítrio do Poder Executivo e aplicada a cada vez mais hipóteses, sempre de modo a facilitar a retirada dos “indesejáveis” do País.

---

por intermédio do Banco do Brasil, de quantia, em moeda estrangeira, equivalente, no mínimo, a 400 contos de réis; aos técnicos de mérito notório especializados em indústria útil ao País e que encontrem no Brasil ocupação adequada; ao estrangeiro que se recomende por suas qualidades eminentes, ou sua excepcional utilidade ao País; aos portadores de licença de retorno; ao estrangeiro que venha em missão oficial do seu governo (art. 2.º do Decreto-lei 3.175, de 7 de abril de 1941).

# 2

## Os estrangeiros: perseguição, criminalização e expulsão durante a ditadura civil-militar brasileira

*“Uma geração ou duas seriam sacrificadas, nuvens de intolerância e arrogância se abateriam sobre o país. E, quem sabe até, sobre a região... Mas, um dia, a verdade voltaria a reinar – era uma simples questão de tempo. Enquanto isso, porém...”*

Edgard Telles Ribeiro<sup>385</sup>

### 2.1 Os rumos da política migratória a partir da ditadura civil-militar brasileira

Depois do período estudado no Capítulo I, o fluxo imigratório começou a ser reduzido, e, em razão disso, o tema passou a não mais figurar fortemente na agenda política e, após o Golpe de 1964, sobrevieram as Constituições de 1967<sup>386</sup> e 1969,<sup>387</sup> que, por sua vez, trataram dos

385. RIBEIRO, Edgard Telles. *O punho e a renda*. Rio de Janeiro: Record, 2010. p. 49.

386. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Tal carta constitucional limita-se a determinar a competência da União para legislar em matéria de emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros (art. 8.º), a competência do Supremo Tribunal Federal para apreciar pedido de extradição (art. 114), bem como a competência da Justiça Federal para processar e julgar, em primeira instância, os crimes de ingresso ou permanência irregular de estrangeiro, a execução das cartas rogatórias, e das sentenças estrangeiras, após a homologação, bem como as causas referentes à nacionalidade e à naturalização (art. 119, X).

387. Trata-se da Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969, em que os Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica editaram o

estrangeiros em poucos tópicos, como os atinentes a restrições a direitos e a determinados cargos. Em virtude disso, também de forma diferente do interregno descrito no Capítulo anterior, não há um vasto referencial teórico sobre a política migratória posterior ao Golpe de 1964, e a maioria das análises estão centradas na *repressão política* em face dos inimigos do regime, independentemente de sua nacionalidade. Daí por que a importância dos casos exemplares trazidos para ilustrar a política migratória e sua relação com a política criminal, sendo que alguns desses casos ainda não foram publicizados.

Porém, apesar de o tema ter sua importância reduzida em comparação aos períodos anteriores da história brasileira, durante a última ditadura, foi promulgada a *Lei 6.815/1980*, o atual Estatuto do Estrangeiro, e a *Lei 6.368/1976*, a primeira Lei de Drogas, legislações que refletem também mudanças biopolíticas da sociedade. Resta verificar, portanto, a base principiológica destas leis, influência dos diplomas anteriores e da conjuntura internacional, para somente assim, compreender suas repercussões na atualidade brasileira e, portanto, a existência de *continuidades e rupturas*.

### 2.1.1 A ditadura civil-militar brasileira e o paradigma da segurança nacional

O Golpe de Estado de 1.º de abril de 1964 deu início a um governo autoritário<sup>388</sup> fundado na instauração de um estado de exceção inspirado na

---

novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Em relação aos estrangeiros, foi ampliada a competência do Conselho de Segurança Nacional para “(...) *conceder licença para o funcionamento de órgãos ou representações de entidades sindicais estrangeiras, bem como autorizar a filiação das nacionais a essas entidades (...)*” (art. 89, VI), representando o temor, já existente na Era Vargas, da influência do comunismo internacional.

388. Guillermo O'Donnell denomina também “Estado burocrático-autoritário” essa nova forma de governar que emergiu com o golpe de 1964 e, na Argentina, com o golpe de 1966, e, um pouco mais tarde, no Uruguai e no Chile. As características que o definem são: (a) as posições superiores do governo costumam ser ocupadas por pessoas que chegam a elas depois de carreiras bem-sucedidas em organizações complexas e altamente burocratizadas – Forças Armadas, o próprio Estado, grandes empresas privadas; (b) são sistemas de exclusão política, no sentido de que pretendem fechar os canais de acesso ao Estado do setor popular e seus aliados, assim como desativá-lo politicamente não só pela repressão, mas também pelo funcionamento de controles verticais (corporativos) por parte do Estado sobre os sindicatos; (c) são sistemas de exclusão econômica, porque reduzem e pospõem para um futuro indeterminado as aspirações de participação econômica do setor

doutrina da segurança nacional. Essa doutrina traduz a ideia de garantia de uma segurança absoluta no enfrentamento de uma guerra permanente e generalizada, e, no caso brasileiro, esse combate era contra um inimigo interno: o dissidente político.<sup>389</sup>

Assim como os demais sistemas militares latino-americanos, o regime instaurado caracterizou-se pela prática institucionalizada de violações aos direitos humanos, que persistiu durante extenso lapso temporal, em razão da existência de uma ideologia estruturada e coerente, que ultrapassa as peculiaridades nacionais. Trata-se justamente da *doutrina da segurança nacional*, que, segundo Joseph Comblin, é importada dos Estados Unidos e ensinada nas escolas militares do continente americano de forma rígida, quase sem modificações.<sup>390</sup>

Tal doutrina baseia-se na *guerra total*<sup>391</sup> e na estratégia como a única realidade e a resposta a tudo, de forma a promover uma extraordinária

---

popular; (d) são sistemas despolitizantes, ou seja, pretendem reduzir as questões sociais e políticas públicas a questões “técnicas”, a resolver mediante interações entre as cúpulas das grandes organizações acima mencionadas; (e) correspondem a uma etapa de importantes transformações nos mecanismos de acumulação das suas sociedades, que, por sua vez, formam parte de um processo de “aprofundamento” de um capitalismo periférico e dependente, mas dotado de uma extensa industrialização (ÓDONNEL, Guillermo. *Reflexões sobre os estados burocrático-autoritários*. Vértice: Revista dos Tribunais, 1987. p. 21).

389. MARTIN-CHENUT, Kathia. O sistema penal de exceção em face do direito internacional dos direitos humanos. In: TELES, Edson; TELES, Janaína de Almeida; SANTOS, Cecília MacDowell (Orgs.). *Desarquivando a ditadura: memória e justiça no Brasil*. Volume I. São Paulo: Aderaldo & Rothschild Editores, 2009. p. 224-249.

390. COMBLIN, Joseph. *A Ideologia da Segurança Nacional: o Poder Militar na América Latina*. Trad. A. Veiga Fialho. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978. p. 13-22. Segundo Maria Helena Moreira Alves, a primeira fase da institucionalização da ditadura civil-militar no Brasil pautou-se justamente na consolidação da segurança nacional, conceituando-a como um instrumento utilizado pelas classes dominantes, associadas ao capital estrangeiro, para justificar a legítima perpetração, por meios não democráticos, de um modelo altamente explorador de desenvolvimento (ALVES, Maria Helena Moreira. *Estado e oposição no Brasil (1964-1984)*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1984. p. 129).

391. A Ideologia da segurança nacional tem por finalidade mostrar o estado de guerra, que define sua condição humana, e de preparar a todos para agir em consequência disso. Três conceitos intervêm na elaboração da ideia de guerra total que está na base dessa doutrina: (a) guerra generalizada: “conflito armado entre grandes potências, no qual os recursos totais dos beligerantes são postos

simplificação do homem e dos problemas humanos. Para isso, vale-se da fundamentação da geopolítica,<sup>392</sup> do conceito de nação como uma única vontade, um único projeto, que consiste no “desejo de poder”, pelo qual os conflitos sociais desaparecem, assim como todos os problemas da política interna. Assim, a visão do mundo baseada na geopolítica é de uma rivalidade entre nações, que estão reagrupadas em duas alianças opostas: o bem e o mal, ou seja, o ocidente e o comunismo.

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)<sup>393</sup> 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

---

em ação, e na qual a sobrevivência de uma delas representa um perigo”; (b) guerras revolucionárias (as primeiras guerras nacionais): têm como chave o “levantamento das massas”, que tornam os recursos em homens e em materiais aparentemente ilimitados; o conceito de “nação em armas”, que torna a guerra um engajamento de todo um povo (a guerra torna-se subjetivamente absoluta). Os doutrinários da segurança nacional afirmam que toda guerra contra o comunismo é, necessariamente, uma guerra pela sobrevivência e, portanto, uma guerra total (COMBLIN, J. *A Ideologia ... cit.*, 1978. p. 33-37). Zaffaroni defende a existência de “massacres da segurança nacional”, uma vez que, tomando como pretexto a violência política, construiu-se uma realidade paranoide, e, para contê-la, utilizaram-se técnicas de neutralização (caracterizadas pela negação da própria responsabilidade, do dano e da vítima, pela criminalização dos delatores e pela apelação a lealdades superiores, como a própria segurança nacional). Assim, Zaffaroni nega a existência de uma guerra, uma vez que esta pressupõe forças simétricas, tratando-se, portanto, de um massacre (ZAFFARONI, E. Raúl. *La palabra de los muertos*. Conferencias de Criminología Cautelar. Buenos Aires: EDIAR, 2012. p. 438-453).

392. A geopolítica é a “ciência dos projetos nacionais baseados na geografia”, estudando a relação entre geografia e os estados, sua história, seu destino, suas rivalidades, suas lutas. Segundo Comblin, a geopolítica nacional brasileira, até 1978, tinha três objetivos: (a) ocupação do território imenso e praticamente vazio; (b) expansão da América do Sul em direção ao Pacífico e ao Atlântico sul; (c) formação de uma potência mundial (p. 27). É a geopolítica, aliás, que faz o Brasil se integrar no bloco anticomunista e, com isso, promover a defesa do continente americano face à ameaça comunista e promover a segurança atlântica (COMBLIN, J. *A ideologia... cit.*, 1978. p. 27-30).
393. Algumas observações sobre o que se acreditava ser o “caráter” do brasileiro, dentre elas a “cordialidade”, se encontram na obra *Raízes do Brasil*, de Sérgio Buarque de Holanda (HOLANDA, S. B. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995).

todos ameaçados pelo comunismo, ou seja, “(...) *querem defender tudo o que o comunismo destrói*”.<sup>394</sup>

Intenciona, ainda, conservar a *segurança nacional*,<sup>395</sup> que é a força do Estado, capaz de fazer triunfar os objetivos nacionais, derrotando o comunismo ao lutar contra os subversivos. Para isso, desfaz a distinção entre política externa e política interna, uma vez que o mesmo inimigo está, ao mesmo tempo, dentro e fora do País. Para combatê-lo, apaga a distinção entre violência preventiva e violência repressiva e não comporta nenhum limite. A segurança, aliás, afeta todos os aspectos da vida social e é responsabilidade

---

394. Nessa concepção, a futura democracia permite distinguir o ocidente do comunismo, ou seja, é um símbolo dos militares, que tomaram o poder para salvar a democracia, e seu papel consiste em preparar sua volta. Por outro lado, têm um medo terrível de que qualquer abertura democrática faça reviver justamente as circunstâncias que os forçaram a tomar o poder. Essa democracia, portanto, luta contra seus inimigos internos e externos. Trata-se de um estado em tempo de guerra, ou de uma “democracia em pé de guerra”. Ao mesmo tempo, promove a participação dos cidadãos, consistente em integrar-se nas tarefas definidas pelo estado: “participar é obedecer”, ou seja, há uma participação para a execução, e não para a decisão (COMBLIN, J. *A ideologia...* cit., 1978. p. 74-75). Esse conceito diferencia-se completamente da democracia “pós-democratização”, ou seja, depois da transição para um regime democrático nos termos em que compreendemos hoje – efetiva participação popular, incerteza de quem irá governar após eleições periódicas, etc. (QUINALHA, Renan Honório. *Justiça de transição: contornos do conceito*. São Paulo: Outras Expressões; Dobra Editorial, 2013. p. 185-211).

395. Mário Pessoa foi o autor do livro *O direito da segurança nacional*, publicado em 1971 e usado pelos militares como justificativa jurídica para seus atos. Pessoa refere-se à lei de segurança nacional como algo desagradável, mas necessário à preservação da democracia brasileira, e o conceito que propusera de segurança nacional exaltava o arbítrio do executivo, colocando-o acima da lei, indo contra as definições de estado de direito (PESSOA, Mario. *O direito da segurança nacional*. Rio de Janeiro: Bibliex; Revista dos Tribunais, 1971). Hely Lopes Meirelles, por sua vez, mesmo após o término da ditadura civil-militar, persiste descrevendo condutas que ferem a segurança nacional: “(...) a segurança nacional, na sua conceituação global, pode ser afetada pelas mais diversas atividades ou atuações do indivíduo ou de grupos que consciente ou inconscientemente pratiquem atos ou incitem condutas prejudiciais ou adversas ao regime político-constitucional estabelecido e aos objetivos e aspirações nacionais. São condutas subversivas ou antinacionais, que merecem a contenção do Estado e a punição de seus autores em preservação dos direitos fundamentais dos cidadãos e dos superiores interesses da comunidade e da Nação” (MEIRELLES, Hely Lopes. *Poder de polícia e segurança nacional*. Revista Jurídica Virtual, v. 4, número 40, setembro/2002. Não paginado).

de todos os cidadãos – o civil e o militar fundam-se em uma única realidade, através de uma “estratégia total”.<sup>396</sup>

Não custa lembrar que o regime militar brasileiro, assim como os demais latino-americanos, foram instaurados no contexto da Guerra Fria, que se tratava de uma guerra permanente, em todos os planos – militar, político, econômico, psicológico –, porém que evitava o confronto armado. Os Estados Unidos, aliás, apoiavam esses regimes, sob o fundamento de que sua segurança estava em jogo em qualquer lugar onde o comunismo ameaçasse se impor a povos livres, seja diretamente (através de pressões externas), seja indiretamente (apoiando minorias armadas). Assim, deviam “(...) *proteger o continente americano*” contra o comunismo internacional, e contra a respectiva estratégia destes, que era a “guerra revolucionária”, que abrange indistintamente guerras de libertação nacional, guerrilhas, subversão, terrorismo, etc.”.<sup>397</sup>

Nesse contexto, as ditaduras do continente deveriam compreender bem a técnica dos comunistas, para elaborar as contratécnicas adequadas e, assim, virar a guerra revolucionária contra seus autores. Para os estrategistas, as guerras e os fenômenos de violência do Terceiro Mundo podiam ser compreendidos sem nenhuma relação com a história dos povos. Então, os terroristas pretendiam o controle da população através do terror, independentemente de onde estivessem (Vietnã, Indochina ou Brasil). Dessa forma, torturar,<sup>398</sup> assassinar, desaparecer com os restos mortais,

396. Aqui o problema da violência desaparece: o emprego da violência deixa de ser atribuição das Forças Armadas. Violência ou não violência são empregadas indiferentemente, em todos os setores: economia, cultura, política ou guerra externa. Existe apenas uma única categoria de poder, que suprime todas as distinções. Não há diferença de natureza entre o poder militar e todas as outras formas de ação do Estado, uma vez que tudo é militarizado, inclusive a própria economia. O desenvolvimento nacional é feito dentro dos limites da segurança: “A base do sistema deve ser o desenvolvimento, que deve fornecer os meios indispensáveis ao reforço do poder nacional”, o que torna a doutrina da segurança nacional imensamente suscetível em relação ao desenvolvimento (COMBLIN, J. *A ideologia...* cit., 1978. p. 63-67).

397. A Guerra Fria tornava-se uma realidade presente em toda parte, sempre uma explicação simples para todos os acontecimentos, e o fundamento de uma estratégia global. Tal foi a Doutrina Truman: “A política dos Estados Unidos deve consistir em apoiar os povos livres que resistem a todas as tentativas de dominação, seja através de minorias armadas, seja por meio de pressões externas” (COMBLIN, J. *A ideologia...* cit., 1978. p. 40-44).

398. A definição de tortura consta, respectivamente, nos seguintes dispositivos: art. 1.º da Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 1984 e incorporada à legislação nacional; art. 2.º da Convenção

banir, exilar, cassar, demitir, monitorar, censurar os meios de comunicação e difamar pessoas que eram tidas como subversivas eram ações praticadas pelo Estado e justificadas como uma espécie de guerra santa contra o comunismo internacional e a ameaça aos valores cristãos e familiares.<sup>399</sup>

Durante a ditadura civil-militar brasileira, todas as polícias foram submetidas ao comando e à lógica militar. O Conselho de Segurança Nacional (CSN) tornou-se o ápice da estrutura repressiva, tanto que dele saíram os dois últimos presidentes ditadores do período.<sup>400</sup> Foram criados grupos especiais, além de diversas ramificações da polícia política, como os Destacamentos de Operações de Informações/Centros de Operações de Defesa Interna (DOI-CODI). Também foram atribuídos novos papéis aos Departamentos de Ordem Política e Social (DOPS), sem olvidar a implementação de um forte sistema de informação operado pelo Sistema Nacional de Informação (SNI). Merecem destaque também o Centro de Informações de Segurança da Aeronáutica (CISA) e o Centro de Informações da Marinha (Cenimar), que mantiveram ações repressivas, tais como torturas, interrogatórios, assassinatos e desaparecimentos de modo quase independente. Todas essas instâncias contaram com fortes e complexas conexões político-burocráticas e com financiamento privado.<sup>401</sup>

---

Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, aprovada pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) em 1985, e também incorporada à legislação nacional; *Art. 1.º da Lei 9.455, de 7 de abril de 1997*. Na perspectiva biopolítica, o biopoder, quando chega a se individualizar em sua forma extrema, transforma-se em tortura. Segundo Antonio Negri, a tortura é uma técnica de controle e um dos principais pontos de contato entre a ação policial e a guerra (NEGRI, Antonio; HARDT, Michael. *Multidão: guerra e democracia na era do Império*. Rio de Janeiro: Record, 2005. p. 42).

399. VISENTINI, Paulo Fagundes. *A política externa do regime militar brasileiro*. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. p. 131-133.

400. O Conselho de Segurança Nacional foi criado pelo art. 162 da Constituição de 1937, inicialmente com a função de estudar todas as questões relativas à segurança nacional. No quadro das transformações geradas pela instituição do governo militar, o CSN tornou-se, pelo Decreto-lei 900, de 29 de setembro de 1969, o “órgão de mais alto nível de assessoramento direto do presidente da República, na formulação e na execução da política de segurança nacional”. Em 1980, o Conselho de Segurança Nacional passou a ter um novo regimento determinado pelo Decreto 85.128. Durante a década de 80, foi perdendo suas funções até a criação do Conselho de Defesa Nacional, em 1988 (BRASIL. Arquivo Nacional. *O Conselho de Segurança Nacional*. Brasília, DF. Não paginado).

401. SILVA FILHO, José Carlos Moreira da. O terrorismo de Estado e a Ditadura civil-militar no Brasil: direito de resistência não é terrorismo. *Revista Anistia*

Tratam-se essas estruturas complexas da consolidação da “estratégia contrarrevolucionária”, ensinada nas escolas americanas e depois em quase todo o continente. Como visto, seus principais aspectos são a guerra psicológica e o papel dos serviços de informação: primeiro, através do serviço da inteligência, localiza-se o *inimigo* – detecta-se todos os membros da subversão –, sendo que a *tortura* é a regra do jogo;<sup>402</sup> paralelamente, existe a *ação psicológica*, utilizada para manter o povo afastado de qualquer contato com a subversão, mediante a *propaganda* para controlar qualquer crítica, e a ação cívica militar (esta mostra que o Governo é mais eficiente que a revolução para remediar as necessidades da população; por último, vem a *eliminação do inimigo*).<sup>403</sup>

Em material de ensino formulado por Carlos Alberto Brilhante Ustra<sup>404</sup> para os cursos da Escola Nacional de Informações (EsNI), explica-se que as operações de neutralização deveriam ser especialmente agressivas quando lidassem com a “subversão”. Preservar a vida dos militantes não era algo com o que se preocupar nessas operações, e tampouco policiais e militares precisavam justificar suas ações contra os “opositores do regime”, desde que, no curso da ação violenta, tomassem cuidado com pessoas inocentes e transeuntes.<sup>405</sup>

Logo se, antes de 1964, a polícia tinha liberdade só para torturar criminosos habituais e pobres em geral, evitando atentar contra membros

---

*Política e Justiça de Transição*/Ministério da Justiça. N. 5 (jan./jun. 2011). Brasília: Ministério da Justiça, 2012. p. 65.

402. Segundo a Comissão Nacional da Verdade (CNV), algumas evidências do caráter sistemático da tortura no período era a existência de um campo de conhecimento a embasá-la; a presença de médicos e enfermeiros nos centros de tortura; a repetição de fatos com as mesmas características; a burocratização do crime, com a destinação de estabelecimentos, recursos e pessoal próprios, com equipes para cumprir turnos na sua execução; e a adoção de estratégias de negação (BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. *Relatório...* cit., v.1., 2014. p. 350).

403. COMBLIN, J. *A Ideologia...*, 1978. p. 46-47.

404. MEDEIROS, Rogério; NETTO, Marcelo. *Memórias de uma guerra suja*: Claudio Guerra em depoimento a Marcelo Netto e Rogério Medeiros. Rio de Janeiro: Topbooks, 2012. p. 100; BRASIL. STJ. REsp 1434498/SP. 3.ª Turma. Relatora Ministra Nancy Andrighi. Relator para o Acórdão Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, j. 09 de dezembro de 2014. *Diário da Justiça*: Brasília/DF, 05 fev. 2015.

405. Além disso, no caso de uma diligência chamar a atenção de transeuntes, deveria ser dito que estava sendo efetuada a prisão de traficantes ou ladrões comuns, e jamais dizer tratar-se de presos políticos. Também não deveriam constar nos relatórios de missão os nomes verdadeiros dos integrantes das equipes (BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. *Relatório...* cit., v. 1, p. 142).

das classes médias, após 1968 essa proteção social deixou de existir. Assim, com respaldo das Forças Armadas e conivência de parcela significativa da sociedade, a polícia deixou de se preocupar com as consequências das violências perpetradas, mesmo quando usava métodos ilegais, como a tortura, detenções ilegais, desaparecimentos forçados, medidas atípicas de retirada compulsória do País dentre outras.<sup>406</sup>

Além das estruturas formais e nitidamente embasadas na segurança nacional, nas grandes cidades também surgiram e foram se expandindo os “esquadrões da morte”. Estes, geralmente integrados por elementos da polícia, agindo fora âmbito da legalidade autoritária, ou seja, na *liminaridade* do sistema, dedicavam-se ao assassinato de criminosos comuns, na maior parte das vezes por encomenda de empresários.<sup>407</sup> Assim também se estabelecia uma forma de repressão social que mantinha o controle das camadas empobrecidas da população, à semelhança do que ocorre hoje nas regiões “favelizadas”, cujo resultado mais evidente, após a redemocratização, foram as chacinas da Candelária e de Vigário Geral.<sup>408</sup>

Esse regime autoritário militar<sup>409</sup> não destruiu toda a estrutura institucional anterior, mas introduziu mudanças radicais, principalmente

---

406. BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. *Relatório...* cit., v. 1, p. 164. Sobre as “aulas” de tortura no âmbito do Exército: GASPARI, Elio. *A ditadura envergonhada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002. p. 357-262.

407. VISENTINI, P. F. *A política...* cit., 2004. p. 133. Sobre os esquadrões da morte: MOVIMENTO INTERNACIONAL DOS JURISTAS CATÓLICOS (PAX ROMANA). Relatório da Missão efetuada no Brasil de 5 a 11 de fevereiro de 1977. *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*/Ministério da Justiça. N. 6 (jul./dez. 2011). Brasília: Ministério da Justiça, 2012. Constaram no relatório narrativas sobre a atuação dos esquadrões da morte, bem como reportagens, dentre elas a seguinte: “*Em Nova Iguaçu, no dia 8 de fevereiro de 1977, o corpo mutilado de um mulato de 20 anos, não identificado, é descoberto após ser assassinado pelo Esquadrão da Morte*” (*Jornal da Tarde* – 10.02.1977, In: op. cit., 2012. p. 386).

408. O estudo dos casos relativos às chacinas da Candelária e Vigário Geral foi realizado na dissertação de Mestrado: MORAES, Ana Luisa Zago de. *O Estado de exceção e a seleção de inimigos pelo sistema penal: uma abordagem crítica no Brasil contemporâneo*. Dissertação (Mestrado). PUCRS: 2008.

409. Os autores americanos admitem que o militarismo é uma característica do subdesenvolvimento e uma necessidade para “modernizar a sociedade” nos países subdesenvolvidos. O militarismo latino-americano é um regime autoritário, o que é diferente do sistema totalitário: o sistema totalitário exclui o pluralismo, identifica-se com uma ideologia e requer uma mobilização popular (fascismo e nazismo); o sistema autoritário admite um pluralismo limitado (recruta suas elites em grupos diferentes, porém as elites são escolhidas

ao governar através de estados de exceção<sup>410</sup> e de leis de exceção: atos institucionais ou atos constitucionais, derogando uma Constituição que continuava existindo, governando através de estado de sítio, estado de emergência ou estado de exceção. Essas leis de exceção permitiam ao Presidente da República exercer todos os poderes que achasse necessários, deixando a Constituição de ser obstáculo.<sup>411</sup> Trata-se da “legalidade autoritária”, uma vez que a lei é aplicada durante o tempo em que os ditadores exerceram o poder. Exemplo disso é o julgamento, pelo Poder Judiciário, dos “inimigos”, por crimes políticos.<sup>412</sup>

Nessa época, foi adotada uma posição isolacionista em relação ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, com o pretexto de proteção à soberania nacional. Na jurisprudência desse período, essa postura manteve-se por meio de um provincianismo constitucional, isto é, o afastamento de fontes e de influências do direito internacional e do direito

---

pelas autoridades, e admite certa autonomia, como, por exemplo, a da Igreja Católica. Por fim, no regime autoritário não há ideologia e [ele] não busca nenhuma mobilização popular: pelo contrário, tenta “despolitizar” as massas (COMBLIN, J. *A Ideologia...* cit., 1978. p. 88-89).

410. Nessa concepção, o estado de exceção identifica-se com o teorizado por Giorgio Agamben, que o define como a própria liminaridade do sistema, ou seja, uma zona topológica de indistinção entre norma e realidade, em que a própria norma pode *ditar* a exceção quando, por exemplo, desconsidera o indivíduo como dotado de direitos fundamentais (AGAMBEN, G. *Homo...* cit., 2004. p. 43).
411. COMBLIN, J. *A Ideologia...* cit., 1978. p. 79.
412. Estudar a legalidade autoritária e os processos por crimes políticos permite construir um quadro mais detalhado da maneira como a lei é manipulada, distorcida e usada de forma abusiva – ou mantida inalterada – sob o autoritarismo, inclusive com a participação do Poder Judiciário. Exemplo disso é que um grande número de pessoas foi levado a julgamento político no Brasil, sendo a acusação mais comum a de filiação a organizações proscritas. Tais acusações intencionam intimidar, deslegitimar e desmobilizar opositores, fornecendo um ar de veracidade inquestionável e, com isso, legitimidade e convencimento a setores importantes do público de que os oponentes são tratados com justiça, criando imagens políticas positivas para o regime e negativas para a oposição. Dessa forma, o uso dos tribunais militares como instrumentos de ação judicial contra dissidentes e opositores manteve o regime militar brasileiro numa trajetória legalista, embora não constitucional. Esse sistema permitiu um mínimo de padronização dos procedimentos no tratamento dado aos presos políticos, embora, em alguns casos, o Governo tenha optado por ignorar a própria legalidade, matando e fazendo desaparecer integrantes da esquerda armada considerados particularmente perigosos (PEREIRA, A. W. *Ditadura...* cit., 2010. p. 38-142).

estrangeiro.<sup>413</sup> Além de isolacionista, a posição do Brasil era negacionista em relação à existência de torturas, desaparecimentos forçados e outros “crimes de estado”,<sup>414</sup> alegando o caráter democrático do regime, o que era reforçado pela manipulação da informação através do controle dos meios de comunicação e da propaganda oficial.<sup>415</sup>

As denúncias contra os métodos do regime militar eram consideradas “campanha de intriga e difamação contra o Brasil e seu governo, com base nas supostas torturas e no rigorismo do regime”. Essa campanha era classificada como *terrorismo* contra o Estado, que, segundo os relatórios, era apoiado por países como China, Chile e Argélia, “em consonância com a orientação de Cuba”.<sup>416</sup> Por outro lado, o desaparecimento de jovens estudantes e as torturas eram sempre negadas e reputadas como *falsas insinuações*.<sup>417</sup>

---

413. Foi encontrado documento oficial do Exército, datado de 1974, que propõe a denegação da existência de desaparecimentos forçados, atribuindo a campanha dos desaparecidos, que ganhava dimensão internacional, a uma estratégia de subversivos que desejavam atacar a imagem do regime (FERNANDES, Pádua. Migração na ditadura militar brasileira: desejados e indesejados perante a doutrina da segurança nacional. *América Latina y el Derecho Internacional – Herencia y Perspectivas*. Rio de Janeiro, 23 al 25 de agosto 2012. p. 4).

414. Defendendo a existência desses crimes, está Eugênio Raúl Zaffaroni (*Crímenes de massa*. 1. ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones Madres de Plaza de Mayo, 2010).

415. Em depoimento à Comissão Nacional da Verdade, o embaixador João Clemente Baena Soares revelou que todas as comunicações recebidas pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), quer da Comissão de Direitos Humanos da ONU, quer da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA, eram encaminhadas à Divisão de Segurança e Informação, ao Ministro da Justiça e ao SNI, sendo as propostas de respostas feitas também pela DSI, em vinculação direta com o gabinete do ministro de Estado. Quando se tratava da Assembleia Geral da ONU, consultava-se o ministro e este ouvia o Presidente da República, até a consolidação de um discurso adequado à proteção do regime militar (BRASIL. Comissão... *Relatório...* cit., v. 1, p. 199).

416. ROLLEMBERG, D. Cultura Política Brasileira: redefinição no exílio (1964-1979). In: *Hispanic Research Journal*, n. 7, n. 2. June 2006. p. 163-172.

417. “A prisão de jovens, inicialmente foi explorada politicamente pela oposição, que sem nada mencionar, insinuou através de uma falsa preocupação, que os nominados poderiam estar recolhidos em algum órgão de segurança do governo brasileiro” (SNI – Agência de Porto Alegre, 22 de dezembro de 1975. In: BRASIL. Comissão de Anistia. *Processo 2010.01.67125*. p. 135). Ainda sobre a estratégia, inclusive do Itamaraty, de negar as torturas, desaparecimentos forçados e prisões ilegais, sustentando que estas, se ocorriam, eram feitas por agentes desautorizados: GASPARI, Elío. *A ditadura escancarada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002. p. 280-292 e 297-298.

Entretanto, a estratégia de “negar” a existência de presos e desaparecidos políticos, além de execuções extrajudiciais, não teve o efeito almejado, uma vez que organizações internacionais e organizações não governamentais (ONGs) começaram a denunciar violações. Exemplo disso foi a Comissão Internacional de Juristas, que preparou o relatório *Repressão policial e torturas praticadas contra presos e opositores políticos no Brasil*, a partir de depoimentos de presos políticos, denunciando que, em junho de 1970, o Brasil possuía aproximadamente 12 mil presos nessa condição e a tortura havia se tornado arma política. Diante da cobrança de organizações internacionais, o Governo brasileiro refugiou-se em uma doutrina da soberania absoluta e numa interpretação hipertrofiada do princípio da não intervenção, que não admitiriam a fiscalização internacional no campo dos direitos humanos.<sup>418</sup>

Pesquisadores da Comissão Nacional da Verdade examinaram a documentação relativa aos principais casos submetidos ao sistema americano (OEA) e à Organização das Nações Unidas (ONU) sobre o Brasil apresentados durante a ditadura civil-militar. Concluíram justamente que, apesar de o Brasil ter, desde a década de 40, desempenhado papel de destaque na elaboração de vários instrumentos de proteção aos direitos humanos, as vítimas de graves violações não puderam, durante a ditadura, se beneficiar, de maneira expressiva, da atuação de organismos multilaterais.<sup>419</sup>

Como já afirmado, o negacionismo das arbitrariedades, seja no campo internacional, seja internamente, era feito por um Estado que reafirmava formalmente os princípios democráticos e, ao mesmo tempo, violava-os, mediante a edição de normas especiais, notadamente os atos institucionais (AÍs). O Poder Judiciário, principalmente através da ampliação da competência da Justiça Militar para julgar crimes cometidos por civis

418. Nesse período e em boa parte dessa época de geopolítica bipolar, a Organização dos Estados Americanos (OEA) foi menos atuante. Aliás, não gerou grandes consequências a primeira intervenção em face da ditadura militar brasileira pela Comissão Interamericana no caso de Olavo Hansen, sindicalista e militante do Partido Operário Revolucionário Trotskista assassinado no DOPS de São Paulo, em 1970 (FERNANDES, Pádua; GALINDO, Diego Marques. Tortura e assassinato no Brasil da ditadura militar: o caso de Olavo Hansen. *Revista Histórica*. Arquivo Público do Estado de São Paulo, n. 36, junho de 2009).

419. Nesse sentido, documento localizado em arquivo com o carimbo do Ministério da Justiça registrava que, essencialmente, os ataques se concentravam nos seguintes temas: “a) genocídio ou tratamento desumano de silvícolas; b) injustiça social e extrema desigualdade na distribuição de renda nacional; c) objetivos expansionistas ou imperialistas, com relação aos países vizinhos; e d) repressão, tortura ou eliminação dos adversários políticos do regime” [Processo DÍCOM no 59.947 (11/7/1975) apud BRASIL. *Relatório...* cit., 2014. p. 202].

contra a segurança interna (AI-2), colaborava com a institucionalização da repressão. O auge desta foi com a adoção do AI-5, em 13 de dezembro de 1968, que autorizou o Presidente a suspender, por 10 anos, os direitos políticos de qualquer cidadão e que deixou de garantir o *habeas corpus* nos casos de crimes políticos contra a segurança nacional, a ordem econômica e social e a economia popular. Paralelamente a isso, os agentes públicos também atuavam à margem da lei, quando reputavam necessário o combate aos “subversivos”.<sup>420</sup>

Durante esse período histórico, foram impostos à sociedade, gradativamente, além dos atos institucionais, que sufocaram o povo, com a finalidade de impossibilitar manifestações coletivas, também um sistema de ensino que reduzisse a possibilidade de pensar e criticar o regime. Não bastasse o controle dos professores e dos movimentos estudantis, as reformas de leis do sistema educacional impuseram novos rumos à educação, de forma a reforçar características autoritárias e domesticadoras. Assim, foi instalada a educação tecnicista, que teve por objetivo a neutralidade científica, inspirada nos princípios de racionalidade, eficiência e produtividade, ou seja, voltada a uma mentalidade empresarial tecnocrata, evitando o pensamento crítico e, em última análise, a “subversão”.<sup>421</sup>

### 2.1.2 A política migratória durante a ditadura civil-militar: dos primeiros marcos legais da repressão ao imigrante até o Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/80)

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 –

---

420. Com o Golpe de Estado de 1964, manteve-se a Constituição liberal de 1946 (art. 1.º do AI-1). O primeiro AI foi editado em 9 de abril de 1964. Até o final do regime, 16 outros AIs, acompanhados de uma centena de atos complementares, sucederam-no. Com o AI-2, permitia-se ao Presidente decretar o recesso do Congresso e demitir funcionários civis e militares “incompatíveis com a revolução”, bem como a Justiça Militar viu a sua competência ampliada para atingir o julgamento de civis autores de crimes contra a segurança nacional, inclusive contra a segurança interna” (MARTIN-CHENUT, K. O sistema... In: *Desarquivando...* cit., 2009, p. 236).

421. Nesse sentido: ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. *História da educação*. Moderna, São Paulo, 1996.

e do trabalhador nacional, bem como à limitação do acesso aos imigrantes.<sup>422</sup> 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.<sup>423</sup>

A história oficial,<sup>424</sup> na época, contava que os fluxos migratórios para o Brasil iniciaram desordenados, e até mesmo amplamente favorecidos, mas que os primeiros decênios da República não tardaram em revelar os inconvenientes a que esta política poderia conduzir. Havia anuência com a “*pausa no movimento migratório*”, que lhe impôs o Governo pós-Revolução de 1930, para o “assenhoramento da situação e definição de seus novos rumos”,<sup>425</sup> fazendo alusão ao sistema de quotas para os imigrantes e às demais limitações descritas no Capítulo I.

422. CAHALI, Yussef Said. *Estatuto do Estrangeiro*. São Paulo: Saraiva, 1983. p. 116.

423. Nesse aspecto, a despeito de a Declaração Universal dos Direitos do Homem enunciar, em seu art. XIII, 2, que “(...) todo homem tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar”, a Convenção Interamericana sobre a Condição dos Estrangeiros (Havana, 1928) estipulava, em seu art. 1.º, que “(...) os Estados têm o direito de estabelecer, por meio das leis, as condições de entrada e residência dos estrangeiros nos seus territórios”, reafirmando-se na Conferência Interamericana de Consolidação da Paz (Buenos Aires, 1936) que cada estado possui a mais larga faculdade para legislar em matéria de emigração e imigração (CAHALI, op. cit., p. 71-72).

424. Em linhas gerais, denomina-se história oficial as análises e as representações sobre a trajetória social, econômica e política brasileira nas quais prevalece um sentido único e linear dessa trajetória, marcado pela adoção de interpretações produzidas por uma única parcela da população, no caso, aquela que detém o poder, seja ele político, econômico ou cultural (SOUZA, Mériti. Mito fundador, narrativas e história oficial: representações identitárias na cultura brasileira. In: *A questão social no novo milênio*. Coimbra: CES, 2014. p. 4-5. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/lab2004/inscricao/pdfs/painel46/MeritiDeSouza.pdf>>. Acesso em: 11 de fevereiro de 2015). A “história oficial” das migrações pode ser encontrada, por exemplo, na *Revista de Colonização e Imigração*, já mencionada no Capítulo I deste trabalho, uma vez que incentivada e reproduzida, inclusive em documentos oficiais, nos discursos e ações do Governo e da elite brasileira. Devido à associação da história oficial com objetivos autoritários e identitários, é criticável associá-la com movimentos recentes de resgate da memória e da verdade, que culminaram também nos relatórios da Comissão Nacional da Verdade, que não pretendem reconstruir uma história oficial, mas possibilitar a experiência das audiências públicas, da história oral, do testemunho, além de várias interpretações e novas análises sobre episódios do passado, inclusive das lutas sociais e seus protagonistas.

425. CAHALI, Y. S. *Estatuto...* cit., 1983. p. 116.

Era uníssono, no período, cada Estado era inteiramente livre e soberano para regular a admissão do estrangeiro em seu território, podendo vedá-la a certas categorias de pessoas, se assim o recomendasse o interesse nacional.<sup>426</sup> Em razão disso, os consecutivos diplomas legais replicaram a ampla possibilidade de negar visto ao estrangeiro “nocivo”, compreendendo outras especificações contidas em leis anteriores, como estrangeiro indigente ou vagabundo, ou de conduta manifestamente nociva à segurança nacional ou à estrutura das instituições (Decreto-lei 406/1938, art. 1.º).<sup>427</sup>

Apesar de o Brasil ter ratificado a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo de 1967,<sup>428</sup> que explicitaram direitos e garantias ao solicitante de refúgio e àquele já declarado refugiado pelo Estado que o acolheu – criando um microssistema de proteção aos direitos humanos dos estrangeiros vítimas de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas –, a política de repressão e seleção de correntes migratórias foi mantida pelos diplomas nacionais posteriores. Com isso, persistiu a exclusão dos estrangeiros considerados nocivos à ordem pública ou aos interesses nacionais, o que dificultava o reconhecimento da própria condição de apátrida, refugiado ou exilado.<sup>429</sup> A ampla utilização da expulsão, mesmo violando o princípio do

---

426. CAHALI, op. cit., p. 85.

427. Idem, ibidem, p. 87.

428. O Protocolo excluiu interpretação restritiva do conceito de refugiado constante na Convenção, que previa que a condição somente poderia ser atribuída àqueles que, “(...) em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1.º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele”, ou aos casos já reconhecidos anteriormente, privilegiando os vitimados europeus da 2.ª Guerra Mundial. A Convenção foi promulgada pelo Decreto 50.215, de 28 de janeiro de 1961. O Protocolo, por sua vez, retificou que o termo “refugiado” significa qualquer pessoa que se enquadre na definição dada pela Convenção, como se as palavras “(...) em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1.º de janeiro de 1951 e (...)” e as palavras “como consequência de tais acontecimentos” não existissem. O Protocolo foi promulgado pelo Decreto 70.946, de 7 de agosto de 1972.

429. SEYFERTH, Giralda. Imigrantes e estrangeiros: a trajetória de uma categoria que incomoda o político. In: *Anais da Mesa Redonda Imigrantes e Emigrantes: as transformações das relações do Estado Brasileiro com a Migração*. 26.ª Reunião Brasileira de Antropologia, 2008. p. 3-4.

*non-refoulement*,<sup>430</sup> é evidência de que não houve a predominância de um sistema protetivo.

Nesse norte, pouco depois do Ato Institucional 5, de 1968, foi editado o *Decreto-lei 417, de 10 de janeiro de 1969*, específico para a *expulsão* de estrangeiros, ampliando as hipóteses, prevendo-a para casos de simples *permanência irregular, fraude na obtenção de visto*, violação a qualquer dispositivo de lei, e mantendo a previsão para *vadios e mendigos* (art. 1.º).<sup>431</sup> Determinou ainda o procedimento sumaríssimo, com prazo de 48 horas, bem como a inexigibilidade de procedimento específico, quando já resultasse comprovada a hipótese de expulsão em inquérito policial, administrativo ou militar (art. 2.º, parágrafo único). Foi elaborado, conforme o próprio Ministro da Justiça do Presidente **Costa e Silva, Luís Antônio Gama e Silva**, revelou à imprensa, “(...) *para autorizar, da maneira mais rápida, a expulsão do alienígena que atentar contra a segurança nacional e desobedecer às prescrições vedadas aos estrangeiros*”.<sup>432</sup>

430. O *non-refoulement*, no período posterior à 2.ª Guerra Mundial, configurou-se como um princípio básico do Direito Internacional dos Refugiados, consagrado no art. 33 da convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951. O conteúdo normativo do princípio do *non-refoulement* também encontrou expressão em tratados de direitos humanos, tais como a Convenção Europeia de Direitos Humanos, de 1950 (art. 3.º), a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de 1969 (art. 22,8), e, mais recentemente, e de maneira categórica, na Convenção das Nações Unidas contra a Tortura, de 1984 (art. 3.º). Assim, passou a ser considerado um princípio do próprio direito internacional consuetudinário mais além da aplicação dos tratados de direito dos refugiados e de direitos humanos. Posteriormente, a Declaração de Cartagena sobre Refugiados, de 1984, passou a referir o princípio ao domínio do próprio *jus cogens*. A aplicação do princípio ampliou-se, tanto em razão da pessoa quanto em razão da matéria, sobretudo a partir dos anos 80, em benefício dos refugiados, dos estrangeiros em geral e, em última instância, a todo e qualquer indivíduo, em casos de extradição, expulsão, deportação ou devolução a um Estado em que possa estar em risco de ser submetido a tortura ou trato cruel, inumano ou degradante [TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *O direito internacional em um mundo em transformação* (Ensaio, 1976, 2001). Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 1012-1017; ALLAIN, Jean. The *jus cogens* Nature of *non-refoulement*. *International Journal of Refugee Law*. v. 13. n. 4. Oxford University Press: 2002. p. 533-558].

431. BRASIL. Decreto-lei 417, de 10 de janeiro de 1969, editado pelo Presidente da República, no uso da atribuição que lhe confere o § 1.º do art. 2.º do Ato Institucional n. 5, de 1968. O Decreto previu ainda que: “Art. 4.º A expulsão poderá efetivar-se, a juízo do Presidente da República, antes de concluir o inquérito policial, policial militar ou a ação penal a que esteja respondendo o estrangeiro e, na hipótese de condenação, durante o cumprimento da pena.”

432. FERNANDES, P. Migração... AMÉRICA LATINA... cit., 2012. p. 2.

A norma geral sobre a situação jurídica do estrangeiro, que foi, logo depois, editada, o *Decreto-lei 941, de 13 de outubro de 1969*, preocupou-se especificamente com o procedimento de expulsão do estrangeiro nocivo à segurança nacional, ou seja, o “subversivo” ou “dissidente político”.<sup>433</sup> Assim, o art. 73 dessa lei previu a possibilidade de *expulsão* do 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*”.<sup>434</sup> De igual modo, o Decreto 66.689, de 11 de junho de 1970, que passou a dispor sobre o estrangeiro que atentasse contra a segurança nacional, reproduziu, no seu art. 100, a integralidade do dispositivo já citado.<sup>435</sup> Tais dispositivos foram utilizados para fundamentar diversas expulsões, dentre elas as de Marie Hélène Russi<sup>436</sup> e de Frederick Birten Morris.<sup>437</sup>

---

433. Conclusões obtidas a partir de documentos sigilosos produzidos pelo SNI, pelo Ministério do Exército e pela Polícia Federal, pesquisados nos arquivos já abertos da ditadura civil-militar, com o objetivo de verificar que grupos étnicos de migrantes eram alvo preferencial do sistema de vigilância e de informações (FERNANDES, P. Migração... AMÉRICA LATINA... cit., 2012. p. 2).

434. O Decreto-lei de 1945 já previa que o estrangeiro não receberia visto, se, de acordo com o inciso IV do artigo 11, fosse considerado “nocivo à ordem pública, à segurança nacional ou à estrutura das instituições”. No mais, os documentos secretos mostram o cuidado com os migrantes de origem do Extremo Oriente, com operações especiais da polícia dirigidas contra essas comunidades (FERNANDES, P. Migração... *América...* cit., 2012. p. 2).

435. Ver o art. 73 do Decreto-lei 941, de 13 de outubro de 1969.

436. Marie Hélène Russi, natural da Suíça, migrou para o Brasil com sua família quando tinha quatro anos de idade, passando toda a sua juventude no Brasil. Foi presa e expulsa por acusação de participar de atividades subversivas, e não mais pôde retornar ao país. Em 1979, requereu a revogação do decreto de expulsão, com base, inclusive, na superveniência da Lei de Anistia, que extinguiu a pena criminal. Finalmente, em 1983, reiterou a solicitação e, derradeiramente, seu pedido foi indeferido (BRASIL. Advocacia Geral da União. *Parecer sobre a aplicabilidade da Lei de Anistia à expulsão*. Aprovado pelo Presidente da República em 7 de novembro de 1983. *Diário Oficial da União*: Brasília, 9 de novembro de 1983. p. 18-893).

437. Frederick, norte-americano, pastor da Igreja Metodista Unida nos Estados Unidos, nascido em 31 de outubro de 1933, chegou ao Brasil em 12 de janeiro de 1964, antes do golpe civil-militar de abril, com a finalidade de desenvolver atividades pastorais na Igreja Metodista do Recife. Foi investigado pois, em tese, criticou a ditadura brasileira e, em virtude disso, foi preso, torturado, impedido de ter contato com o cônsul americano e, posteriormente, expulso para seu país de origem. Na época, o caso teve ampla repercussão em nível internacional, principalmente nos Estados Unidos, pelas denúncias das torturas

O novo Estatuto do Estrangeiro, *Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980*,<sup>438</sup> apesar de ter revogado expressamente (art. 141) o Decreto-lei 417/1969 e o Decreto-lei 941/1969, assemelha-se muito a esses, principalmente no que concerne aos princípios que regem a política migratória, à regulamentação das medidas de retirada compulsória e à manutenção da questão migratória centrada na polícia, com ênfase na Polícia Federal. O diploma foi inspirado, ainda, nas leis anteriores, como o Decreto-lei 1.641/1907, “Lei Gordo”; o Decreto 4.247/1921, que enfatizou a conjugação entre a política migratória e higienismo e a busca pelo tipo “trabalhador imigrante”; o Decreto-lei 392/1938, que trazia outros motivos mais detalhados para a aplicação da expulsão, como o comprometimento da *segurança nacional*; e o Decreto-lei 406/1938, a “Lei de Imigração” do Estado Novo, que representou uma política migratória voltada à seleção de “boas correntes migratórias”, sendo que, para estas, tinha orientação favorável, ao contrário das normas direcionadas ao “estrangeiro indesejável”.

Coerente com os princípios que o animaram (arts. 2.º e 3.º), o Estatuto prescreveu que a imigração objetivaria, primordialmente, propiciar mão de obra especializada aos vários setores da economia nacional, visando à Política Nacional de Desenvolvimento em todos os seus aspectos e, em especial, ao aumento da produtividade, à assimilação de tecnologia e à captação de recursos para setores específicos (art. 16, parágrafo único). 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 visto permanente, dificultando a regularização migratória.<sup>439</sup>

Apenas em caráter transitório, o Estatuto instituiu a possibilidade de regularização provisória dos estrangeiros em situação ilegal no Brasil, desde que houvessem entrado no País até 20 de agosto de 1980 (arts. 133 a 134)

---

a que foi vítima, fatos amplamente divulgados pelas revistas *Time*, edição de novembro de 1974, e *Harpers*, de outubro de 1975. Após a redemocratização, foi anistiado pela Comissão de Anistia (BRASIL. Comissão de Anistia do Ministério da Justiça. *Processo 2002.01.12443*. Requerente: Frederick Birten Morris. Conselheira Sueli Aparecida Bellato. Brasília, DF, 2002).

438. BRASIL. *Estatuto do Estrangeiro*. Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980.

439. Os mecanismos de acolhida humanitária serão analisados no Capítulo III do presente trabalho. Em relação ao imigrante irregular, o Estatuto do Estrangeiro expressamente vedava a sua legalização (art. 38).

e que formulassem o requerimento no prazo de 120 dias. Essa anistia dos imigrantes ilegais voltou a ser repetida nos anos de 1988, 1998 e 2009.<sup>440</sup>

O novo diploma criou, outrossim, 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 migratória; 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 86.715, de 10 de dezembro de 1981).<sup>441</sup> O Conselho era vinculado ao Ministério do Trabalho, bem como presidido por um representante deste, evidenciando justamente a intenção de seleção de trabalhadores imigrantes para propiciar o desenvolvimento nacional.<sup>442</sup> Não havia participação dos imigrantes, tampouco de seus representantes.<sup>443</sup>

---

440. A anistia migratória é uma forma de *perdão* que o Estado concede aos estrangeiros irregulares, representando importante forma de integração socioeconômica de não nacionais, que, de outro modo, dificilmente teriam a chance de obtê-la (PINTAL, Alexandre Rocha. *Direito Migratório*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2013. p. 392-393). O último diploma que anistiou imigrantes foi a Lei 11.961/2009, regulamentada pelo Decreto 6.893/2009, que, em sua primeira fase, estabeleceu a possibilidade de concessão de residência provisória aos estrangeiros que, tendo ingressado no Território Nacional até 1.º de fevereiro de 2009 e nele permanecessem em situação migratória irregular, desde que requeressem o benefício junto ao Departamento de Polícia Federal, até o dia 30 de dezembro do mesmo ano, conforme disciplinado em seu art. 4.º.

441. O Decreto 86.715, de 10 de dezembro de 1981, regulamentou a Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980, bem como a criação do Conselho Nacional de Imigração. Na Lei 6.815, constou expressamente, em seu art. 17, que “Para obter visto permanente o estrangeiro deverá satisfazer as exigências de caráter especial, previstas nas normas de seleção de imigrantes, estabelecidas pelo Conselho Nacional de Imigração”.

442. Segundo o art. 143 do Decreto 86.715, “O Conselho Nacional de Imigração é integrado por um representante do Ministério do Trabalho, que o presidirá, um do Ministério da Justiça, um do Ministério das Relações Exteriores, um do Ministério da Agricultura, um do Ministério da Saúde, um do Ministério da Indústria e do Comércio e um do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, todos nomeados pelo Presidente da República, por indicação dos respectivos Ministros de Estado. Parágrafo único – A Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional manterá um observador junto ao Conselho Nacional de Imigração”.

443. Apenas o Decreto 3.574, de 23 de agosto de 2000, que alterou o Decreto 840, de 22 de junho de 1993, ampliou a composição do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), mas, mesmo assim, não incluiu representante dos imigrantes

A respeito da concessão de vistos,<sup>444</sup> como de praxe no Brasil e nos demais países do mundo, configurava mera expectativa de direito. Assim, poderia a entrada, estada ou registro do estrangeiro serem obstados, seja devido à ausência de qualquer dos pressupostos que autorizavam a sua concessão, seja em razão da inconveniência de sua presença no território nacional, a critério do Ministério da Justiça (art. 26 da Lei 6.815/1980). Ademais, a autoridade consular responsável pela entrada poderia registrar, à margem do visto, a atividade a ser exercida pelo imigrante e a região em que se deveria fixar (Decreto 86.715, art. 28, parágrafo único). Assim, mesmo que admitido, poderia estar condicionado ao desempenho de atividade profissional certa e à fixação em região determinada, sujeitando-se a um duplo confinamento legal: quanto à atividade laborativa e quanto à sua residência.<sup>445</sup>

As concessões de visto eram sujeitas, ainda, ao pagamento de taxas, exceto se houvesse previsão de gratuidade em acordo internacional, dificultando a regularização migratória do estrangeiro pobre, uma vez que eram raros os acordos internacionais prevendo a isenção do pagamento de taxas.<sup>446</sup>

Outro óbice à regularização migratória era o prazo de validade para a utilização do visto já obtido (90 dias), contados da data de sua concessão, podendo ser prorrogado pela autoridade consular uma só vez, por igual prazo (art. 20, parágrafo único, da Lei 6.815/80). Assim, se decorresse o prazo, que poderia ser contado a partir da publicação no *Diário Oficial da União* – e não mediante intimação pessoal –, e o estrangeiro não solicitasse a expedição da documentação, a regularização migratória perderia o efeito e, portanto, o imigrante tornar-se-ia ilegal.<sup>447</sup>

---

em sua composição. Um princípio de democratização do Conselho somente ocorreu em 2012, com a inclusão de observadores, tais como a Defensoria Pública da União. Por fim, já em 2014, a Resolução Administrativa n. 10, de 11 de novembro de 2014, passou a disciplinar a participação de observadores nas reuniões do Conselho.

444. Segundo o art. 4.º da Lei 6.815, ao estrangeiro que pretenda entrar no território nacional poderá ser concedido visto: “I – de trânsito; II – de turista; III – temporário; IV – permanente; V – de cortesia; VI – oficial; e VII – diplomático”.

445. CAHALI, Y. S. *Estatuto...* cit., 1983. p. 118-119.

446. Esses acordos internacionais foram assinados e promulgados somente após a redemocratização, como é o caso do Acordo sobre Isenção de Taxas e Emolumentos Devidos à Emissão e Renovação de Autorizações de Residência para os Cidadãos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, assinado em Brasília, em 30 de julho de 2002, promulgado pelo Decreto 6.771, de 16 de fevereiro de 2009.

447. Trata-se do Registro Nacional de Estrangeiro (RNE), que é a cédula de identidade do estrangeiro no Brasil.

O impedimento à permanência implicava a *deportação*, que foi conservada pelo Estatuto do Estrangeiro como instituto autônomo e de características próprias para a retirada compulsória do Brasil (arts. 57-64), ao lado da expulsão e da extradição. Seguiu, assim, o sistema instaurado com o Decreto-lei 7.967/45, reproduzido no Decreto-lei 941/1969, remarcando a distinção entre deportação e expulsão, seja em razão das causas (estada irregular no País, em relação à primeira, e atos que representem nocividade, quanto à segunda), seja em virtude do processo (ou dispensa deste, em relação à deportação, bastando a verificação da irregularidade da permanência), ou mesmo dos efeitos (crime de reingresso de estrangeiro expulso, conforme art. 338 do Código Penal).<sup>448</sup>

A Lei previa a possibilidade de deportação imediata com dispensa de notificação, desde que, a critério do Departamento de Polícia Federal, assim se revelasse conveniente aos interesses nacionais (art. 57, § 2.º). Disponha ainda sobre a prisão administrativa do deportando pelo prazo de 60 dias, não podendo exceder 90 dias, a ser decretada pelo Ministro da Justiça (art. 61). Previa ainda que, não sendo exequível a deportação, ou quando existissem indícios sérios de periculosidade ou indesejabilidade do estrangeiro, proceder-se-ia a sua expulsão (art. 62), exigindo-se a instauração de inquérito ou a investigação sumária nos termos dos arts. 68 e 71.

No que concernia à expulsão (arts. 65-75), ainda era considerada um direito do Estado, a ser exercido pelo Presidente da República (art. 66), que deveria se libertar dos indivíduos “perturbadores da ordem social e prejudiciais às instituições internas”.<sup>449</sup> As doutrinas que fundamentavam esse direito eram as mesmas já abordadas no Capítulo I: a teoria da hospitalidade; o ato de soberania; e a doutrina da conservação.<sup>450</sup>

No direito migratório da época, a expulsão não era pena, no sentido específico de sanção à conduta criminosa, imposta por sentença judicial. Tratava-se, porém, de provimento sancionatório, ainda que de competência da autoridade administrativa. Assim, pelas características de que se revestia, implicando, inclusive, restrição à liberdade de locomoção (já que, além da retirada do território, era prevista a prisão para fins de expulsão), impunha-se a sua interpretação restrita, com observância dos princípios da legalidade e da ampla defesa.<sup>451</sup>

---

448. CAHALI, Y. S. *Estatuto...* cit., 1983. p. 209-211.

449. CAHALI, Y. S. *Estatuto...* cit., 1983. p. 231.

450. FARIA, Antonio Bento. *Sobre o direito de expulsão*. Rio de Janeiro: Jacinto Ribeiro dos Santos Editor, 1929. p. 28.

451. DARDEAU DE CARVALHO, Alciro. *Situação Jurídica do estrangeiro no Brasil*. São Paulo: Sugestões Literárias, 1976. p. 112-113; CAHALI, Y. S. *Estatuto...* cit., 1983. p. 237.

Esse provimento, ao contrário da pena criminal, poderia ser aplicado ao estrangeiro incapaz, de forma que nem a sua menoridade ou a sua deficiência mental constituiria obstáculo à execução da medida expulsória. Aliás, segundo Yussef Said Cahali,<sup>452</sup> tratando-se de menor a que se imputassem contínuas práticas de infrações penais (no sentido do Código de Menores), a sua expulsão era até mesmo recomendada, devendo apenas ser nomeado curador especial no inquérito policial de expulsão. Além disso, também os apátridas poderiam ser expulsos, uma vez que eram considerados estrangeiros.<sup>453</sup>

Por força da modificação introduzida pela Lei 6.964, de 9 de dezembro de 1981, o art. 75, II, do Estatuto passou a dispor sobre a inexpulsabilidade do estrangeiro casado com cidadão brasileiro há mais de cinco anos, ou que tivesse filho brasileiro sob sua guarda e dependência econômica, o que também poderia ser aplicável analogicamente à deportação.

O controle jurisdicional do decreto expulsório somente deveria ocorrer quando este fosse arbitrário, ou seja, não decorresse de qualquer das causas previstas legalmente. Ocorre que essa zona de intervenção do Poder Judiciário era bastante estreita, devido à abrangência da previsão legal, abarcando o estrangeiro “nocivo ou perigoso à conveniência e aos interesses nacionais”.<sup>454</sup> Assim, mesmo em casos de sentença criminal absolutória, o

452. A obra de Yussef Said Cahali, Professor Titular de Direito Civil na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, “Estatuto do Estrangeiro”, representa o pensamento jurídico da época e a desvinculação do diploma e de suas interpretações do direito internacional dos humanos. As interpretações do autor em relação ao Estatuto do Estrangeiro, sem controle de constitucionalidade e de convencionalidade, aliás, ainda são utilizadas pelos Tribunais e juristas, o que justifica a segunda edição da obra, em 2010, também referenciada nesta Tese. O autor representa, outrossim, a doutrina majoritária ainda utilizada após a Constituição de 1988, a despeito de algumas divergências com outros doutrinadores, inclusive antes da última Constituição, como Dardeau de Carvalho, a exemplo do que será tratado mais adiante.

453. CAHALI, op. cit., p. 237 e 242-243.

454. CAHALI, Y. S. *Estatuto...* cit., 1983. p. 255. Dardeau de Carvalho era representante da doutrina minoritária, ao afirmar que “(...) a expulsão, pelo caráter discriminatório de que se reveste, é medida intrinsecamente odiosa. É preciso, pois, restringi-la aos casos real e provavelmente atentatórios da ordem pública, cujos limites devem ser precisamente determinados, quer através da jurisprudência administrativa, quer através da doutrina. A eficácia da expulsão, como medida de preservação da ordem pública, não vai ao ponto de justificá-la decretação sem o mínimo de observância dos princípios de defesa dos direitos humanos”. Acrescenta o autor que a expulsão é pena, uma vez que a imposição

Supremo Tribunal Federal decidiu que, segundo a discricionariedade do Poder Executivo, o estrangeiro poderia ser expulso.<sup>455</sup>

Não foi outro o posicionamento quando da apreciação do *Habeas Corpus* 58.409,<sup>456</sup> impetrado pelo Padre Vito Miracapillo, expulso do Brasil em 1980, ou seja, após a vigência da Lei 6.815, por ter se recusado a ministrar duas missas impostas pela Prefeitura do Município de Ribeirão Preto na programação dos feriados de Sete de Setembro, Independência do Brasil, e da Emancipação do Município, justificando sua negativa por vários motivos, dentre os quais a “(...) *não efetiva independência do povo, reduzido à condição de pedinte e desamparado em seus direitos*”.<sup>457</sup> O Prefeito comunicou a recusa do padre a um deputado estadual, que denunciou o pároco ao então Ministro da Justiça, sob o argumento de a recusa ser um afronto à pátria, tendo sido instaurado o Inquérito de Expulsão 34.019, de 1980. Dias depois, o Supremo Tribunal Federal confirmou a decisão por unanimidade de votos, e a expulsão foi efetivada.

Na decisão do caso de Vito Miracapillo, a Corte Constitucional adotou a teoria da soberania e da hospitalidade como fundamento do instituto da expulsão, de forma que o Poder Judiciário somente poderia intervir para o controle da legalidade ou da constitucionalidade do ato discricionário. Em relação ao caso concreto, concluiu que “(...) *cuida-se, realmente, de ato discricionário, praticado nos limites da Lei 6.815/80 (arts. 64, 65 e 106)*”. Aduziu que a expulsão em causa “(...) *não se fundou no*

---

de penas não é privilégio do Poder Judiciário e nem medida exclusiva dos códigos penais, e, por isso, devem ser observados os princípios gerais que lhe regem a imposição, inclusive o princípio da personalidade e da anterioridade da causa. Não critica, no entanto, as causas de expulsão previstas legalmente, inclusive a “mendicância” e a “vadiagem” (DARDEAU DE CARVALHO, op. cit., p. 115).

455. Segue a ementa do julgado: “A sentença absolutória não refluí sobre a validade do decreto de expulsão editado pelo Presidente da República, competente para julgar, em processo administrativo, da conveniência e oportunidade da medida. Legitimidade do ato, a desfigurar o constrangimento ilegal, passível de *Habeas Corpus*. *Habeas Corpus* indeferido” (BRASIL. STF. HC 60103. Tribunal Pleno. Relator Ministro Rafael Mayer, j. 15 de setembro de 1982. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 8 out. 1982. p. 10187, Ementa v. 01270-01, p. 00105).

456. BRASIL. STF, HC 58409. Tribunal Pleno. Relator Ministro Djaci Falcão, j. 30 de outubro de 1980. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 28 nov. 1980. p. 10100. Ementa v. 01194-02, p-00273.

457. BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento de Estrangeiros. Inquérito de Expulsão n. 34.019, de 1980. Brasília, DF. Acesso no arquivo do Departamento de Estrangeiros em 22 de julho de 2014.

*simples fato de recusa da celebração de missa pelo sacerdote, mas na conotação política de Ofício Circular e de Boletim de sua autoria, divulgados na data da independência do Brasil*.<sup>458</sup>

Depois de ser retirado compulsoriamente do País, o Padre voltou para a Itália, e, somente em 2 de fevereiro de 1993, o decreto de expulsão foi revogado, por decisão administrativa, permitindo o retorno ao Brasil com visto de turista.<sup>459</sup> Por fim, somente no ano de 2011 houve a revalidação do visto de permanência, por decisão do Ministério da Justiça,<sup>460</sup> restaurando uma grave violação cometida pela ditadura civil-militar, assim como os demais casos que serão estudados pontualmente no item “2.2” desta obra.

Somada a essa legislação migratória voltada ao controle, à seleção de mão de obra e à deportação e expulsão dos indesejáveis, ao que o Poder Judiciário não se opunha e colaborava para a aparência de legalidade,<sup>461</sup> a política criminal do período estava intimamente ligada à ideologia da segurança nacional e à repressão da subversão. Paralelamente, novas tendências político-criminais também colaboravam para a criminalização de estrangeiros, o encarceramento e posterior expulsão, merecendo destaque a incipiente *política criminal de drogas*.

458. Constou na ementa do julgado também: “Ao expulsando, ora paciente, foi assegurado o direito de defesa, nos limites normais da lei específica, conforme se deduz do inquérito respectivo. Sem a mínima procedência a alegação de ofensa ao princípio do exercício regular de defesa, feita em memorial oferecido pelo impetrante do primeiro *Habeas Corpus*”. Decisão unânime (BRASIL. STF. HC 58409, Tribunal Pleno. Relator Min. Djaci Falcão, j. 30 de outubro de 1980. Diário da Justiça, Brasília, DF, 28 nov. 1980).

459. Decreto de 2 de fevereiro de 1993: “O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o artigo 66 da Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980, alterada pela Lei n. 6.964, de 09 de dezembro de 1981, e tendo em vista o que consta do Processo n. 34.019, de 1980, do Ministério da Justiça, resolve REVOGAR o Decreto de 15 de outubro de 1980, publicado no Diário Oficial do dia 16 de outubro do mesmo ano, que determinou a expulsão do território nacional de VITO MIRACAPILLO, de nacionalidade italiana, filho de Carmine Miracapillo e de Sabina Antolini, nascido em Andria, Itália, aos 15 de abril de 1947” (BRASIL. Presidência da República. Itamar Franco. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 03 de fevereiro de 1993, p. 1, seção 1).

460. BRASIL. Ministério da Justiça. Divisão de Permanência de Estrangeiros. Processo 08400.018591/2011-31. Decisão sobre a permanência de Vito Miracapillo. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 21 de novembro de 2011. p. 81, seção 1.

461. Ou “legalidade autoritária” já aventada no Capítulo I (PEREIRA, A. Ditadura... cit., 2010).

### 2.1.3 Para além da política migratória: o controle dos fluxos internacionais de pessoas e a cidadania como “dispositivo de segurança”

No Brasil, a repressão pós-golpe,<sup>462</sup> intensificada entre 1968 e 1978, como pregava a doutrina da segurança nacional, indistinguia o *inimigo externo* do *inimigo interno*, e intencionava eliminá-lo indistintamente, o que poderia ser feito à margem da legalidade autoritária, que, em relação à política migratória, foi apreciada no item anterior. Qualquer prova de que um indivíduo era ligado à *subversão* era o bastante para a declaração de inimizade, e a mera suspeita – inclusive por pertencer a um sindicato de trabalhadores ou mesmo por ser oriundo de país oriental – já ensejava investigações pelo Serviço de Inteligência.<sup>463</sup>

Nesse quadro, tanto os brasileiros quanto os estrangeiros foram afetados.<sup>464</sup> O diferencial, além da fragilidade da condição jurídica e social

---

462. Trata-se do golpe militar de 1964, que pode ser considerado, em verdade, a “matriz” da colaboração civil- militar na aplicação da legislação de exceção, ou seja, o início de uma ditadura civil-militar que perdurou até 1984. Não se ignora, no entanto, que a prática de usar a lei para reprimir os adversários políticos quanto à doutrina da segurança nacional já existia bem antes do golpe militar de 1964. A prática de repressão (inclusive judicial) da oposição política é, portanto, uma característica não do regime de 1963-85, mas, sim, do Estado brasileiro, como exemplifica a criação do Tribunal de Segurança Nacional, em 1936, e a política migratória restritiva presente no Estado Novo (PEREIRA, PEREIRA, A. *Ditadura...* cit., 2010. p. 86; FERNANDES, P. *Migração... AMÉRICA LATINA...* cit., 2012).

463. Tal forma de declaração de inimizade assemelha-se à teorizada por Carl Schmitt. Para esse teórico, a esfera da política coincide com a relação amigo/inimigo, e, com isso, a função da política consiste na atividade de agregar e defender os amigos e de desagregar e combater os inimigos. Assim, o soberano pode decidir sobre o estado de exceção, suspender as leis, no intuito de eliminar os inimigos, inclusive internos, e restaurar a normalidade. Mantém, dessa forma, a vigência da Constituição, que se difere das leis constitucionais, que podem ser suspensas em situações excepcionais para a preservação do Estado e da ordem constitucional (SCHMITT, Carl. *La defensa de la constitución: estudio acerca de las diversas especies y posibilidades de salvaguardia de la Constitución*. Madrid: Tecnos, 1983. p. 240 e 245).

464. Registre-se, inclusive, que muitos brasileiros foram banidos do País, dentre eles estavam Frei Tito de Alencar, dominicano, preso em 1969 e banido em 1971, e Madre Maurina Borges, de Ribeirão Preto-SP, banida em 1973. Ademais, em 1978, a Comissão Justiça e Paz denunciou a situação da não concessão de passaportes brasileiros para os exilados e citou o pronunciamento do Prof. Dalmo de Abreu Dallari, de fevereiro de 1978, que indicava 10.000 casos de

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.

A ausência de cidadania e os mecanismos de repressão não eram a única diferença em relação ao tratamento dado a estrangeiros e nacionais. Exemplo disso é que o *Código Eleitoral*, além de negar o direito à voto ao estrangeiro, em obediência à Constituição, foi além e previu a *criminalização da participação do não nacional em atividades partidárias*, inclusive comícios e atos de propaganda.<sup>465</sup>

A questão da cidadania, aliás, é elemento chave nos regimes de exceção, e assim o foi também na ditadura civil-militar brasileira. Enquanto vários países europeus privaram de cidadania quem consideraram que, durante a guerra, haviam sido *antinacionais*, criando-se uma categoria de *refugiados sem estado ou apátridas*, e, em 1935, os nazistas distinguiam a categoria de *cidadãos do Reich* de meros *súditos do Estado*, no Brasil o Ato Institucional 13<sup>466</sup> previu o banimento de cidadãos.<sup>467</sup> O lema da ditadura,

---

brasileiros nas condições de apátridas, porque o Governo lhes negava até o passaporte brasileiro. O Governo, em nota de 17 de fevereiro de 1978, forneceu o número de 128 exilados políticos [CENTRO ECUMÊNICO DE DOCUMENTAÇÃO INFORMAL. Repressão da Igreja no Brasil: o reflexo de uma situação de opressão (1968-1978). Centro Ecumênico de Documentação e Informação – CEDI, Rio de Janeiro, dezembro de 1978 (mimeo)]. Disponível em: <<http://bndigital.mpf.mp.br/>>. Arquivo: 4290703\_1\_7, p. 49-71. Acesso em: 18 de novembro de 2013.

465. BRASIL. *Código Eleitoral*. Lei 4.737, de 15 de julho de 1965. Dispõe o art. 337: “Participar, o estrangeiro ou brasileiro que não estiver no gozo dos seus direitos políticos, de atividades partidárias inclusive comícios e atos de propaganda em recintos fechados ou abertos: Pena – detenção até seis meses e pagamento de 90 a 120 dias-multa. Parágrafo único. Na mesma pena incorrerá o responsável pelas emissoras de rádio ou televisão que autorizar transmissões de que participem os mencionados neste artigo, bem como o diretor de jornal que lhes divulgar os pronunciamentos”.
466. BRASIL. Ato Institucional n. 13, de 5 de setembro de 1969. Segundo o art. 1.º do referido Ato, “(...) o Poder Executivo poderá, mediante proposta dos Ministros de Estado da Justiça, da Marinha de Guerra, do Exército ou da Aeronáutica Militar, banir do território nacional o brasileiro que, comprovadamente, se tornar inconveniente, nocivo ou perigoso à segurança nacional.” Previu ainda que “Excluem-se de qualquer apreciação judicial todos os atos praticados de acordo com este Ato Institucional”.
467. Zaffaroni alerta quanto a algumas tentativas de categorizações diferenciais (*não cidadãos, não pessoas*), pois, historicamente, pode-se verificar que foi um

“Brasil: ame-o ou deixe-o”, bem correspondia a essa violência simbólica de afirmar que aquele que contestava o regime não era, de fato, brasileiro.<sup>468</sup> Dessa forma, em contextos autoritários, a vítima é ou se torna estrangeiro.

O banimento, prática caracterizada pela privação dos direitos de cidadão brasileiro, bem como pela proibição de habitar o território nacional, existia desde as Ordenações do Reino, mas havia sido abolido pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926, que reformou a Constituição da República de 1891. A mesma emenda também aboliu a pena de morte, ressaltando, quanto à última, a legislação militar em tempo de guerra, uma vez que tais penas não mais figuravam nos códigos modernos.

Assim como o banimento, a pena de morte também foi reintroduzida no País, mas através de outro ato institucional, o de n. 14, de 5 de setembro de 1969.<sup>469</sup> O primeiro condenado à pena de morte foi Theodomiro Romeiro dos Santos, no ano de 1971, porém o Superior Tribunal Militar converteu a pena de morte em prisão perpétua, e, anos depois, o Supremo Tribunal Federal transformou a pena em 30 anos de prisão.<sup>470</sup> Depois dele, apenas outros dois militantes foram condenados à morte, e também tiveram suas

---

modo de preparação de massacres (ZAFFARONI, E. R. *La palavra...* cit., 2012. p. 439 e, ainda, ZAFFARONI, E. Raúl. *O inimigo no direito penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2017. p. 15).

468. ZAFFARONI, E. R. *La palavra...* cit., 2012. p. 12. A isso se somava a campanha nacionalista que, além do uso do *slogan* citado, também era responsável pela utilização do futebol como “ópio do povo”, bem como pela popularização da marchinha “Pra frente Brasil”, composta para a Copa do Mundo de 1970, além de toda a utilização dos meios de comunicação de massa para divulgar o “milagre brasileiro” (VISENTINI, P. F. *A política...* cit., 2004. p. 134).

469. O Ato Institucional n. 14, de 5 de setembro de 1969, foi de autoria dos Ministros de Estado da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica, motivados por “*atos de guerra psicológica adversa e de guerra revolucionária ou subversiva*”, que “*(...) atingem, mais profundamente, a segurança nacional, pela qual respondem todas as pessoas naturais e jurídicas, devendo ser preservada para o bem-estar do povo e desenvolvimento pacífico das atividades do País*”. Segundo o AI-14, o § 11 do art. 150 da Constituição do Brasil passou a vigorar com a seguinte redação: “*Não haverá pena de morte, de prisão perpétua, de banimento, ou confisco, salvo nos casos de guerra externa psicológica adversa, ou revolucionária ou subversiva nos termos que a lei determinar.*” Ficou prevista ainda a exclusão da apreciação judicial de todos os atos praticados de acordo com o ato institucional em referência.

470. BRASIL. Comissão de Anistia do Ministério da Justiça. *Processo 2011.01.68963*. Requerente: Theodomiro Romeiro dos Santos. Julgado na 51.ª Caravana da Anistia, realizada em Pernambuco, em 30 de setembro de 2011. Brasília, DF, 2011.

penas comutadas, motivo pelo qual nenhuma pena de morte decorrente de condenação judicial foi efetivada no Brasil republicano.<sup>471</sup>

O banimento, ao contrário, foi efetivado centenas vezes e contribuiu para a criação de uma comunidade de brasileiros exilados no exterior.<sup>472</sup> Alguns retornaram após a Lei de Anistia de 1979, como foi o caso de Tania Rodrigues<sup>473</sup> e Carlos Eduardo Fayal de Lyra,<sup>474</sup> que, após terem sido detidos por agentes do Exército Brasileiro, foram presos nas dependências do DOI/CODI, torturados e, após, banidos pelo Decreto-lei 66.716, de 15 de junho de 1970, justamente com outros 39 brasileiros, em troca da liberdade do

471. Além da condenação de Theodomiro Romeiro dos Santos, em novembro do mesmo ano foram condenados Ariston de Oliveira Lucena e Diógenes Sobrosa de Souza, ambos militantes da Vanguarda Popular Revolucionária (VPR) [SILVA, Angela Moreira Domingues da. *Ditadura militar e repressão legal: a pena de morte e o caso Theodomiro Romeiro dos Santos (1969-1971)*. In: ANPUH – XXIII Simpósio Nacional de História. Londrina, 2005].

472. O exílio tornou-se um espaço de experiências heterogêneas, e era compartilhado não somente pelos atingidos pelo banimento, mas também por quem decidiu partir, às vezes até com documentação legal, por rejeitar o clima em que se vivia no País; por quem, pessoalmente, não era alvo da polícia, mas se exilou ao acompanhar o cônjuge ou os pais; pelos diretamente perseguidos, envolvidos, uns mais, outros menos, no confronto com o regime militar; por quem foi morar no exterior por outras razões que não políticas e, através do contato com exilados, integrou-se às campanhas de denúncia da ditadura e já não podiam voltar com tanta facilidade, dentre outros (ROLLEMBERG, D. Cultura... In: *Hispanic...* cit., 2006. p. 163-172).

473. BRASIL. Comissão de Anistia do Ministério da Justiça. *Processo 2005.01.49459*. Requerente: Tânia Rodrigues. Relatora: Aline Sueli de Salles Santos. Brasília, DF, 2005. O julgamento, realizado em 15 de maio de 2008, na 55.ª Sessão da Comissão de Anistia, foi assim ementado: “I – Perseguida enquanto militante da ALN (Ação Libertadora Nacional). II – Não comprovado vínculo laboral. III – Declaração da condição de anistiada política e indenização em prestação única. IV – Pelo deferimento parcial do pedido”.

474. BRASIL. Comissão de Anistia. *Processo 2010.01.67269*. Requerente: Carlos Eduardo Fayal de Lyra. Relator: Conselheiro Egmar José de Oliveira. Brasília, DF, 2010. O julgamento foi realizado em 29 de maio de 2010, na 13.ª Sessão de Julgamento da Caravana da Anistia na Cidade do Rio de Janeiro, e assim foi ementado: “I – Estudante preso em 12 de outubro de 1968 durante o XXX Congresso da União Nacional dos Estudantes/UNE realizado em Ibiúna/SP. Foi banido do País pelo Decreto 66.716, de 15 de junho de 1970. Retornou ao Brasil em Setembro de 1979. II – Comprovação da motivação exclusivamente política, consoante disposição legal estabelecida no art. 2.º, VII da Lei 10.559/02. Reparação econômica de caráter indenizatório em prestação única. III – Deferimento”.

Embaixador da Alemanha, Ehrenfried Anton Theodor Ludwig Von Holleben, sequestrado no Rio de Janeiro, em 1970.<sup>475</sup>

Os banidos e até mesmo aqueles que emigraram voluntariamente continuavam sendo monitorados no exterior via Ministério das Relações Exteriores (MRE), inclusive através de seu “Serviço de Informações do Exterior” (Ciex).<sup>476</sup> Além disso, era recorrente a recusa de concessão ou renovação de passaportes dos brasileiros nessa condição, dificultando a regularização migratória nos países de acolhimento, bem como simples deslocamentos. Por tal motivo, muitos tiveram de requerer o estatuto de refugiados políticos perante os organismos internacionais especializados.<sup>477</sup>

No que concerne à imigração, documentos secretos mostram o cuidado e monitoramento dos imigrantes, especialmente de origem do Extremo Oriente, com operações especiais da polícia dirigidas contra essas comunidades, bem como a existência de trabalho de identificação de estrangeiros que eram considerados indesejáveis para a segurança do Estado brasileiro, principalmente para evitar a *infiltração comunista* e o *terrorismo*.<sup>478</sup> Na visão dos donos do poder, aliás, principalmente a República Popular da China e a União Soviética seriam responsáveis por alimentar a subversão interna, para transformar o Brasil numa república

---

475. Anteriormente à Lei de Anistia, o Decreto 82.960, de 29 de Dezembro de 1978, assinado pelo Presidente Ernesto Geisel, revogou os atos de banimento determinados pelo Ato Complementar n. 64, de 5 de setembro de 1969, e pelos Decretos n.º 66.319, de 14 de março de 1970, 66.716, de 15 de junho de 1970, e 68.050, de 13 de janeiro de 1971, e, com isso, autorizou formalmente o retorno de 125 pessoas ao Brasil, dentre elas Regina e Carlos Eduardo.

476. Segundo o Relatório da Comissão Nacional da Verdade, durante a ditadura, os adidos militares das Forças Armadas tiveram papel singular junto às representações diplomáticas, não raro atuando como prolongamento externo dos órgãos de informação e repressão, desempenhando atividades de monitoramento de refugiados e exilados, e fomentando a rede de informações do regime. Não bastasse isso, foi criado o Ciex, destinado a monitorar as “ações subversivas” de brasileiros no exterior, inclusive mediante relacionamento com os serviços de informações estrangeiros. Os principais focos de atuação do Ciex foram os países do Cone Sul da América Latina, nomeadamente o Uruguai, a Argentina e o Chile, onde houve grande número de exilados. Na Europa, o Ciex teve bases em Paris, Lisboa e em capitais de países comunistas, como Moscou e Praga (BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. *Relatório...* cit., v. 1, 2014. p. 161 e 198).

477. Essas normas de exceção, adotadas a partir de abril de 1964, flagrantemente afrontavam a Declaração Universal dos Direitos Humanos, cujo artigo XIII estabelece que “(...) todo ser humano tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar” (BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. *Relatório...* cit., V.1, 2014. p. 194-195).

478. BRASIL. Comissão de Anistia. *Processo 2010.01.67125*. p. 98.

comunista.<sup>479</sup> Tais operações ficaram evidentes na análise de diversos casos, como o do banimento de Peter Ho Peng, de origem oriental, porém naturalizado brasileiro e posteriormente retirado do País.<sup>480</sup>

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,<sup>481</sup> deu origem a uma obra com o mesmo nome.<sup>482</sup> Os chineses vieram legalmente ao Brasil, em razão de missão comercial incentivada por Jânio Quadros em 1961,<sup>483</sup> passaram a ser monitorados desde sua chegada e, após o golpe, sob a alegação de uma “conspiração comunista”,<sup>484</sup> foram presos em 3 de abril de 1964, no Rio de Janeiro e, em seguida, torturados.<sup>485</sup>

479. GUEDES, Ciza; MELO, Murilo Fiuza de. *O caso dos nove chineses: o escândalo internacional que transformou vítimas da ditadura militar brasileira em heróis de Mao Tsé-tung*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014. p. 19.

480. Sobre o caso: MORAES, Ana Luisa Zago de. O caso Peter Ho Peng na Comissão de Anistia: do banimento pela ditadura civil-militar brasileira à tentativa de reparação pela democracia. In: *Justiça de transição nos 25 anos da Constituição de 1988* / Emílio Peluso Neder Meyer, Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira (organização). 2ed. Belo Horizonte : Initia Via, 2014, p. 470-497. Disponível em: <<http://static1.squarespace.com/static/5158a1aae4b02f77ba78c02e/t/5487b4b8e4b067b97085b5e0/1418179768679/IDEJUST++2014%5B2ed%5D.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

481. BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. *Relatório...* cit., v. 1, p. 99.

482. GUEDES, C.; MELO, M. F. *O caso dos nove chineses...* cit., 2014.

483. Wang Weizhen e Ju Qingdong eram jornalistas e estavam no Brasil desde 1961, autorizados pelo então Presidente Jânio Quadros; Hou Fazeng, Wang Zhi, Su Ziping e Zhang Baosheng desembarcaram no Brasil, em 1963, para montar uma feira inédita de produtos da República Popular da China; Wang Yaoying, Ma Yaozeng e Song Guibao chegaram em janeiro de 1964, para comprar algodão de empresas brasileiras. No Rio de Janeiro, os nove começaram a frequentar os mesmos ambientes sociais, em especial a Sociedade Cultura Sino-Brasileira, e se tornaram próximos. O próprio Presidente João Goulart realizou a primeira missão de um representante de governo latino-americano à China, em busca de aproximação comercial, missão que resultou no acordo interbancário entre os dois países (GUEDES; MELO, op. cit., p. 25, 34 e 65).

484. A polícia vinha monitorando os chineses desde 1961 e, antes da prisão, solicitou ao Departamento de Correios e Telégrafos que retirasse a linha telegráfica do apartamento dos chineses. Foram presos no dia 3 de abril de 1964, a mando do governador Carlos Lacerda, em uma missão que, segundo o Coronel responsável, abrangeria 200 chineses que atuariam na Guanabara com o mesmo objetivo. Dizia que seus homens prenderiam o resto do grupo nas próximas 48 horas, o que nunca aconteceu (GUEDES; MELO, op. cit, p. 25 e 93).

485. Na fase do inquérito policial, os chineses ficaram presos incomunicáveis no DOPS, no 1.º Batalhão da Polícia do Exército e no 1.º Batalhão de Guardas

Em razão do caso, a China deu início a um movimento internacional em defesa de seus nove cidadãos, que acabou resultando na mobilização, em 87 países, de mais de mil personalidades de diversas áreas, como políticos, jornalistas, artistas, empresários, figuras do mundo acadêmico e religioso.<sup>486</sup> O Brasil, ciente da intensa campanha internacional, iniciou um contra-ataque direcionado à opinião pública nacional, denunciando que a mídia internacional “(...) estava tentando desmoralizar o novo regime”.<sup>487</sup> Precisava ainda legitimar a prisão através da condenação dos chineses, o que foi feito no julgamento, em 21 de dezembro de 1964, resultante na absolvição pelo crime de espionagem, porém na condenação a 10 anos de prisão, pelo crime subversão, apesar da ausência de provas.<sup>488</sup> Tal decisão foi mantida pelo Superior Tribunal Militar (STM), que recomendou a expulsão.<sup>489</sup>

No dia 16 de janeiro, em parecer enviado ao Presidente da República, o Ministro da Justiça, Milton Campos, concluiu pela expulsão dos nove orientais, com base no art. 1.º do Decreto-lei 479, de 8 de junho de 1938. Salientava que a situação estava maculando a imagem do País no exterior e que a expulsão sanaria este “incômodo para o Brasil” e restituiria “os superiores interesses nacionais”.<sup>490</sup> Decretada a expulsão, esta foi efetivada em 17 de abril de 1975.<sup>491</sup>

---

por 39 dias, entre 3 de abril e 12 de maio de 1964 – data em que o advogado Sobral Pinto aceitou defendê-los gratuitamente. No DOPS, foram espancados e torturados, física e psicologicamente (GUEDES; MELO, op. cit., p. 96).

486. Nesse sentido, foi a reportagem publicada na *Folha de S. Paulo*, na época: “PEQUIM, 23 – Advertência chinesa ao governo brasileiro: se os nove súditos chineses condenados por um Tribunal Militar do Rio não forem libertados imediatamente, o Brasil assumirá a responsabilidade pelas possíveis consequências de seu ato, anuncia a agência Nova Chiná. Trata-se de uma declaração oficial do Governo de Pequim, que acusa os EUA de haverem forjado as acusações de espionagem e atividades subversivas de que foram inculcados os nove chineses. ‘Ao longo de todo o processo’, comenta a declaração, ‘(...) as autoridades brasileiras demonstraram sua incapacidade de proporcionar qualquer testemunho válido, qualquer prova realmente concludente’ (Chineses presos: governo da China ameaça o Brasil. *Folha de S. Paulo*, 24 de dezembro de 1964).

487. GUEDES; MELO, op. cit., p. 176.

488. GUEDES; MELO. *O caso dos nove chineses...* cit., 2014. p. 119-125. Na denúncia, o promotor Rubens Pinheiro de Barros dizia que o grupo havia cometido os crimes de subversão e espionagem – artigos 2.º e 25 da Lei 1.802, de 5 de janeiro de 1953, a Lei de Segurança Nacional (GUEDES; MELO, op. cit., p. 133).

489. GUEDES; MELO, op. cit., p. 176.

490. “O governo está sentindo que, na situação que se criou, a permanência dos cidadãos chineses em causa contraria o interesse nacional, não apenas pelo que hajam praticado e que poderia esperar ou não condenação penal, mas agora pelo que representam como motivo de inquietação e fonte de preocupação e incômodos

O episódio foi reputado como o “primeiro escândalo internacional de violação dos direitos humanos da ditadura militar brasileira”, não somente pela prisão, tortura e condenação sem provas, mas pelo empecilho para a visita das esposas dos orientais através das medidas protetórias para a concessão de vistos; pela repatriação do representante da Cruz Vermelha da China, que veio ao Brasil para auxiliar seus compatriotas; pela negativa de vistos para outros chineses que intencionavam vir ao Brasil no intuito de defender os acusados; e, por fim, porque muitas das cartas enviadas pelos nove detidos não chegou às mãos de seus parentes, sendo que algumas delas foram apreendidas pelas autoridades militares por incluírem palavras supostamente comprometedoras como “crueldade”, “espancado” e “morte”.<sup>492</sup> Em razão de todos esses atos, no mesmo ano da expulsão, o Banco Popular da China denunciou o acordo interbancário assinado com o Banco do Brasil durante a viagem do Vice-Presidente João Goulart. A despeito disso, foi negada a proposta do chanceler Azevedo Silveira de revogar o decreto de expulsão – Decreto s/n, de 26 de fevereiro de 1965, publicado no Diário Oficial de 4 de março de 1965 – para restabelecer a relação entre os países e, em certa medida, proceder a uma “reparação moral” à China.<sup>493</sup>

Ainda sobre o monitoramento de estrangeiros, foram descobertos outros casos, como o da senhora que pediu uma investigação sobre seus vizinhos bolivianos, porque o pai era “muito sisudo” e os filhos tinham nomes russos, Wladimir e Bóris. O agente foi averiguar e verificou que Bóris era o nome de um autor reconhecido como anticomunista e Wladimir era um nome comum na Bolívia. Quanto à possibilidade de a esposa envolver-se em atividades subversivas, concluiu-se quanto à inexistência de subversão, devido ao excesso de atividades domésticas do casal, que não tinham tempo para “galhofar”, e às evidências de serem anticomunistas.<sup>494</sup>

Assim, os estrangeiros suspeitos de subversão eram simplesmente monitorados, ou até mesmo detidos sem processo, interrogados, muitas vezes torturados, assassinados ou deportados ou expulsos, com ou sem processo administrativo. A ilegalidade dos procedimentos contribuiu para a escassez de dados relativos a tais medidas durante o regime militar. Por outro lado, a Comissão Nacional da Verdade teve condições de confirmar

---

para o Brasil, a serem sanados pela expulsão” (BRASIL. Superior Tribunal Militar. Processo de Apelação. Apud GUEDES; MELO, op. cit., p. 175).

491. GUEDES; MELO, op. cit., p. 177.

492. GUEDES; MELO, op. cit., p. 129, 168 e 180.

493. GUEDES; MELO, op. cit., p. 195. Nesse sentido também: BRASIL. Comissão... In: *Relatório...* cit., v. 1, p. 99.

494. GUEDES; MELO. *O caso dos nove chineses...* cit., 2014. p. 72.

434 mortes e desaparecimentos de vítimas do regime militar, dentre eles aproximadamente 3% eram de estrangeiros, imigrantes (seja com visto temporário ou permanente) ou transitórios (como no caso de alguns militantes argentinos, cujo desaparecimento está relacionado à Operação Condor) –, percentual este que, certamente, não corresponde ao total de mortos e desaparecidos,<sup>495</sup> mas apenas ao de casos cuja comprovação foi possível em função do trabalho realizado, apesar dos obstáculos encontrados na investigação, em especial a falta de acesso à documentação produzida pelas Forças Armadas, oficialmente dada como destruída.<sup>496</sup>

Da mesma forma, os dados relativos às expulsões demonstram que os números aumentaram muito após o golpe militar, e passaram a crescer exponencialmente, a partir de 1971, incremento este que também está relacionado ao início da *guerra às drogas*, que será tratada ainda neste capítulo. Esse número, aliás, apenas reflete as expulsões decretadas com base na fundamentação legal já mencionada, ou seja, não inclui as arbitrárias e informais, tampouco as deportações e repatriações que, devido também à informalidade do procedimento, costumam ser em maior número, consoante também será verificado no Capítulo III, em relação à atualidade brasileira.

Apesar disso, os dados já demonstram o maior uso desse mecanismo durante o regime autoritário, inclusive contra apátridas,<sup>497</sup> o uso em relação a países orientais, como Japão (mesmo antes da última ditadura, em 1959, 34 japoneses foram expulsos), e o aumento das expulsões em relação a cidadãos de países que compunham a Operação Condor e, em contrapartida, a

---

495. Exemplo do quanto ainda não está clara a quantidade de outros estrangeiros que foram mortos ou desaparecidos no Brasil são os casos narrados por Elio Gaspari, dentre eles o desaparecimento de militantes “cubanos” no Brasil, relatando que “(...) duas execuções de ‘cubanos’ estão documentadas pelo próprio Exército” (GASPARI, E. *A ditadura...* cit., 2002. p. 386-388). Ocorre que, segundo Nilmário Miranda, Carlos Tibúrcio e o próprio Elio Gaspari, eram chamados de “cubanos” pelo Exército todos os militantes que havia recebido treinamento em Cuba, independentemente da nacionalidade (MIRANDA, Nilmário; TIBÚRCIO, Carlos. *Dos filhos deste solo*. Mortos e desaparecidos políticos durante a ditadura militar: a responsabilidade do Estado. São Paulo: Boitempo, 2008. p. 127-130).

496. Os casos encontram-se identificados, de forma individualizada, no Volume III do Relatório, sendo 191 os mortos, 210 os desaparecidos e 33 os desaparecidos, cujos corpos tiveram seu paradeiro posteriormente localizado, um deles no curso do trabalho da CNV (BRASIL. Comissão... In: *Relatório...* cit., v. 1, 2014. p. 442).

497. A partir de 1975, passou a constar o campo “Apátrida” nas estatísticas, de forma que se pode evidenciar que, em 1977 e 1980, há registro de apátridas expulsos pelo Estado brasileiro.

baixa concessão de permanências, conforme será analisado mais adiante.<sup>498</sup> Em relação aos portugueses e espanhóis, estes compunham, ao longo da história brasileira, conforme já analisado no Capítulo I, a maioria dos imigrantes legais, de forma que o número não evidencia a perseguição dessas nacionalidades, apenas reflete o número de entradas e permanências do período.

Ademais, outro registro importante é que as expulsões já começavam a ser utilizadas como mecanismo em face de “criminosos comuns”, dentre eles os *traficantes internacionais de drogas*. Contra esses, em razão de as prisões criminais terem sido determinadas pelo Poder Judiciário no âmbito de um processo penal, fazia-se necessária medida administrativa formal de expulsão, não podendo ser efetivada a retirada do território nacional sem uma determinação legal, ao contrário da retirada compulsória dos *inimigos subversivos*. Segue a Tabela 3:<sup>499</sup>

**Tabela 3 – Número total e nacionalidade predominante dos expulsos do Brasil (1956-81).**

| ANO  | TOTAL | NACIONALIDADE E NÚMERO     |
|------|-------|----------------------------|
| 1956 | 12    | Argentina (2)              |
| 1957 | 21    | Japão (7)                  |
| 1958 | 10    | Portugal (2) e Espanha (2) |

498. A Operação Condor foi uma aliança político-militar, perpetrada nas décadas de 70 e 80 do século passado, entre regimes militares da América do Sul – Brasil, Argentina, Chile, Bolívia, Paraguai e Uruguai – com os Estados Unidos, criada com o objetivo de coordenar a repressão a opositores desses governos ditatoriais, eliminar líderes de esquerda instalados nos países do Cone Sul, inclusive mediante a troca de informações. Segundo a Comissão Nacional da Verdade, a Operação tinha as seguintes características: natureza multinacional (efetivos treinados em dois ou mais países); ação transfronteiriça dirigida a pessoas exiladas no estrangeiro (utilizava aparatos de inteligência e redes paramilitares dos países parceiros); estrutura paraestatal de funcionamento (porque atuava em um Estado paralelo, à margem da lei, clandestinamente, sempre de forma coordenada); seleção precisa de dissidentes; utilização de grupos extremistas, como “sindicatos do crime” e “esquadrões da morte”; e uso de tecnologia avançada para acesso a um banco de dados comum (BRASIL. Comissão... In: *Relatório...* cit., v.1, 2014. p. 222).

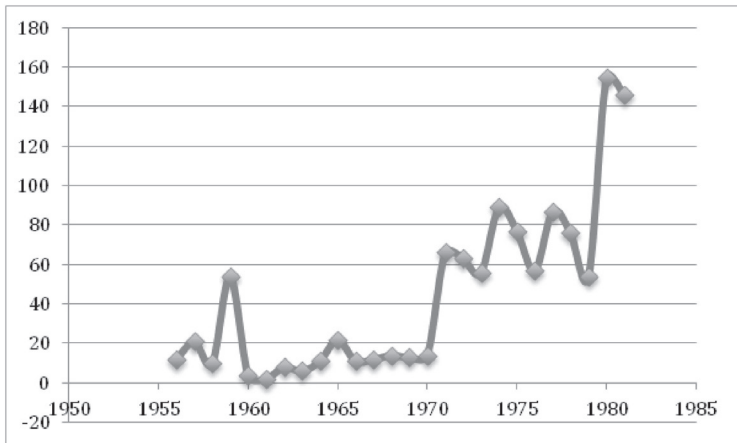
499. Segundo os dados do Anuário Estatístico de 1971, fornecidos pelo Departamento Nacional de Mão de Obra, Divisão e Migração, que será analisado mais adiante, ainda nesse item (BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Fundação IBGE. Instituto de Brasileiro de Estatística. Anuário Estatístico do Brasil – 1971. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, 1971).

| ANO  | TOTAL | NACIONALIDADE E NÚMERO                                                                              |
|------|-------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1959 | 54    | Japão (34)                                                                                          |
| 1960 | 4     | Peru (1), Polônia (1), Portugal (1), Rússia (1)                                                     |
| 1961 | 2     | Chile (1) e Espanha (1)                                                                             |
| 1962 | 8     | Paraguai (2)                                                                                        |
| 1963 | 6     | Argentina (1), Colômbia (1), Espanha (1), Uruguai (1), Polônia (1), Iugoslávia (1)                  |
| 1964 | 11    | Espanha (10)                                                                                        |
| 1965 | 22    | Espanha (11) e China (9)                                                                            |
| 1966 | 11    | Espanha (7)                                                                                         |
| 1967 | 12    | Espanha (6)                                                                                         |
| 1968 | 14    | Espanha (7)                                                                                         |
| 1969 | 13    | Portugal (2)                                                                                        |
| 1970 | 14    | Japão (3)                                                                                           |
| 1971 | 66    | Portugal (12)                                                                                       |
| 1972 | 63    | Portugal (15)                                                                                       |
| 1973 | 56    | Portugal (7)                                                                                        |
| 1974 | 89    | Argentina (15)                                                                                      |
| 1975 | 77    | Argentina (10), Itália (12), Portugal (10)                                                          |
| 1976 | 57    | Argentina (13)                                                                                      |
| 1977 | 87    | Argentina (24), Portugal (11), Chile (10), Síria e Líbano (7)                                       |
| 1978 | 76    | Uruguai (15), Portugal (8)                                                                          |
| 1979 | 54    | Argentina (15), Portugal (9)                                                                        |
| 1980 | 155   | Argentina (32), Colômbia (17), Coreia (10), Paraguai (11), Portugal (11), Uruguai (16) e Líbano (8) |
| 1981 | 146   | Argentina (38), Bolívia (21), Chile (19) e Uruguai (14)                                             |

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil, 1957, 1960, 1962, 1967, 1971, 1974, 1976, 1978, 1979, 1983. Os dados foram fornecidos aos anuários pelo Serviço de Estatística Demográfica, Moral e Política, e, a partir de 1976, pela Divisão de Estatística da Secretaria Geral do Ministério da Justiça. A partir de 1984, os dados relativos à expulsão deixaram de constar no Anuário, motivo pelo qual, para evitar diversidade de fontes, não foram aqui contabilizados.

Traduzindo, no Gráfico 2, para verificar o aumento exponencial das expulsões durante a década de 70, até atingir o ápice, em 1980, período já coincidente com a utilização das expulsões em face dos *traficantes internacionais de drogas*:

**Gráfico 2 – Número total e nacionalidade predominante dos expulsos do Brasil (1956-81)**



Fonte: Anuário Estatístico do Brasil, 1957, 1960, 1962, 1967, 1971, 1974, 1976, 1978, 1979, 1983.

A fragilidade da condição do estrangeiro ia além da perseguição e da utilização da expulsão: repercutia na própria dificuldade em se tornar um migrante legal – taxatividade de vistos, impossibilidade de transformação destes, ausência de previsão legal de vistos humanitários, por exemplo –, ou mesmo na dificuldade de solicitar refúgio.

Isso reflete na redução das migrações no período, uma vez que os imigrantes, nessa época, correspondiam a apenas 0,00765% da população residente no Brasil (90 milhões em 1970),<sup>500</sup> número muito inferior aos imigrantes em países desenvolvidos na atualidade (aproximadamente 10%), bem como muito inferior ao dos períodos anteriores da história do Brasil mencionados no Capítulo I, bem como do baixo número de imigrantes da Europa Oriental e do Extremo Oriente de uma forma geral, ressaltando-se ainda que a imigração africana, na época, era praticamente inexistente.<sup>501</sup>

500. Segundo os dados do Anuário Estatístico de 1971, fornecidos pelo Departamento Nacional de Mão de Obra, Divisão e Migração (BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Fundação IBGE. Instituto de Brasileiro de Estatística. Anuário Estatístico do Brasil – 1971. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, 1971).

501. Nessa época, a África ainda estava passando pelos efeitos do desmantelamento do colonialismo europeu e o fim da luta anticolonial, que mal se completara quando os problemas econômicos e políticos da independência se fizeram

**Tabela 4 – Número total de imigrantes em caráter permanente, por origem, no Brasil (1966-70).**

| ANO  | TOTAL | ORIGEM PREDOMINANTE          |                 |           |           |           |
|------|-------|------------------------------|-----------------|-----------|-----------|-----------|
|      |       | Europa Ocidental             | Europa Oriental | Asiáticos | Africanos | Apátridas |
| 1966 | 8175  | 4.971<br>(2.708 portugueses) | 88              | 1.169     | X         | 72        |
| 1967 | 11353 | 6.667<br>(3.838 portugueses) | 71              | 1.836     | 45        | 66        |
| 1968 | 12521 | 7.715<br>(3.917 portugueses) | 56              | 1.663     | 257       | 32        |
| 1969 | 6613  | 3.984<br>(1.933 portugueses) | 42              | 928       | 16        | 6         |
| 1970 | 6887  | 4.056<br>(1.773 portugueses) | 27              | 897       | 15        | 10        |

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil, 1971. Os dados foram fornecidos aos anuários pelo Departamento Nacional de Mão de Obra, Divisão de Migração.

Os refugiados, por seu turno, apesar da proteção do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (Acnur), eram fiscalizados por agentes de informações do SNI, que assim registraram, em Ata da 69.<sup>a</sup> reunião dos órgãos responsáveis pela produção de informações externas: “(...) *os serviços responsáveis pela segurança interna têm manifestado preocupação quanto aos antecedentes de algumas pessoas relacionadas pelo Acnur, cuja seleção e triagem não se processam de maneira muito rigorosa*”.<sup>502</sup> Consta ainda a informação de que os estrangeiros se locomoviam livremente pelo País, em razão da incapacidade do Acnur de monitorar seus refugiados, e poderiam participar de possíveis atividades subversivas contra o Brasil ou contra seu país de origem: “*Há indícios de que o Acnur vem dando prioridade aos elementos originários da Argentina*”; e ressaltam que “(...) *o recente decreto aprovado pelo Governo argentino, concedendo ao preso político o direito de opção para*

sentir (BARRACLOUGH, Geoffrey. *Introdução à história contemporânea*. Trad. Álvaro Cabral. 5. ed. Zahar: Rio de Janeiro, 1983. p. 39-40).

502. Situação de estrangeiros no Brasil sob a proteção do ACNUR. *Ata da 69.<sup>a</sup> reunião dos órgãos responsáveis pela produção de informações externas* (Ministério da Justiça, do Ministério das Relações Exteriores, Serviço Nacional de Informações e Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional), apud BRASIL. Comissão... In: *Relatório...* cit., v. 1, p. 257.

*deixar o país, deverá aumentar o afluxo de refugiados buscando a proteção do Comissariado*". O parágrafo final do documento demonstra a preocupação dos agentes com os possíveis *subversivos* que estariam no País e deixa claro que, para eles, algo mais contundente deveria ser feito.<sup>503</sup>

Assim, no âmbito da Operação Condor, medidas maiores de controle – cooperação militar e troca de informações – foram adotadas em relação aos cidadãos argentinos, solicitantes de refúgio ou não, sendo que vários foram sequestrados, levados novamente ao país de origem, ou desapareceram durante as operações – devido a essa troca de informações.<sup>504</sup> Durante seu depoimento à Comissão Nacional da Verdade, o Coronel Paulo Malhões informou que os repressores argentinos iniciaram as buscas por “subversivos” argentinos em território nacional e contaram com a colaboração de todo o efetivo de agentes do CIE do Rio de Janeiro, e foram justamente essas operações que culminaram no desaparecimento de Norberto Armando Habegger, Monica Pinus de Binstock e Horacio Campiglia.<sup>505</sup>

Além dos cidadãos argentinos, outro caso relevante de atuação em face de estrangeiros perseguidos em seu país de origem foi o sequestro dos uruguaiois Universindo Rodríguez Díaz, Lilián Celiberti de Casariego – com situação migratória regular no País – e seus dois filhos menores, no Brasil, em 12 de novembro de 1978, outro marco da Operação Condor. Tratou-se de uma ação de repressão binacional, com a participação de um comando do Exército uruguaio atuando em solo brasileiro em conexão com agentes do DOPS gaúcho, com o conhecimento das autoridades militares do III Exército, atual Comando Militar do Sul.<sup>506</sup> Os uruguaiois “(...) *foram detidos ilegalmente por diversos homens*”, que “(...) *não apresentaram e não estavam munidos de regular mandado de prisão*” e, *embora sequestrados, foram julgados como “subversivos e invasores”* pela ditadura uruguaia e condenados a cinco anos de prisão.<sup>507</sup>

503. BRASIL. Comissão... In: *Relatório...* cit., v.1, 2014. p. 257-258.

504. BRASIL, op. cit., p. 257-259.

505. BRASIL, op. cit., p. 257-259.

506. BRASIL, op. cit., p. 257-259.

507. BRASIL, op. cit., p. 268. Nesse sentido também: SCHINKE, Vanessa Dorneles. O discurso tectônico do judiciário: subversão, política e legalidade a partir dos casos mãos amarradas e sequestro dos uruguaiois. In: MEYER, Emílio Peluso Neder; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni (Org.). *Justiça de transição nos 25 anos da Constituição de 1988*. 2ed. Belo Horizonte: Initia Via, 2014, p. 725-746. Ainda sobre o caso: CUNHA, Luiz Cláudio. *Operação Condor* – o sequestro dos uruguaiois: uma reportagem dos tempos da ditadura. Porto Alegre: L&PM, 2008.

Verifica-se, portanto, que, para além da política migratória prevista legalmente, o controle dos fluxos internacionais de pessoas ocorria pelos serviços secretos de informações, inclusive internacionais – ver, por exemplo, o caso da Operação Condor –, e pelas Forças Armadas. A união de diversos mecanismos – inclusive arbitrários e criminosos como o “sequestro” de estrangeiros dentro do território nacional – contribuía para a *segurança das migrações* no período e, portanto, para a utilização da cidadania como dispositivo de segurança: deixasse entrar, mas o dispositivo atua quando necessário, fazendo valer a condição de estrangeiro, seja para dificultar a regularização migratória e naturalização, seja para o uso dos mecanismos de retirada compulsória.<sup>508</sup>

Ademais, mesmo após o advento da Lei de Anistia – Lei 6.683, de 28 de agosto de 1979 –, os atos expulsórios proferidos durante o regime autoritário não perderam a eficácia, como ocorreu no caso de Marie Helene Russi.<sup>509</sup> Assim, mesmo que o fundamento tenha sido exclusivamente político – como o são atentados contra a segurança nacional –, até hoje quem foi expulso do Brasil não pode retornar. Isso porque, na Lei de Anistia, não havia menção expressa aos atos expulsórios, deixando o estrangeiro à mercê da arbitrariedade presidencial indefinidamente: o mero arbítrio do Presidente da República poderia vedar-lhe a entrada no Brasil, em um correlato do entendimento de que o Estado, em virtude da soberania, teria um direito absoluto de escolher quem ingressa e quem permanece em seu território.<sup>510</sup>

## 2.3 A política criminal brasileira durante a ditadura civil-militar e seu legado autoritário

Após o período estudado no Capítulo I, pôde-se verificar a concorrência de diversas tendências político-criminais, que não necessariamente repercutiram na criminalização do estrangeiro, por exemplo: a criminalização de práticas econômicas, fiscais e ambientais; a intervenção penal para reprimir a improbidade administrativa e o dano ao patrimônio público; a

---

508. FOUCAULT, Michel. *Segurança, território, população...* cit., 2008. p. 64.

509. Ainda sobre o caso Russi: GASPARI, Elío. *A ditadura encurralada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004. p. 270; FERNANDES, P. *Migração... América Latina...* cit., 2012; BRASIL. STF. HC 54.222-DF. Paciente: Marie Hélène Russi. Relator: Ministro Antonio Neder. Julgamento em 19 de maio de 1976.

510. Conforme já mencionado no Capítulo I, havia ocorrido problema semelhante em razão do Estado Novo (1937-45), em que os estrangeiros acusados de comunistas no Brasil não foram “totalmente” perdoados, uma vez que a anistia, decretada em 18 de abril de 1945, não incidia sobre o ato expulsório, isto é, não revogava automaticamente a expulsão (FERNANDES, P. *Migração... AMERICA LATINA...* cit., 2012. p. 20-21).

repressão penal como forma de proteger sujeitos fragilizados;<sup>511</sup> a redução da pena de determinados delitos patrimoniais, como a apropriação indébita. Tais vertentes, de uma forma geral, fazem parte da *criminologia do cotidiano* – cuja existência e distinção em relação à *criminologia do outro* ficará mais evidente após o início da transição democrática –, bem como com a edição da Lei dos Juizados Especiais Criminais.<sup>512</sup>

As tendências político-criminais que mais repercutiram no tratamento dos estrangeiros e, por conseguinte, na impossibilidade de regularização migratória, no encarceramento e na expulsão destes, não estão relacionadas à *criminologia do cotidiano*, mas à militarização da política criminal e a *guerra às drogas*. Tais fenômenos fortaleceram-se a partir da década de 70 do século XX e repercutem mesmo após a redemocratização, e seu legado autoritário faz-se presente desde o controle das fronteiras até o encarceramento de massa de estrangeiros na atualidade brasileira.

A guerra às drogas, fenômeno complexo e que permite diversas abordagens, será analisada neste trabalho apenas no aspecto de sua repercussão à repressão, perseguição e criminalização dos estrangeiros, sem ignorar sua historicidade, questões sociais, políticas e econômicas, bem como a relação cultural entre a droga e os grupos sociais envolvidos, aspectos abordados, respectivamente, por Rosa Del Olmo,<sup>513</sup> Salo de Carvalho,<sup>514</sup> Vera Malagutti Batista,<sup>515</sup> Marcelo Mayora Alves,<sup>516</sup> dentre outros.

### 2.3.1 Da guerra contra a subversão ao combate à criminalidade: a “militarização” da política criminal e sua repercussão na questão migratória

A experiência da *guerra ao crime*, mediante a proclamação de um *estado de emergência* na frente policial e penal nos Estados Unidos da América, bem

511. Ver, nesse sentido, a criminalização da discriminação racial pela Lei 1.390, de 03.07.1951 (ZAFFARONI et al., *Direito...* cit., 2003. p. 482).

512. ZAFFARONI et al., op. cit., p. 483.

513. DEL OLMO, Rosa. Drogas: distorsiones y realidades. *Nueva Sociedad*. n.102. p. 81-93, jul.-ago. 1989.

514. CARVALHO, Salo de. *Política criminal de drogas no Brasil* (Estudo Criminológico e Dogmático). 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

515. BATISTA, Vera Malaguti. *Difíceis ganhos fáceis: drogas e juventude pobre no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

516. ALVES, Marcelo Mayora. *Entre a cultura do controle e o controle cultural: um estudo sobre práticas tóxicas na Cidade de Porto Alegre*. Porto Alegre, 2009. Dissertação (Mestrado em Ciências Criminais) – Faculdade de Direito. PUCRS.

como na Europa, impôs-se, a partir da década de 70, como referência para diversos governos, inclusive o brasileiro, além de fonte teórica e inspiração prática para o endurecimento generalizado da penalidade. Disso decorreu, nos países do Ocidente, em especial nos reputados de Primeiro Mundo, um inchamento significativo da população carcerária.<sup>517</sup>

Segundo Loïc Wacquant, não foi tanto a criminalidade que mudou, mas, sim, o olhar que a sociedade passou a dirigir para certas perturbações da via pública e para as populações discriminadas socialmente, seja por sua condição econômica, seja por sua cor, ou mesmo por sua origem.<sup>518</sup> Nesse sentido, aliás, nos Estados Unidos, as populações mais afetadas foram os negros urbanos – que viviam em espaços guetificados, onde a presença policial era mais densa e onde o tráfico de drogas era mais fácil de identificar – e os imigrantes recentes, originários de países latino-americanos.<sup>519</sup>

Nesse período, as massas dos migrantes, que, segundo Pavarini já passavam a “(...) *espremer as fronteiras do Primeiro Mundo*”, eram impulsionados pela necessidade de empregos e de integração social, em um *Estado de bem-estar*, começaram a se deparar com a criminalização de condutas, tais como o ingresso ilegal no País.<sup>520</sup> Assim, em vez de políticas públicas, o Primeiro Mundo cada vez mais passou a lhes oferecer o cárcere, correspondente, inclusive, aos novos grandes campos de concentração – prisões exclusivas para estrangeiros – que estavam surgindo “para além dos confins da nossa riqueza”.<sup>521</sup>

Segundo Garland, trata-se da superação do previdenciarismo penal e da criminologia correcionalista, característica do Welfare State e de sua rede de seguridade social, que objetivava a reinclusão do indivíduo, através do tratamento, que era impulsionado pela crença nas ciências e na possibilidade de cura da “denegerescência”. A superação desse modelo de intervenção penal decorreu do surgimento de novas criminologias, que passaram ao

---

517. WACQUANT, Loïc. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos*. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007. p. 29.

518. WACQUANT, op. cit., p. 29.

519. WACQUANT, op. cit., p. 28-29 e 113-149.

520. GARCÍA, José Ángel Brandariz. Control de los Migrantes y Derecho (penal) del Enemigo: notas sobre exclusión e inclusión en matéria sancionadora. In: ZILIO, Jacson; BOZZA, Fabio (Orgs.). *Estudos críticos sobre sistema penal: homenagem ao Professor Doutor Juarez Cirino dos Santos por seu 70.º aniversário*. p. 547-583. Curitiba: LedZe, 2012. p. 548.

521. PAVARINI, Massimo. *Punir os inimigos: criminalidade, exclusão e insegurança*. Curitiba: LedZe, 2012. p. 59.

controle desenfreado, à exclusão e à eliminação, valendo-se de uma lógica bélica, de combate aos inimigos internos.<sup>522</sup>

No Brasil, a tendência político-criminal do encarceramento de massa, bem como da substituição de um *Estado de bem-estar* por um *Estado penal* deve ser apreciada com cautela. Isto porque, na década de 70, o *Estado de bem-estar* não estava efetivamente implantado, e o Brasil estava sob o regime da ditadura civil-militar, pautado na ideologia da segurança nacional, atuando às margens da legalidade, principalmente quando o assunto era o “combate à subversão”. Não se pode falar, portanto, da substituição de um modelo por outro, uma vez que o primeiro sequer havia sido efetivamente implantado.

Sucedeu-se, por outro lado, um fenômeno tipicamente latino-americano: a adaptação, à “periferia do mundo”, de políticas criminais do “centro”, ou seja, europeias e estadunidenses.<sup>523</sup>

Trazendo essa mudança para o tema pesquisado, não se pode falar, por exemplo, na substituição de uma política de acolhimento ao imigrante por uma política criminal voltada ao encarceramento deste, uma vez que essa política de acolhimento nunca foi efetivamente implantada. Por outro lado, a já existente política repressiva e voltada à expulsão foi impulsionada tanto pela ditadura civil-militar e sua correspondente ideologia da segurança nacional, quanto pela influência externa cada vez mais voltada ao controle do fluxo internacional de pessoas e à repressão das imigrações provenientes de países de Terceiro Mundo.

Outra vertente, importada dos países de Primeiro Mundo e que muito repercutiu no objeto da presente pesquisa, foi a *política criminal de drogas*, que culminou no maior controle das migrações no Brasil, contribuiu para a redução da dimensão de acolhimento e, em contrapartida, para uma abordagem mais repressiva e de controle do estrangeiro, bem como tem refletido, cada vez mais, no encarceramento, em prisões brasileiras, de “mulas” do tráfico de drogas internacional.

A política criminal de drogas, em especial o combate ao novo inimigo, o “traficante internacional”, está relacionada à *criminologia do outro*, tendência que ficará mais clara após a Constituição de 1988

522. GARLAND, David. *A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea*. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

523. Tais padrões de modificação mantêm similaridade com aqueles dos Estados Unidos e da Europa, embora os da sociedade brasileira possuam características e peculiaridades, principalmente devido à enorme desigualdade na distribuição de riqueza e de oportunidades sociais (FONSECA, D. S. Assumindo riscos... *Ambivalência...* cit., 2012, 2012. p. 297-298).

e o advento da Lei dos Crimes Hediondos e do Regime Disciplinar Diferenciado.<sup>524</sup>

A *criminologia do outro* representa o discurso sobre o criminoso como inimigo, cuja periculosidade não pode ser “gerida”, mas neutralizada. Não existe alteridade possível ao criminoso, que será combatido “militarmente”, em um estado de beligerância permanente, em que a eficácia da política criminal passa a ser medida através de verdadeiros boletins de guerra: quantos inimigos foram neutralizados (encarceramento); quantos soldados foram colocados em campo e quanto custaram (custos da justiça penal e das forças de polícia); quais e quantos territórios sociais e urbanos foram libertados ou foram ocupados pelo inimigo (taxas de delituosidade).<sup>525</sup>

Durante a ditadura-civil militar, a *criminologia do outro* pode ser representada pela *guerra contra a subversão* e pela *demonização do traficante de drogas*. A primeira corresponde a uma “(...) programação criminalizante vertida para a repressão manifestamente política”,<sup>526</sup> a exemplo do Decreto-lei 314, de 13 de maio de 1967, que incorporou conceitualmente a doutrina da segurança nacional como vetor para a criminalização de condutas.<sup>527</sup> O autoritarismo e o rigor desse texto foram exacerbados pelo Decreto-lei 510,

---

524. Acerca da “criminologia do outro” na Lei dos Crimes Hediondos e do Regime Disciplinar Diferenciado: MORAES, A. L. Z. *Estado... cit.*, 2008.

525. Segundo Pavarini (2012. p. 58), “O estado de guerra nunca esteve explicitamente declarado. Certo, há alguns anos atrás, alguém muito influente declarava ‘guerra às drogas’. Mas essas tolices já tinham sido escutadas em épocas remotas. A verdade é outra: nos encontramos em guerra sem nos apercebermos disso”. Complementa ele: “A guerra contra inimigo interno é sempre apresentada como uma guerra às condições emergenciais” (PAVARINI, *Punir... cit.*, 2012. p. 59).

526. ZAFFARONI et al., *Direito...*, 2003. p. 359-481.

527. O Decreto-lei definia os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, dentre outras providências. Previu a lei, em seu art. 2.º, que “A segurança nacional é a garantia da consecução dos objetivos nacionais contra antagonismos, tanto internos como externos”. Acrescentou que o diploma legal serviria à “(...) prevenção e repressão da guerra psicológica adversa e da guerra revolucionária ou subversiva”. Conceituando a guerra revolucionária como “(...) conflito interno, geralmente inspirado em uma ideologia ou auxiliado do exterior, que visa à conquista subversiva do poder pelo controle progressivo da Nação. Dentre os delitos, estava previsto no art. 8.º: ‘Aliciar indivíduos de outra nação para que invadam o território brasileiro, seja qual for o motivo ou pretexto, bem como o delito de espionagem (art. 13): ‘Promover ou manter, em território nacional, serviço de espionagem em proveito de país estrangeiro ou de organização subversiva. Além disso, também estava previsto, no art. 21, o delito de subversão ‘Tentar subverter a ordem ou estrutura político-social vigente no Brasil, com o fim de estabelecer ditadura de classe, de partido político, de grupo ou de indivíduo, sendo

de 20 de março de 1969,<sup>528</sup> que determinava a punição de atos preparatórios, sobrevivendo, finalmente o Decreto-lei 898, de 29 de setembro de 1969, também chamado de Lei de Segurança Nacional, e já anteriormente mencionado, que cominava as penas de prisão perpétua e de morte.

Pertencem a esse núcleo legislativo justamente a repressão autoritária em face dos imigrantes, representada pelo Decreto-lei 417, de 10 de janeiro de 1969, também já analisado no aspecto relativo à expulsão de estrangeiro que atentasse contra a segurança nacional ou cujo procedimento o torne nocivo ou perigoso à conveniência ou aos interesses nacionais (art. 1.º), e o mais genérico Decreto-lei 941, de 13 de outubro de 1969, que, em seu art. 13, repete a fórmula do decreto anterior.<sup>529</sup> Somado a esses, o Código Eleitoral, Lei 4.737, de 15 de julho de 1965, previu a criminalização da participação do não nacional em atividades partidárias, inclusive comícios e atos de propaganda (art. 337).

As agências policiais que promoviam a criminalização secundária dessa programação excediam, sistemática e rotineiramente, suas balizas, merecendo destaque os DOPS/DOI-CODI, que conjugavam estabelecimentos civis e militares. Esse sistema, a partir do final dos anos 50, colocou policiais civis em contato com a repressão manifestamente política, misturando a repressão criminal – inclusive de crimes patrimoniais, ou mesmo simplesmente de mendigos – com a repressão política.

As afinidades ideológicas entre os dois polos que passaram a se comunicar, bem como sua inconformidade com as garantias que controlam o exercício do poder punitivo no Estado de Direito, podem ser ilustradas com o surgimento dos “esquadrões da morte”. Paralelamente, houve o encontro, nas prisões, de presos comuns, dentre eles os pobres habitualmente torturados nas delegacias, com presos políticos, muitos deles intelectualizados e representantes da classe média.<sup>530</sup> Formou-se, portanto, um sistema penal subterrâneo, conjugando a repressão política com o encarceramento das *classes torturáveis*.<sup>531</sup>

---

*que todos os crimes previstos no Decreto eram inafiançáveis, conforme seu art. 55” (BRASIL. Decreto-lei 314, de 13.03.1967).*

528. BRASIL. Decreto-lei 510, de 20 de março de 1969.

529. ZAFFARONI et al., *Direito...*, 2003. p. 478-479.

530. ZAFFARONI et al., op. cit., p. 478-479. Esse encontro, no interior de uma prisão feminina, o Tabela Bruce, é descrito por Julita Lemgruber em “Cemitério dos Vivos” (LEMGRUBER, Julita. *Cemitério dos vivos: análise sociológica de uma prisão de mulheres*. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 35-36).

531. As *classes torturáveis* são compostas especialmente por presos comuns, pobres e negros, expostos à violência nas delegacias de polícia e prisões (ARANTES, Paulo. *Extinção*. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 163).

Ficou evidente, pois, a *incorporação dos postulados da doutrina de segurança nacional no sistema de segurança pública*, a partir do golpe de 1964, e o Brasil passou a dispor de modelo repressivo militarizado centrado na lógica bélica de eliminação e/ou neutralização de inimigos. Foi nesse contexto que se deu a estruturação da política de drogas no País: ao inimigo interno político (subversivo), foi acrescido o inimigo interno político-criminal (traficante). Categorias como geopolítica, bipolaridade, guerra total, adicionadas à noção de inimigo interno – ou mesmo externo, como o traficante internacional –, formaram o sistema repressivo que se originou durante o regime militar e se manteve no período pós transição democrática.<sup>532</sup>

A ideologia da segurança nacional foi utilizada no combate à criminalidade comum, inclusive em seus aspectos relativos à guerra psicológica, voltada à demonização do traficante ou de outros criminosos comuns; à tortura, prática ainda utilizada pelas polícias brasileiras; à ação psicológica, utilizada para manter o povo afastado de qualquer contato com o traficante ou outro criminoso, mediante a propaganda para controlar qualquer crítica e manifesto para a descriminalização do tráfico de drogas ou outra conduta; por último, vem a eliminação do inimigo, mediante a prisão provisória, as penas privativas de liberdade de longa duração e, em relação ao estrangeiro, a posterior expulsão.<sup>533</sup>

Não se pode olvidar, no entanto, que essa readequação da lógica bélica, além do combate às drogas, pautou outras ações punitivas de intervenção legal, judicial e executiva, a exemplo da repressão ao crime organizado e da formulação de políticas penitenciárias diferenciadas.<sup>534</sup> Essa “readequação” também ocorreu no plano ideológico, mediante o surgimento de outras ideologias como a da *defesa social* e outras teses político-criminais autoritárias que fundam a *criminologia do outro*, ou mesmo o *direito penal do inimigo*.<sup>535</sup>

### 2.3.2 A influência dos Estados Unidos para a construção de um novo inimigo: o “traficante internacional”

A criminalização do uso e do tráfico de drogas é reflexo do projeto externo norte-americano e, a partir da década de 70, incidiu diretamente nas políticas de segurança pública de praticamente todos os países da América Latina. A institucionalização do discurso jurídico-político nos países produtores – ou, no caso do Brasil, país rota de passagem do comércio

---

532. CARVALHO, S. *Política...* cit., 2007. p. 24.

533. COMBLIN, J. *A ideologia...* cit., 1978. p. 46-47.

534. CARVALHO, op. cit., p. 24.

535. CARVALHO, op. cit., p. 31; MORAES, A. L. Z. *Estado...* cit., 2008. p. 124-126.

internacional –, a partir da transferência do problema doméstico dos países consumidores, a começar pelos Estados Unidos, redundou na globalização do modelo genocida de segurança pública, voltado à criação de guerras internas e ao enrijecimento do controle de fronteiras e, por conseguinte, da circulação de pessoas.<sup>536</sup>

Já no início do século XX, diversos países optaram por criminalizar o comércio de algumas drogas, em razão de sua característica “entorpecente”, e não mais “venenosa”. E, no decorrer desse mesmo século, diversos governos optaram por combater o tráfico de drogas *socialmente intoleráveis*, ou seja, relacionadas a grupos não dominantes, dentre eles os negros, os imigrantes, e os representantes da *contracultura*, como os *hippies*. Acabou prevalecendo, mais fortemente a partir da década de 70, a criminalização das drogas como medida de segurança nacional e, em algumas ocasiões, como a solução de problemas econômicos, ambas relacionadas à segurança externa dos Estados Unidos.<sup>537</sup>

Nessa época, os Estados Unidos iniciaram esforços para reduzir o fornecimento do ópio vindo da Turquia, através da atuação sigilosa feita por agentes federais de combate ao tráfico, bem como pela atuação agressiva da polícia nas “portas de entrada”. Ocorre que o México assumiu o papel de principal fornecedor de ópio e, a partir de 1974, começou a aumentar o uso interno de drogas novamente nos EUA. Da mesma forma, houve um crescente aumento da quantidade de heroína apreendida a caminho dos Estados Unidos, vinda da América do Sul – e, por fim, da cocaína, originária da Colômbia, mas chegando aos EUA por uma variedade de rotas, que incluíam até mesmo a Europa e o Canadá.<sup>538</sup>

O combate às drogas passou pela internacionalização da repressão através de agências internacionais e também pelo controle, uma vez que o próprio Serviço de Naturalização e Imigração e Guarda Costeira norte-americana era um dos órgãos de repressão. Passou também pela utilização das organizações internacionais, para proferir recomendações e firmar tratados sobre o tema,<sup>539</sup> divulgando as diretrizes norte-americanas de

536. DEL OLMO, R. Drogas... *Nueva...* cit., 1989; CARVALHO, op. cit., p. 22.

537. DEL OLMO, R. Drogas... *Nueva...* cit., 1989. p. 83-93.

538. Tais informações constam no *The White Paper on Drug Abuse* (O livro branco sobre o abuso de drogas), escrito em setembro de 1975, apud RANGEL, Mário Guaraci de Carvalho. *Lei de tóxicos: comentários e aspectos internacionais*. Rio de Janeiro: Forense, 1978. p. 103-109.

539. Na década de 60 do século XX, os Estados Unidos tiveram um papel destacado na preparação da Convenção sobre Drogas Psicotrópicas de 1971. Nessa época, no Brasil, era objetivo de juristas e magistrados “(...) *eliminar* de nossas leis as

combate, dentre elas a prisão, o processo criminal e o encarceramento dos traficantes e a apreensão de drogas e apetrechos e, com isso, a redução do mercado de drogas.<sup>540</sup>

A partir de 1910, aliás, começaram a proliferar convenções internacionais, visando instituir o controle penal sobre as drogas ilícitas, com a expectativa de redução do consumo, da venda e da circulação de determinadas substâncias psicoativas, por meio, justamente, da repressão penal. Dentre os tratados estão a *Convenção Única sobre entorpecentes de 1961*, elaborada pela ONU e ainda em vigor, que pretendia “(...) *livrar o mundo das drogas*”.<sup>541</sup> Ao documento de 1961, seguiram-se a *Convenção sobre drogas psicotrópicas de 1971*,<sup>542</sup> e a *Convenção da ONU contra o tráfico ilícito de drogas narcóticas e substâncias psicotrópicas*, de 1988, esta última posterior à derradeira transição democrática.<sup>543</sup> Do ponto de vista normativo, todas as condutas que envolviam determinadas drogas, arbitrariamente classificadas como ilícitas, foram objeto de mandados de criminalização.<sup>544</sup>

Essa última Convenção consagrou a *war on drugs* como política de controle do uso e difusão das drogas ilícitas. Os trabalhos iniciaram com base na constatação de que os tratados anteriores tinham falhado no objetivo

---

*falhas que permitem que os traficantes continuem sua ação predatória contra os nossos jovens; e esperamos que as Cortes façam a sua parte*” (RANGEL, op. cit., p. 136).

540. RANGEL, op. cit., p. 126.

541. NACIONES UNIDAS. Convención Única de 1961 sobre estupefacientes. A Convenção listou as drogas proibidas e criou Comissão de Entorpecentes do Conselho Econômico e Social da ONU, bem como a Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes (art. 5.º). Uma das principais preocupações era a limitação da produção do ópio (art. 21 e seguintes), cuja repressão já ocorria desde o início do século XX, bem como das folhas de coca (arts. 26 e 27) e da *cannabis* (art. 28). As partes comprometeram-se a criminalizar o tráfico de drogas de forma adequada e a aplicar penas privativas de liberdade (art. 36), gerando um mandato de criminalização aos países que assinaram a Convenção, dentre eles o Brasil.

542. NACIONES UNIDAS. Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971.

543. NACIONES UNIDAS. Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, 1988. A Convenção estabeleceu os delitos e sanções, bem como a cooperação jurídica internacional na matéria (art. 7.º). No Brasil, foi promulgada pelo Decreto 154, de 16 de junho de 1991.

544. BOITEUX, Luciana; LEMGRUBER, Julita. O fracasso da guerra às drogas. In: AZEVEDO, Rodrigo G.; LIMA, Renato S.; RATTON, José Luiz. *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014. p. 358-359. Acerca dos mandados de criminalização e da proibição da proteção deficiente à luz da Constituição: FELDENS, Luciano. *A constituição penal: a dupla face da proporcionalidade no controle das normas penais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

de eliminar a difusão de substâncias no mundo e de tutelar a saúde pública (*funções manifestas*),<sup>545</sup> e definiram como núcleo essencial a proibição e repressão. Era preocupação constante a obtenção de um consenso entre os governos que possibilitasse a harmonização legislativa.<sup>546</sup>

Segundo Nilo Batista, a *política criminal hegemônica*, assim como a política econômica, acaba surpreendendo pela generalidade de sua aceitação: assim como o discurso econômico único procura convencer que o sistema regido pelo capital financeiro transnacional constitui uma inevitabilidade histórica sem alternativas, também a política criminal aparece como *necessidade incontornável*. Uma das pautas dessa política criminal – dentre outras como a criminalização da imigração ilegal, o terrorismo e a criminalidade organizada – é justamente a questão das drogas, projetando-se na geopolítica (já explorada quando da análise da doutrina da segurança nacional), que, no presente caso, serve para polarizar os países exportadores “agressores” *versus* os países consumidores “vítimas”.<sup>547</sup>

Trata-se do que Antonio Negri denomina “intervenção imperial”,<sup>548</sup> uma vez que, a despeito de o imperialismo ter acabado, período de predomínio do eurocentrismo, os Estados Unidos passaram a ocupar posição privilegiada em uma nova ordem mundial, a do Império.<sup>549</sup> As intervenções

545. Além destas funções manifestas, que são os objetivos declarados da guerra às drogas, ainda existe outra, a prevenção geral, entendida como a dissuasão e intimidação da coletividade ante à ameaça do rigor da lei penal. Paralelamente às manifestas, existem as funções latentes, que consistem nas verdadeiras razões de manutenção de um sistema ineficiente e oneroso, tais como a possibilidade de aumento de poder de controle e ingerência na soberania nacional de outros Estados e na vida dos indivíduos (SICA, Leonardo. Funções manifestas e latentes da política de *war on drugs*. In: REALE JUNIOR, Miguel et al. (coord.). *Drogas: aspectos penais e criminológicos*. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 15-16).

546. SICA, L. Funções... *Drogas*... 2005. p. 15-16.

547. BATISTA, Nilo. *Novas tendências do direito penal* – artigos, conferências e pareceres. Rio de Janeiro: Revan, 2004. p. 23.

548. Segundo Negri, o Império é um aparelho de descentralização e desterritorialização do geral que incorpora gradualmente o mundo inteiro dentro de suas fronteiras abertas e em expansão. Para o autor, caracteriza-se fundamentalmente pela ausência de fronteiras: seu poder não tem limites. Seu conceito postula um regime que, efetivamente, abrange a totalidade do espaço, ou que, de fato, governa todo o mundo “civilizado”. Por fim, o objeto do seu governo é a vida social como um todo, e assim ele se apresenta como uma forma paradigmática de biopoder (NEGRI, Antonio; HARDT, Michael. *Império*. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 14-15).

549. Os Estados Unidos, aliás, assumiram o papel de protetores de todas as nações das Américas contra agressões europeias, um papel que se tornaria finalmente

nesse contexto, aliás, vão além das militares e econômicas e abrangem também as morais e jurídicas. É justamente através das últimas, inclusive através de organizações internacionais e não governamentais (ONGs), que pedem a seus aliados que ponham em movimento um processo de contenção armada e/ou de repressão do atual inimigo do Império, seja ele o traficante internacional, seja ele o terrorista.<sup>550</sup>

As intervenções morais e jurídicas permitem, justamente, a repressão por meio de ação preventiva consistente em campanhas contra diversos grupos ou “máfias”, particularmente aquelas envolvidas na venda de drogas. A forma mais eficaz de reprimir esses grupos é justamente criminalizando suas atividades e “administrando” alarmes sociais sobre sua existência, no intuito de facilitar o controle. Esses “alarmes sociais” decorrem da transformação das intervenções em uma “guerra justa” e, portanto, efetivamente apoiada pela polícia moral e pelo efetivo exercício contínuo de poder policial.<sup>551</sup>

Essas intervenções acabam por globalizar jargões criminológicos, tais como *criminalidade organizada* e *narcotráfico*, expressões maciçamente difundidas, inclusive sob o pretexto de evitar a criação de *paraísos jurídico-penais*. Segundo Nilo Batista, compõem o sistema penal do empreendimento neoliberal, que tem como característica justamente sua dualidade entre consumidores ativos e pessoas excluídas do mercado de consumo (no caso da guerra às drogas, os traficantes); o abandono da utopia preventivo-especial em favor de uma pena privativa de liberdade de segurança; o vigilantismo em detrimento da privacidade, e os novos papéis da mídia, inclusive na *demonização* do traficante de drogas e dos países produtores.<sup>552</sup>

---

explícito com os corolários de Theodore Roosevelt, invocando para seu País “um poder de polícia internacional”. Assim, a política ianque é uma forte tradição de imperialismo com uma roupagem antiimperialista (NEGRI, HARDT, op. cit., p. 196).

550. NEGRI; HARDT, op. cit., p. 196.

551. NEGRI; HARDT, op. cit., p. 56.

552. BATISTA, N. *Novas...* cit., 2004. p. 23. Em relação à mídia – lembrando-se que, na década de 70 do século XX, o Brasil já tinha milhões de televisores “a cores” –, seu discurso político-criminal e criminológico passou a se impor sobre o da universalidade. Aliás, mais grave do que isso é a *executivização*, ou seja, alguns veículos de comunicação passaram a operar como agências de criminalização secundária, fazendo do que foi o jornalismo investigativo um jornalismo policialesco, objetivando pautar e movimentar as agências policiais. Assim, através desse expediente, à seletividade que caracteriza a criminalização secundária, regida por estereótipos criminais, vai acrescentar-se a nova configuração de poder da mídia, em que uma manchete mobiliza muito mais o sistema penal do que uma portaria de instauração de inquérito policial (BATISTA, op. cit., p. 24).

Além da construção irracional de tipos penais, merece destaque o esvaziamento dos bens jurídicos tutelados e seu *descolamento* dos fatos concretos puníveis penalmente – no caso, a saúde pública –, e o tratamento idêntico dado a partícipes e autores. Essa técnica legislativa permite a punição de um maior número de pessoas, aplicando penas semelhantes ao tráfico para condutas diversas e distantes do comércio ilícito. Essa visão reducionista permite considerar o tráfico como uma categoria homogênea, ocultando a complexidade da indústria de drogas ilícitas, bem como a diversidade de atores que interagem no processo de difusão e circulação dos entorpecentes.<sup>553</sup>

Logo, se o Império não sabe controlar os “caminhos da droga”, só pode tentar criminalizar aqueles que os percorrem, dentre eles aqueles que vão da América do Sul para a América do Norte.<sup>554</sup> Os dispositivos de controle, por sua vez, são mais eficazes se provenientes também do país de origem das substâncias, que, já dominados moralmente – ou, inclusive, militarmente – pela demonização do traficante, passam a adotar mecanismos legais de “combate” ao tráfico internacional.

A Lei 5.726, de 29 de outubro de 1971,<sup>555</sup> já poderia ser considerada reflexo dessa campanha internacional “imperial”, mas, com a Lei 6.368, de 21 de outubro de 1976,<sup>556</sup> o discurso jurídico-político belicista se tornou o modelo oficial do repressivismo brasileiro. Dessa forma que, no Brasil, o traficante se tornou o inimigo interno e também externo (quando se tratasse do traficante internacional), não precisando de tratamento, o que justificou as constantes exacerbações de pena a partir do final da década de 70, bem como o endurecimento da execução penal, inclusive fixando o regime integralmente fechado para o cumprimento da pena, bem como vedando a concessão de liberdade provisória.<sup>557</sup>

Por outro lado, o usuário deveria ser protegido e tratado (art. 10), inclusive através da internação, destinada à cura dos toxicômanos, quando manifestações psicológicas ou grau de periculosidade recomendassem tal medida. Essas providências demonstravam, além da conjugação, pela Lei 6.368, dos ensinamentos da Escola Clássica, com os ensinamentos da Escola Positiva, também a dicotomia traficante-usuário, e a vitimização do último, contrastada com a demonização do primeiro.

553. SICA, L. *Funções... Drogas...* 2005. p. 12-13.

554. NEGRI, A.; HARDT, M. *Império*, 2001. p. 423.

555. BRASIL. Lei 5.726, de 29 de outubro de 1971.

556. BRASIL. Lei 6.368, de 21 de outubro de 1976.

557. CARVALHO, S. *Política...* cit., 2007. p. 22-23.

Em relação aos “comerciantes da morte”, deveriam ser aplicadas novas leis, ainda mais severas, uma vez que “(...) *devem ter a certeza de que, se forem presos, irão para a prisão por um período de tempo bastante longo*”.<sup>558</sup> Assim, para a polícia, alguns doutrinadores e, mesmo os tribunais da época, o ponto principal no combate ao uso inadequado de drogas era localizar e prender os traficantes, “(...) *pois só assim o mal seria eliminado*”.<sup>559</sup> Com maior razão, deveria ser combatido o traficante internacional, cuja pena já era majorada em relação ao tráfico interno (art. 18, I, da Lei 6.368), seja aquele que trazia a droga para dentro do Brasil, seja aquele utilizava o território nacional apenas como passagem. Daí a possibilidade de prisão de um estrangeiro que sequer saiu do aeroporto, aplicando-se a pena sem qualquer ideal de reintegração à sociedade brasileira, já que jamais residiu no País, e tampouco poderá fixar domicílio, devido ao ulterior decreto de expulsão, em um evidente abandono do ideal de ressocialização.

Em relação ao traficante estrangeiro, aliás, a lei de 1976 impôs-lhe a obrigação de cumprir primeiro a pena a que tenha sido condenado, para, depois, ser expulso. No entanto, excepcionalmente, se ficasse comprovado que a sua expulsão fosse de interesse imediato, seria ela feita antes mesmo da conclusão do processo (arts. 42 e 50). O objetivo da segunda opção era de que a entrega ao país de origem traria como consequência a identificação e prisão de outros elementos ligados ao tráfico de drogas.

O art. 49 dispunha sobre a perda da nacionalidade brasileira como efeito da condenação em relação ao brasileiro naturalizado, condenado por infração aos arts. 14, 15, 16, 17 e 18 da Lei 6.368. Assim, o juiz, transitada em julgado a sentença condenatória, oficiaria ao Ministro da Justiça para o cancelamento da concessão da naturalização. Tal dispositivo foi vetado pelo Presidente da República, mas a discussão ressurgiu, por via transversa, com a Constituição Federal de 1988. Isto porque essa Carta previu que o brasileiro naturalizado poderia ser extraditado em duas hipóteses excepcionais: crimes comuns cometidos antes da naturalização e tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins praticado em qualquer momento, antes ou depois de obtida a naturalização (art. 5.º, LI).

---

558. Expressão utilizada no *White Paper on Drug Abuse*, apud RANGEL, *Lei...* cit., 1978. p. 128.

559. RANGEL, op. cit., p. 11. A obra retrata a “luta contra o inimigo comum”: “(...) *dever de todo cidadão auxiliar as autoridades na prevenção e repressão ao tráfico ilícito de substâncias entorpecentes. Aliás, esse dever nem precisava ser ressaltado porque todo cidadão bem formado já traz em si a repulsa pelos fora da lei e só isto já representa razoável colaboração em prol da luta contra os que insistem em viver à sua margem*” (RANGEL, op. cit., p. 6).

Considerando que, ao contrário da expulsão dos *subversivos*, a expulsão dos *criminosos comuns* é passível de maiores formalidades, mormente porque, antes dessa medida, foram detidos em penitenciária, em virtude de uma decisão de natureza criminal, justifica-se o aumento exponencial das expulsões durante a década de 70, até atingir o ápice, em 1980 (155 expulsões, conforme Tabela 3 e Gráfico 2), período já coincidente com a Lei de Drogas já mencionada e com as expulsões em face dos *traficantes internacionais de drogas*.

Tornaram-se *características da política criminal de drogas no Brasil*, portanto, a *repressão ao tráfico internacional*, a *demonização do traficante*,<sup>560</sup> aplicando-lhe *penas longas*, *vedando a progressão de regime*, e *resistindo à concessão de liberdade provisória* no curso do processo penal, bem como, em relação ao estrangeiro, obrigando-lhe a *cumprir a integralidade da pena no País*, mesmo que não tivesse nenhum vínculo social anterior com este. Somada a isso, a articulação da rede de tráfico internacional para obter cada vez mais “mulas”, ou seja, pessoas que transportam a droga para obter pequena quantia em dinheiro, ou mesmo passagens aéreas que lhes possibilitem sair de zonas de extrema pobreza, ou até de guerra civil, têm aumentado cada vez mais o número de estrangeiros encarcerados no Brasil, o que será analisado no Capítulo III do presente trabalho.

560. A noção de “demonização” está associada à teoria do pânico moral, utilizada por Stanley Cohen no livro *Folk Devils and Moral Panics* (1987). Para Cohen, como decorrência do pânico moral, emerge uma imagem demonizada do grupo desviante, retratado como atípico e anormal. Assim, os “folk devils” emergem como bodes expiatórios para o problema “criado”, representam a encarnação viva do Mal e constituem uma “advertência visível do que não devemos ser”: a coesão social é alcançada pela exclusão. Neste processo de demonização, recorre-se a um conjunto de imagens preexistentes do Mal, frequentemente condensadas em torno de grupos socialmente mais vulneráveis, e rejeita-se estas figuras identificadas com o desvio, bem como polariza-se o combate entre as forças do Bem e do Mal (COHEN, Stanley. *Folk Devils and Moral Panics: the Creation of the Mods and Rockers*. London: MacGibbon & Kee, 1972. p. 9-11).

# 3

## A relação entre a política criminal e a política migratória na atualidade brasileira: de estrangeiros a imigrantes?

*“Os imigrantes não têm escolha a não ser tornar-se outra ‘minoridade étnica’ no país de adoção.*

*E os locais não têm escolha a não ser preparar-se para uma longa vida em meio às diásporas.*

*Espera-se que ambos encontrem seus caminhos para enfrentar as realidades fundadas no poder”.*<sup>561</sup>

Zygmunt Bauman



561. BAUMAN, Zygmunt. *Comunidade: a busca por segurança no mundo atual*. Rio de Janeiro: Zahar, 2003. p. 94.

### 3.1 Os rumos da política migratória na atualidade brasileira

A atualidade brasileira, no presente capítulo, é compreendida como posterior à Constituição da República Federativa de 1988 e à instituição da fórmula político-constitucional do Estado Democrático de Direito. A legitimação popular, somada à dupla dimensão que assumem os direitos fundamentais – tanto de proteção contra o Estado quanto de exigência de atuações positivas deste<sup>562</sup> –, a abertura constitucional aos direitos humanos e, mais especificamente, ao sistema de proteção aos refugiados, são mudanças importantes para a análise da política migratória atual.

Esse período coincide com o “apagar as luzes” do século XX e com o despertar do século XXI, em que exsurgem, em um mundo imperial, globalizado e de multidões,<sup>563</sup> novos rostos da imigração. Quantificar o fenômeno migratório, porém, não é tarefa fácil, por isso é necessário tecer algumas observações, que seguem.

Existem, basicamente, dois tipos de registros para o estudo da migração internacional: aqueles provenientes de pesquisas domiciliares (a exemplo dos “censos”) e aqueles dados levantados com base em registros administrativos que envolvem desde informações sobre a entrada e a saída de estrangeiros e nacionais por portos e aeroportos, assim como sobre pedidos de visto ou refúgio solicitados. No primeiro caso, os censos não captam os migrantes em situação irregular (indocumentados, a mobilidade circular fronteiriça, etc.), e o tipo de informação obtida refere-se ao estoque de estrangeiros, isto é, ao volume acumulado de imigrantes internacionais sobreviventes residentes em país diferente do de nascimento na data do censo. No segundo, evidenciam a mobilidade humana, mas não a permanência, porém permitem a análise dos fluxos mais recentes de pessoas.<sup>564</sup>

Para os propósitos deste estudo, foram utilizadas as informações do Relatório da ONU sobre migrações internacionais e desenvolvimento de 2013,<sup>565</sup>

562. FELDENS, Luciano. *A Constituição Penal: a dupla face da proporcionalidade no controle das normas penais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p. 153.

563. NEGRI, Antonio; HARDT, Michael. *Multidão: guerra e democracia na era do Império*. Rio de Janeiro: Record, 2005. p. 180.

564. Organização Internacional para as Migrações; BRASIL. Comissão Nacional de População e Desenvolvimento e Ministério do Trabalho e Emprego. *Perfil Migratório do Brasil 2009*. Genebra: Organização Internacional para as Migrações, 2010. p. 15.

565. United Nations. General Assembly. Sixty-eighth session. Item 21 (e) of the provisional agenda: Globalization and interdependence. *International migration and development*. Report of the Secretary-General. 25 July 2013.

do *Perfil Migratório do Brasil 2009*,<sup>566</sup> do *Censo Demográfico 2010*<sup>567</sup> e do Relatório sobre migrações internacionais de retorno no Brasil de 2015.<sup>568</sup> Considerando que tais registros estão mais afetos ao primeiro tipo, ou seja, aos migrantes (segundo o país de nascimento, e não de nacionalidade) documentados e permanentes, as informações foram complementadas por pesquisas recentes, como o Relatório haitianos no Brasil (2014),<sup>569</sup> a pesquisa *Os novos rostos da migração no Brasil*,<sup>570</sup> bem como dados obtidos junto à Polícia Federal – Sistema Nacional de Cadastramento de Registro de Estrangeiros (Sincere).

No tocante ao tema refugiados, os dados numéricos usados neste estudo originam-se das informações disponibilizadas pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur), em que se extraem as estimativas numéricas no mundo e nas Américas, e dos levantamentos realizados pelo Comitê Nacional para Refugiados (Conare), em que constam os dados sobre a origem e nacionalidade dos refugiados residentes no Brasil.<sup>571</sup>

### 3.1.1 O fluxo de pessoas do século XXI e os novos rostos da imigração no Brasil

A globalização permite a criação de novos circuitos de cooperação e colaboração que se alargam pelas nações e pelos continentes, facultando uma quantidade infinita de encontros.<sup>572</sup> Segundo Antonio Negri, isso não

---

566. OIM et al. *Perfil Migratório...* 2010.

567. BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo demográfico 2010: Nupcialidade, fecundidade e migração: resultados da amostra*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

568. BOTEGA, Tuíla; CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Antônio Tadeu (Orgs.). *Migrações internacionais de retorno no Brasil*. Brasília: Relatório, 2015. p. 17-18.

569. FERNANDES, Durval (Org.). *Estudos sobre a migração haitiana ao Brasil e diálogo bilateral*. Belo Horizonte: Organização Internacional das Migrações, fevereiro de 2014.

570. BOCCHI, Lauro; CIMADON, João Marcos; CORSO, Giovanni; ZAMBERLAN, Jurandir. *Os novos rostos da imigração no Brasil: haitianos no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Solidus, 2014.

571. Organização das Nações Unidas. Agência a ONU para Refugiados (Acnur). *Uma análise estatística: Janeiro de 2010 a outubro de 2014*. Brasília: Acnur, 2014. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/estatisticas/dados-sobre-refugio-no-brasil/>>. Acesso em: 31 mar. 2015.

572. Para Bauman, “globalização” significa que a rede de dependências adquire, com rapidez, um âmbito mundial. Tal processo, no entanto, não é acompanhado na mesma extensão pelo surgimento de qualquer coisa que se assemelhe a

quer dizer que torne os indivíduos iguais, mas proporciona a possibilidade que descubram pontos comuns que permitam a comunicação para agir conjuntamente. A outra face da globalização, no entanto, é a disseminação do Império em caráter global, com sua rede de hierarquias e divisões que mantém a ordem através de novos mecanismos de controle e permanente conflito, como foi exemplificado no Capítulo II, atinente à guerra às drogas.<sup>573</sup>

A consolidação do fenômeno da globalização, que acentua a diferença econômica entre os Estados, incentiva as pessoas a buscarem novos lares, a fim de encontrar melhores condições de vida. Somado a isso, os conflitos armados internos nos Estados têm contribuído para o aumento dos deslocamentos.<sup>574</sup> Ambos os fatores, aliás, têm tornado os fluxos internacionais de pessoas ainda mais complexos: enquanto, antes da segunda metade do século XX, a migração ocorria, majoritariamente, dos Estados do Norte para os do Sul, em função da busca de trabalho no Novo Mundo, a partir dessa segunda metade os grandes fluxos migratórios passaram a se originar nos Estados do Sul e a ter como destino os do Norte, uma vez que o processo migratório ficou intimamente ligado ao processo de desenvolvimento global, cujo centro é o Norte (especialmente os Estados Unidos e a União Europeia), que acabava por atrair a população da periferia.<sup>575</sup> Ocorre que, atualmente, também vêm se tornando realidade os deslocamentos entre os países do Sul, como da África para a América Latina, ou mesmo da América Central para a América do Sul, consoante será analisado a seguir.

Segundo o Relatório da ONU sobre migrações internacionais e desenvolvimento,<sup>576</sup> no ano de 2013 o mundo tinha 232 milhões de migrantes internacionais (3,2% da população), e 59% deles viviam em

---

uma cultura verdadeiramente global, tampouco por instituições passíveis de controle político (BAUMAN, Z. *Comunidade...* cit., 2003. p. 89).

573. Negri, A; Hardt, M. *Multidão...* cit., 2005. p. 12.

574. Tais deslocamentos abrangem tanto os deslocados internos quanto os refugiados. No caso de conflitos armados (internos ou internacionais), distúrbios internos ou tensões internas, caso a pessoa consiga deixar o país, pode ter o *status* de refugiado concedido; do contrário, e tendo que deixar sua residência habitual para buscar maior segurança, pode tornar-se deslocada interna (JUBILUT, Líliliana Lyra. Migrações e desenvolvimento. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto (Org.). *Direito internacional e desenvolvimento*. Barueri: Manole, 2005. p. 127).

575. JUBILUT, L. Migrações... In: AMARAL JÚNIOR, A. (org.). *Direito...* cit., 2005. p. 124.

576. UNITED NATIONS. General Assembly. Sixty-eighth session. Item 21 (e) of the provisional agenda: Globalization and interdependence. *International*

regiões desenvolvidas.<sup>577</sup> Esses representam aproximadamente 11% do total da população nessas últimas zonas,<sup>578</sup> em comparação a menos de 2% em regiões em desenvolvimento. Assim, nunca tantas pessoas moraram fora de seus países, praticamente todos os Estados foram afetados pela migração e nenhuma sociedade pode considerar seu futuro sem os efeitos da mobilidade humana.<sup>579</sup>

De 2000 para 2013, a população migrante residindo e originada do Sul global cresceu aproximadamente 23 milhões, enquanto a migração residente no Norte, mas originária do Sul, cresceu mais que 24 milhões. Tais números evidenciam que, na atualidade, *migrantes Sul-Sul são quase tão numerosos quanto migrantes Sul-Norte*.<sup>580</sup> países em desenvolvimento passam a ser receptores de imigrantes, ainda não tanto quanto os países desenvolvidos, mas com aumento relevante, que deve ser levado em consideração para a construção de suas políticas migratórias.<sup>581</sup>

Desde 2000, o número de refugiados em todo o mundo estava relativamente estável, em cerca de 15,7 milhões. Ocorre que a tendência

---

*migration and development*. Report of the Secretary-General. 25 July 2013. Disponível em:

<[http://www.un.org/esa/population/migration/ga/SG\\_Report\\_A\\_68\\_190.pdf](http://www.un.org/esa/population/migration/ga/SG_Report_A_68_190.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2015. Para o relatório, migrantes internacionais são pessoas vivendo fora de seu país de nascimento ou cidadania. Sete anos atrás, aconteceu o primeiro Diálogo sobre migrações internacionais e desenvolvimento e criou-se o Fórum Mundial de Migrações e Desenvolvimento. Hoje, o Fórum tem-se tornado indispensável: atrai mais de 150 estados anualmente e desenvolve um entendimento comum sobre migrações (UNITED NATIONS, op. cit., 2013. p. 2).

577. Do total, 48% são mulheres, e o número de migrantes com menos de 20 anos cresceu de 30.9 milhões em 2000 para 34.9 milhões em 2013, evidenciando o incremento das migrações entre jovens e mulheres (UNITED NATIONS, op. cit., 2013. p. 6).

578. Em 2000, eram menos de 9% (UNITED NATIONS, op. cit., 2013. p. 4).

579. UNITED NATIONS, op. cit., 2013. p. 1.

580. As migrações Sul-Sul podem crescer dramaticamente, com o afluxo de refugiados climáticos, inclusive devido às vítimas da elevação do nível do mar, da desertificação ou dos eventos meteorológicos “violentos”. Segundo Catherine Wenden, o número desses deslocados pode atingir 200 milhões em 2050, tanto quanto o número atual de imigrantes. Ressalta a autora que muitos dos países do sul são de imigração, emigração e de trânsito (WIHTOL DE WENDEN, Catherine. *Les migrants partent aussi vers le Sud*. In: Cairn. info. Projet 23-28. Ceras: Paris, 2013. p. 6).

581. Os termos “Norte global” e “Sul global” são utilizados no Relatório como sinônimos de regiões desenvolvidas e em desenvolvimento (UNITED NATIONS, *International migration...*, 2013. p. 4).

de crescimento começou a ser verificada principalmente desde 2011, quando se iniciou a guerra na Síria, que se transformou no maior evento individual causador de deslocamento no mundo. Assim, ao final de 2013, foram registrados 51,2 milhões e, *ao final de 2014, o número de refugiados no mundo atingiu o nível recorde de 59,5 milhões de pessoas*.<sup>582</sup> Segundo o estudo, a presença contínua de uma longa situação de refúgio é um lembrete de que a travessia das fronteiras internacionais não é opcional, mas, sim, a única alternativa viável para milhões de pessoas.

O percentual dos refugiados acolhidos por países em desenvolvimento, no entanto, aumentou, de 80%, há 10 anos, para mais de 86% em 2014, e um quarto de todos os refugiados está em países que integram a lista da ONU de nações menos desenvolvidas. Logo, assim como em relação aos migrantes econômicos, tal crescimento deve ser considerado pelos países em desenvolvimento para o fomento de suas políticas de acolhimento.<sup>583</sup>

O Brasil, até o início da década de 30 do século XX, era um país de imigração, motivo pelo qual os meios políticos, ao menos até a década de 70 do século passado, discutiam exaustivamente os riscos e benefícios da colonização do País por estrangeiros, em detrimento do “elemento nacional”, e as políticas de atração de imigrantes foram, aos poucos, transformando-se em políticas de controle, que acabaram culminando em leis profundamente autoritárias e restritivas.<sup>584</sup> Como visto nos capítulos anteriores, tais instrumentos tratavam a migração internacional sob a ótica de defesa da segurança interna, uma *segurança das migrações*.<sup>585</sup>

No entanto, o País, que teve seu fluxo de imigrantes reduzido a partir da década de 40 e até meados da década de 80, ou seja, passou por um período de 40 anos de estabilidade migratória (isto é, saldos migratórios internacionais próximos de zero)<sup>586</sup> e um percentual insignificante de

582. UNITED NATIONS. The UN Refugee Agency. *UNHCR's Global Trends: forced displacement in 2014*. Geneve, 18 June 2015. Disponível em: <[http://www.unhcr.org/2014trends/#\\_ga=1.224158683.132406460.1444352575](http://www.unhcr.org/2014trends/#_ga=1.224158683.132406460.1444352575)>. Acesso em: 14 dez. 2015.

583. UNITED NATIONS, op. cit., 2015. p. 7.

584. OIM et al. *Perfil Migratório...* 2010. p. 11.

585. Acerca do paradigma da segurança migratória para a formulação de políticas, em contraposição ao paradigma dos direitos humanos, instrumento legítimo dos movimentos sociais e obrigatório para legitimar a ação dos Estados democráticos, ver: BATISTA, Vanessa Oliveira. O fluxo migratório mundial e o paradigma contemporâneo de segurança migratória. *Revista Versus*, v. 3, p. 68-78, 2009. Rio de Janeiro: Versus, 2009. p. 84.

586. OIM et al., *Perfil migratório...*, 2010. p. 34.

imigrante na população, tornou-se um país de emigração nas décadas de 80 e 90 (mesmo não sendo convergentes os números sobre esses emigrantes, estima-se que, em 1980, eram 250 mil, e, em 2000, havia até 3 milhões de brasileiros residindo fora das fronteiras do País).<sup>587</sup> No entanto, esse grupo não ultrapassava 2% da população total, e os países de destino desse contingente eram poucos, com predominância de Estados Unidos, Japão e Paraguai.<sup>588</sup>

As redes sociais formadas por esses emigrantes favoreceram a continuidade desse fluxo, garantindo facilidades para a inserção na sociedade de destino com informações sobre oportunidades de emprego e moradia. Tãmanha era a participação desses brasileiros no mercado de trabalho, no estrangeiro, que o Brasil se tornou o segundo maior receptor de remessas de valores na América Latina, atrás somente do México.<sup>589</sup>

Ao mesmo tempo em que a emigração começou a fazer parte da agenda política nacional, ações ativas por parte do Governo brasileiro, como a criação da Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior,<sup>590</sup>

---

587. O Relatório do Centro Ítalo-Brasileiro de Assistência e Instrução às Migrações (CIBAI) menciona 1.600.00 brasileiros no exterior, em 1999 (BOCCHI, L. et al., *Os novos...*, 2014. p. 7).

588. Em contrapartida, no plano nacional a região de origem desses emigrantes foram no início do processo, predominantemente, os estados da Região Sudeste, onde há especial concentração de colônias dos primeiros imigrantes que chegaram ao Brasil, e em estados onde a presença de estrangeiros, principalmente americanos, foi marcante. Em passado recente, estados de outras Regiões, como Nordeste e Sudeste, são incorporados a esse grupo. (OIM. *Perfil Migratório...* cit., 2010).

589. De um modo geral, esse montante não apresentou um efeito desenvolvimentista nacional, a não ser em casos específicos, como no Município de Governador Valadares, conhecido pela emigração de grande contingente de sua população para os Estados Unidos (OIM et al., *Perfil Migratório...* cit., 2010).

590. À Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior (SGEB), que compõe o MRE, compete cuidar dos temas relativos aos brasileiros no exterior, inclusive fornecendo proteção e apoio aos que se encontrem em dificuldades ou sob risco, promovendo a intermediação de contatos com o Brasil, a repatriação e outras formas de assistência. Da mesma forma, é sua atribuição a execução de Plano Diretor de Reforma Consular, com vistas ao contínuo aprimoramento do atendimento consular e da assistência aos brasileiros expatriados, inclusive mediante consulados itinerantes, campanhas de divulgação, criação de redes de apoio, desenvolvimento de novas rotinas de trabalho e treinamento dos agentes consulares (BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em:

<<http://portal.mte.gov.br/obmigra/ministerio-das-relacoes-exteriores.htm>>. Acesso em: 31 mar. 2015.

no âmbito do Poder Executivo, e a criação da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, no período de 2005 a 2006, na esfera do Poder Legislativo,<sup>591</sup> foram determinantes para a ampliação do debate nacional sobre o tema. Concluiu a CPI que *houve diversas violações de direitos de brasileiros no exterior, inclusive detenções ilegais e expulsões*. Com base em dados do Departamento de Polícia Federal, houve diversas ocorrências de repatriação, deportação e expulsão de brasileiros em 2004 (excluindo a extradição), sendo 5.824 pela Guiana Francesa, 4.805 pelos Estados Unidos, 4.613 pelo México, 2.443 por Portugal, 1.899 pela Inglaterra, 1.408 pela Itália, 768 pela Espanha, dentre outros. Esses números demonstram que, enquanto cresciam as medidas internacionais para facilitar o trânsito de capital, a circulação de trabalhadores do Terceiro Mundo passou a ser alvo de maiores e crescentes restrições por parte dos países de destino. Além de enfrentar medidas legais mais duras e repressão intensificada, os brasileiros emigrados, na medida em que se tornaram mais visíveis pelo crescimento das comunidades, passaram a sofrer maior discriminação, especialmente nos Estados Unidos.<sup>592</sup>

Nesse contexto, aliás, surgiu o interesse pelo aperfeiçoamento da legislação migratória vigente, e acordos de livre trânsito de trabalhadores foram assinados no âmbito do Mercosul, de forma a estabelecer *novo patamar nas relações regionais quanto à migração*. Os acordos implicam o procedimento administrativo de requerimento de residência temporária e, posteriormente, permanente e prevêm a igualdade de tratamento com os nacionais, o direito à reunião familiar, o direito à aplicação de lei ou tratado mais benéfico, se houver (arts. 9.º e 11).<sup>593</sup>

591. BRASIL. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Emigração. *Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito*. Brasília: 2006. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/comissoes/CPI/Emigracao/RelFinalCPMIEmigracao.pdf>>. Acesso em: 31 mar. 2015. A CPI foi criada por meio do Requerimento n. 2, de 2005, do Congresso Nacional, “(...) *para apurar os crimes e outros delitos penais e civis praticados com a emigração ilegal de brasileiros para os Estados Unidos e outros países, e assegurar os direitos de cidadania aos brasileiros que vivem no exterior* (...)”, e foi presidida pelo Senador Marcelo Crivella e relatada pelo Deputado Federal João Magno. Trata-se de relevante retrato dos problemas enfrentados pelos emigrantes na época e do panorama legal, regulamentar e assistencial aos emigrantes, que não será aprofundado no presente trabalho, por merecer estudo próprio, que excede o objeto da Tese.

592. BRASIL. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Emigração. *Relatório...* cit., 2006. p. 33-34.

593. Trata-se dos acordos no âmbito do Mercosul, dentre eles o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul, Bolívia e Chile, assinado por ocasião da XXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum,

Nos anos 2000, especialmente após a crise de 2007, passou a ser relevante a migração de retorno,<sup>594</sup> ou seja, o regresso de migrantes brasileiros do exterior para o Brasil. Tal fenômeno se deu por diferentes motivos, que vão desde a atual crise financeira internacional, com a consequente redução dos ganhos financeiros do trabalhador, até as políticas migratórias restritivas dos países desenvolvidos e tradicionalmente recebedores de fluxos, e o correspondente temor de deportação e de outras medidas de retirada compulsória.<sup>595</sup>

---

realizada em Brasília, nos dias 5 e 6 de dezembro de 2002, promulgado pelo Decreto 6.975, de 7 de outubro de 2009. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6975.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6975.htm). Acesso em: 17 ago. 2015.

594. O caráter complexo e dinâmico do retorno revela que esse não é o fim do processo migratório, mas, sim, uma parte dele. Em outras palavras, o retorno não é necessariamente definitivo e permanente, mas uma fase do processo migratório, que tem efeitos sobre as pessoas e os lugares, tal como a emigração. A migração de retorno abrange diversas situações: (a) retorno voluntário do migrante estabelecido: regressa voluntariamente depois de um grande período no exterior, após ter adquirido os documentos e outra nacionalidade; (b) retorno do migrante temporário: trabalhadores temporários, que se enquadram em programas específicos, e o contrato exige ou obriga o retorno; (c) retorno transgeracional: retorno dos descendentes dos migrantes (filhos, netos e bisnetos), que se utilizam dos laços sanguíneos e culturais para facilitar o ingresso ou a naturalização; (d) retorno forçado: por razões econômicas, políticas e raciais (como no caso dos refugiados ou deportados); (e) retorno do “fracassado”: retorna porque não conseguiu cumprir com suas expectativas; (f) retorno programado: de caráter oficial, promovido pelos países, visando fomentar a migração de retorno e manter vínculos formais com a população que reside no exterior; (g) retorno temporário: o migrante define o país de destino como seu local de moradia, fazendo visitas esporádicas ao país de origem; (h) retorno continuado: migrante que ao retornar não obtém sucesso em sua reinserção e em sua readaptação à vida no país de origem e, com isso, reemigra. Além desses, também há as seguintes situações: (i) retorno permanente: o emigrante retorna e consegue estabelecer-se na sua cidade ou país de origem, não pretende emigrar novamente; (j) transmigrante: aquele que vive nos dois lugares e, em sua maioria, são documentados, têm vida estabilizada no país de destino e no Brasil; transitam, têm visibilidade e são atores sociais nos dois lugares; (l) os retornados da crise: refere-se aos imigrantes que foram atingidos pela crise econômica que se deu a partir de 2007, os quais optaram por retornar, diante da inviabilidade de continuar vivendo nos EUA e em outros países que foram também atingidos pela crise (BOTEGA, Tuíla; CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Antônio Tadeu (Orgs.). *Migrações Internacionais de Retorno no Brasil*. Brasília: Relatório, 2015. p. 17-18. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/observatorio/migracao-de-retorno.htm>>. Acesso em: 31 mar. 2015).

595. BOTEGA et al., op. cit., 2015. p. 8 e 15.

Segundo o Ministério das Relações Exteriores, estima-se que tenha havido redução, entre 2008 e 2013, de cerca de 20% no número de brasileiros residentes no exterior, passando de 3 milhões para aproximadamente 2,5 milhões.<sup>596</sup> Dessa forma, o retorno mostrou-se um desafio não só para os migrantes, mas também para o Governo, que passou a ser demandado a orientar esses brasileiros que queriam voltar ao País. Em razão disso, o Ministério das Relações Exteriores (MRE), com o apoio de outros ministérios e instituições, lançou o Portal do Retorno, um *site* destinado aos emigrantes brasileiros que desejam retornar em definitivo ao País.<sup>597</sup>

Nessa época, iniciou-se o *aumento da imigração*, sendo que, segundo os censos demográficos, de pouco mais de 66 mil imigrantes em 1991, eles atingiram a casa de 144 mil em 2000, e 590 mil em 2010,<sup>598</sup> lembrando que esse número também abrange os imigrantes de retorno, ou seja, brasileiros natos que viviam fora do Brasil, e que é muito inferior ao das estimativas extraoficiais.

Em relação às nacionalidades, até o final da década de 80 do século XX, a imigração europeia ainda era predominante, como o foi durante toda a história da imigração no Brasil.<sup>599</sup> No entanto, a primeira posição passou

596. De acordo com o Censo de 2010, um total de 455.335 migrantes internacionais retornaram ao Brasil, sendo que esse número compreende os estrangeiros, os brasileiros natos e as pessoas naturalizadas brasileiras, conforme “Tabela 1.3.5 – Pessoas que residiam há menos de 10 anos ininterruptos na Unidade da Federação, por Unidades da Federação de residência, segundo o lugar de residência anterior – Brasil – 2010” (BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico. Censo demográfico 2010: Nupcialidade, fecundidade e migração: resultados da amostra. Rio de Janeiro, 2010). Disponível em:

<[ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo\\_Demografico\\_2010/Nupcialidade\\_Fecundidade\\_Migracao/tab1\\_3.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Nupcialidade_Fecundidade_Migracao/tab1_3.pdf)>. Acesso em: 31 mar. 2015. O número de 2,5 milhões de brasileiros no exterior é coerente com o Panorama Migratório da América do Sul de 2012 (GURRIERI, Jorge; TEXIDÓ, Ezequiel. Panorama Migratório de América del Sur 2012. Organización Internacional Para as Migraciones (OIM) – Oficina da América do Sul: Buenos Aires, 2012).

597. BOTEGA et al., op. cit., 2015. p. 44-50. O Portal do Retorno encontra-se disponível no seguinte endereço eletrônico: <<http://retorno.itamaraty.gov.br>>. Nele, podem ser encontradas as seguintes informações: providências documentais antes de retornar; providências documentais na chegada; informações sobre bagagens e mudanças; volta ao mercado de trabalho brasileiro; locais de apoio ao brasileiro retornado; informações sobre empreendedorismo, finanças, Previdência Social; educação, saúde, assistência psicológica; e programas de retorno voluntário.

598. OIM et al. cit., *Perfil migratório...* 2010; e IBGE, *Censo demográfico...*, 2010.

599. OIM et al. cit., *Perfil migratório...* cit., 2010.

a ser ocupada, no quinquênio 1995-2000, pelo Paraguai,<sup>600</sup> e a virada do terceiro milênio coincide, portanto, com a perda do “posto”, pelos fluxos migratórios provenientes da Europa, de maior contingente a ingressar no Brasil, e a *consolidação das migrações Sul-Sul*, fenômeno que, ao longo dos anos, terá implicações no censo demográfico, que quantifica os imigrantes residentes, salvo se houver algum novo fenômeno, como, por exemplo, o aumento das migrações de retorno de latino-americanos.

De 2000 a 2014, a *imigração latino-americana continuou a predominar*, merecendo destaque a boliviana, com o acréscimo de colombianos e mexicanos, mas também a europeia (portugueses, espanhóis, italianos, franceses), acrescentando-se imigrantes africanos, caribenhos e asiáticos, porém em menor número. Finalmente, com o intenso fluxo de 2013 e 2014, estima-se que o número de imigrantes no Brasil, incluindo os indocumentados, ultrapassou 1,9 milhão, número inexpressivo (0,95%)<sup>601</sup> em relação à realidade de países desenvolvidos (aproximadamente 10%).<sup>602</sup>

Outra diferença foi o *aumento do ingresso seguido da solicitação de refúgio*: segundo o Conare,<sup>603</sup> o número total de pedidos de refúgio aumentou mais de 930% entre 2010 e 2013 (de 566 para 5.882 pedidos). Até outubro de 2014, já foram contabilizadas outras 8.302 solicitações. A maioria dos solicitantes de refúgio vem de África, Ásia (inclusive Oriente Médio) e América do Sul.<sup>604</sup>

Os principais países de origem dos solicitantes de refúgio, entre 2010 e outubro de 2014, foram, respectivamente, Colômbia (entre 2010 e 2012), Bangladesh (2013) e Senegal (até outubro de 2014). Outros países relevantes entre os solicitantes foram Gana e Nigéria,<sup>605</sup> o que revela a intensificação

---

600. OIM et al. cit., *Perfil migratório...* cit., 2010.

601. Para conferir o número aproximado de habitantes no Brasil: BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Projeções e estimativas da população do Brasil e das Unidades da Federação*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>>. Acesso em: 2 abr. 2015.

602. BOCCHI et al., *Os novos rostos...* cit., 2014. p. 12 e 72. O número é baseado nos dados do Sistema Nacional de Cadastramento e Registro de Estrangeiros (Sincere). Segundo esses dados, em dezembro de 2012 o número de imigrantes, com situação regular e documentação, já era de 1.575.643.

603. Os dados do Conare devem ser apreciados com reservas, uma vez que subdimensionam a questão ao não contabilizaras solicitações de refúgio dos haitianos, por exemplo, e da mesma forma não consideram que houve negativa da declaração do *status* de refugiado, devido ao encaminhamento para concessão do visto humanitário.

604. Acnur. *Uma análise estatística...* cit., 2014. p. 1.

605. A Nigéria é um país que origina fluxos mistos em virtude de conflitos armados e de graves violações aos direitos humanos no contexto de ataques do grupo

dos *fluxos mistos*,<sup>606</sup> já que a maioria dos solicitantes desses países é, conforme a classificação clássica, migrantes que deixaram seus países por causas econômicas, embora haja uma minoria de refugiados.<sup>607</sup>

Assim, de acordo com o Conare, o Brasil possuía, em outubro de 2014, o estoque de 7.289 refugiados reconhecidos, de 81 nacionalidades distintas (25% deles são mulheres), incluindo reassentados.<sup>608</sup> Os principais

---

armado Boko Haram (Organização das Nações Unidas. Agência da ONU para os Refugiados. Informação de País de Origem: Nigéria. Brasília, DF, agosto de 2014). Apesar disso, muito em razão de preconceitos de raça, seus nacionais sofrem discriminação em aeroportos, sendo diretamente relacionados ao tráfico de drogas. Não se ouve falar, aliás, do acolhimento de nigerianos, ao contrário da população branca vinda da Síria, beneficiada pelas Resoluções 17/2003 e 20/2015 do Conare, o que pode ser associado ao resgate da política de branqueamento na atualidade.

606. “Fluxos mistos” de deslocados são movimentos populacionais que incluem pessoas fugindo de perseguição política ou violência e pessoas que migram por motivações econômicas. Ainda, em muitos casos, essas distinções são obscuras, porque, como já explanado, pessoas que buscam refúgio provenientes de conflitos e regimes opressivos também estão em busca de emprego e oportunidades econômicas para assegurar sua sobrevivência. Assim, reforça-se que a terminologia e distinção entre refugiados “políticos” e migrantes “econômicos” permanecem, em grande medida, construções artificiais (DERDERIAN, Katharine; SCHOCAERT, Liesbeth. Repostas a fluxos migratórios mistos: uma perspectiva humanitária. *Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos*. Ano 6. n. 10. p. 107. São Paulo, jun. 2009. Disponível em: <<http://www.surjournal.org/conteudos/pdf/10/miolo.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2014).
607. Os solicitantes, antes da decisão do Conare que reconhece o *status* de refugiado, recebem um protocolo que lhes possibilita requerer CTPS, CPF, abertura de conta bancária, ingresso no mercado de trabalho e circulação livre no País, apesar das críticas quanto à fragilidade do documento e ao preconceito que a expressão “refugiado” gera, uma vez que, popularmente, é confundida com “criminoso”.
608. O reassentamento é uma solução empregada a partir do momento em que, no país onde se concedeu o refúgio por primeira vez, não se encontram mais presentes as condições necessárias para a proteção ou integração dos refugiados, havendo necessidade de se encontrar um outro país de acolhida. O refugiado reassentado é, portanto, o indivíduo deslocado para um terceiro ou segundo país estrangeiro – que não é seu país natal, tampouco o primeiro país que lhe concedeu refúgio –, com vistas à proteção internacional. O Acordo Macro para o Reassentamento de Refugiados em seu território foi assinado pelo Brasil com o Acnur em 1999. No entanto, foi no ano de 2002 que o Brasil recebeu o seu primeiro grupo de refugiados reassentados (LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. *Conare: Balanço de seus 14 anos de existência*. 60 anos de Acnur: perspectivas de futuro. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. p. 81). A partir daí, reassentou mais de 612 refugiados, majoritariamente

grupos são compostos por nacionais de Síria, Colômbia, Angola e República Democrática do Congo (RDC).<sup>609</sup>

Logo, os dados de 2014 indicam que houve um enorme salto quantitativo de imigrantes e refugiados, sendo a maioria absoluta latino-americana e europeia e apenas pequena parcela de imigrantes proveniente de países do Caribe, África e Extremo Oriente.<sup>610</sup> Estes últimos representam novas etnias, religiões (budismo, islamismo, vudismo, dentre outras) e culturas em relação àquelas que a sociedade brasileira estava acostumada a acolher. Dentre as nacionalidades com maior destaque, estão os haitianos, os senegaleses, os somalis, os bengalis e os ganeses.<sup>611</sup> Trata-se, pois, da *primeira leva significativa de imigrantes negros para o Brasil posterior à abolição da escravidão*, uma vez que, nos períodos anteriores, a migração africana e caribenha era praticamente inexistente.

Além do diferencial da imigração negra, que põe à prova a persistência (ou não) de políticas de branqueamento na atualidade, a própria abertura do Brasil às migrações não europeias e tampouco latino-americanas, bem como a (ir)relevância do racismo na sociedade brasileira e, em última análise, a própria opção pela *segurança das migrações* ou por uma política de acolhimento pautada nos direitos humanos. Da mesma forma, também é relevante a imigração de muçulmanos e de outras religiões não cristãs, uma vez que é consabida a tradição católica do País, bem como que os serviços de acolhimento são, de forma relevante, centrados na Igreja Católica.<sup>612</sup>

---

colombianos, assim como palestinos, afegãos e, por último, sírios (ACNUR. *Uma análise...* cit., 2014. p. 4). Relata César Augusto Silva que a articulação política em relação à chegada e ao reassentamento de afegãos e palestinos não foi bem-sucedida por diversos fatores endógenos e exógenos combinados, desde as expectativas dos reassentados e a propaganda em relação ao Brasil, até a falta de domínio da língua portuguesa, o estranhamento cultural, assim como a falta de inserção no mercado de trabalho local [SILVA, César Augusto Silva da. *A Política Brasileira para Refugiados (1998-2012)*. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-graduação em Ciência Política. Porto Alegre, dezembro de 2013. p. 265].

609. Segundo o Perfil dos Refugiados no Brasil tecido pelo Acnur, em outubro de 2014 havia 1.524 refugiados sírios, 1.218 colombianos, 1.067 angolanos, 784 congoleses, 391 libaneses, 258 liberianos, 263 palestinos, 229 iraquianos, 145 bolivianos e 137 leoneses (Acnur. *Uma análise...* cit., 2014. p. 4).

610. Em torno de 70 mil, com base nos dados do Sincere trazidos por BOCCHI et al., *Os novos rostos...*, 2014. p. 72.

611. BOCCHI et al., op. cit., 2014. p. 12.; FERNANDES, Durval (Org.). *Estudos sobre a migração haitiana ao Brasil* ... cit., 2014.

612. Exemplo dessa centralidade é o Serviço Pastoral dos Migrantes (SPM), em São Paulo-SP, e o Centro Ítalo-Brasileiro de Assistência e Instrução às

Outro diferencial foi o ingresso de número expressivo de imigrantes de uma mesma nacionalidade em curto período de tempo (comparando com os ingressos das últimas décadas). Trata-se, por exemplo, do caso dos haitianos: segundo dados do Sistema Nacional de Cadastramento e Registro de Estrangeiros (Sincere), começaram a migrar em 2010 e, em 2015, já totalizavam 43.871 pessoas residentes no Brasil.<sup>613</sup> Esse povo emigrou de seu país por diversas razões, dentre elas a miséria, o terremoto que atingiu o Haiti em 2010, comprometendo a infraestrutura econômica e habitacional, e um surto de cólera que matou 8.000 pessoas no mesmo ano; em 2012, dois furacões atingiram o território nacional. Mais do que 10% da população do país emigrou, e vários são os destinos escolhidos, principalmente Estados Unidos, seguido pela República Dominicana.<sup>614</sup>

A *dissipação territorial* é outra característica relevante: os haitianos, assim como os ganeses e senegaleses, não escolheram, prioritariamente, São Paulo e Rio de Janeiro para residir, mas também outras localidades, como o interior de Rio Grande do Sul e Santa Catarina.<sup>615</sup> No caso dos haitianos, aliás, muitos deles ingressaram no território nacional pelo Acre, gerando a necessidade de abrigamento provisório em locais precários, como foi o caso dos abrigos em Eptaciolândia e Brasileira e o deslocamento para locais que não eram da escolha dos imigrantes.<sup>616</sup>

Esses últimos fluxos diferenciam-se, portanto, da imigração boliviana,<sup>617</sup> que priorizou a Cidade de São Paulo e concentrou suas

---

Migrações (CIBAI), em Porto Alegre-RS. Mais informações sobre o trabalho desenvolvido de acolhimento e promoção dos direitos dos imigrantes de uma forma geral podem ser encontrados nos sítios eletrônicos: <<https://spmigrantes.wordpress.com>> e <<http://www.cibaimigracoes.com.br>>, respectivamente.

613. BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento de Estrangeiros. *Haitiano recebe cédula de identidade de estrangeiro*. Brasília, MJ, 26 de novembro de 2015. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/noticias/haitiano-recebe-cedula-de-identidade-de-estrangeiro>>. Acesso em: 14 dez. 2015. Segundo informação oficial do DEEST publicada nessa nota à imprensa, Despacho em conjunto com o Conselho Nacional de Imigração (CNIG) autorizou e concedeu a permanência a 43.871 pessoas haitianas que estavam anteriormente com status migratório provisório.
614. FERNANDES, Durval (Org.). *Estudos sobre a migração haitiana ao Brasil ... cit.*, p. 11.
615. BOCCHI et al., *Os novos rostos...*, 2014. p. 12-15.
616. FERNANDES. Op. cit... cit., p. 14 e 39.
617. Sobre a imigração boliviana para o Brasil: BAENINGER, Rosana (org.). *Imigração Boliviana no Brasil*. Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp; Fapesp, 2012.

atividades na indústria têxtil, mais especificamente nas *oficinas de costura*, muitas vezes em condições de trabalho escravo. Os imigrantes bolivianos, aliás, são beneficiários do Acordo de Residência do Mercosul, o que reduz o número de indocumentados, ao facilitar a regularização migratória, mas a vulnerabilidade na própria Bolívia os torna suscetíveis de aliciamento para o tráfico de pessoas e o trabalho escravo.<sup>618</sup>

Logo, atualmente, o Brasil é um país de imigração, emigração, trânsito e retorno de brasileiros depois de longos anos no exterior, bem como de acolhida de refugiados.<sup>619</sup> Assim, também na atualidade brasileira, podem-se verificar diversos tipos de fluxos de pessoas, com base no nível de autonomia e no nível de risco através das fronteiras: migrações forçadas ou voluntárias, ou cuja classificação é mesmo insuficiente para defini-las. Além disso, circulam pessoas de raças, culturas e religiões diferentes nos mais variados locais do território nacional – desde as grandes metrópoles até os pequenos centros urbanos –, em movimentos difusos e difíceis de captar.

### 3.1.2 A Constituição cidadã e a abertura constitucional aos direitos humanos: repercussões na política migratória brasileira

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é um ponto de ruptura entre o *Brasil antigo* e o *Brasil pós-constitucional*, que se desvincta do modelo ditatorial para tomar a forma de Estado democrático de direito, com poderes limitados constitucionalmente e norteados por valores

---

618. As redes modernas de tráfico de pessoas apoiam-se em vulnerabilidades para definir seus destinatários. Os alvos do tráfico são usualmente pessoas que têm poucos recursos financeiros, que fazem parte de grupos minoritários ignorados pelo Estado, que têm pouco ou nenhum acesso a serviços públicos ou que não têm bom nível educacional. Assim, ao mesmo tempo em que o modo de produção globalizado dá a motivação econômica para a escravidão moderna, ele também reforça a existência de vulnerabilidades, com o gradual desaparecimento da produção de subsistência, que empoderava os grupos menores, e com o crescimento da clivagem entre pobres e ricos. Logo, a maior ou menor prospecção de escravos, portanto, está relacionada às capacidades das redes de solidariedade públicas e privadas (GALINDO, George Rodrigo Bandeira; DEL NEGRO, Guilherme. *Lições modernas (e algumas não tanto) do tráfico atlântico de escravos*. In: GALINDO, George Rodrigo Bandeira (Org.). *Migrações, deslocamentos e direitos humanos*. 1. ed. – Brasília: IBDC; Grupo de Pesquisa C&DI, 2015. p. 13).

619. BOCCHI et al., *Os novos rostos...*, 2014. p. 7. Essa é uma característica da maioria dos países do mundo, principalmente do Sul global (WIHTOL DE WENDEN, Catherine. *Les migrants partent aussi vers le Sud*. In: Cairn.info. Projet 23-28. Ceras: Paris, 2013. p. 6).

humanistas.<sup>620</sup> Tais valores são a aceitação do humano, da humanidade do outro, que se realiza no reconhecimento e na valorização da diversidade pessoal e cultural e no repúdio a todas as formas de violência.<sup>621</sup>

Para a Constituição de 1988, a dignidade é uma qualidade intrínseca e indissociável de qualquer ser humano e, portanto, irrenunciável e inalienável. É indubitável que todos são iguais em dignidade e, por conseguinte, todos são reconhecidos como pessoa pelo ordenamento jurídico brasileiro, independentemente da nacionalidade.<sup>622</sup> Nesse sentido, o texto constitucional, em seu art. 5.º, prevê expressamente a igualdade de todos perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, “[...] *garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade*”.

A Constituição define brasileiros natos (conforme o art. 12, I)<sup>623</sup> e naturalizados (art. 12, II),<sup>624</sup> mas ressalta que a lei não poderá estabelecer distinção entre ambos, salvo nos casos previstos no texto constitucional (art. 12, § 2.º), dentre eles alguns cargos privativos de brasileiro nato (art. 12, § 3.º). Já a perda da nacionalidade está prevista para as hipóteses do art. 12, § 4.º, dentre elas o cancelamento da naturalização por sentença judicial, em

620. Sobre o próprio processo constituinte: FERNANDES, Florestan. *A Constituição inacabada: vias históricas e significado político*. São Paulo: Estação Liberdade, 1989.

621. “O humanismo é antes de tudo uma determinada visão de mundo, uma forma de compreender o mundo humano, na qual transparece um conjunto de valores capazes de orientar a própria ação do homem, numa determinada época e numa determinada cultura” (PAVIANI, Jayme; BOMBASSARO, Luiz Carlos. *As Fontes do humanismo latino*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004. v. 3. p. 22).

622. SARLET, op. cit., 2002. p. 43.

623. São brasileiros natos, segundo o art. 12, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 54, de 2007: (a) os nascidos no Brasil, ainda que de pais estrangeiros, desde que estes não estejam a serviço de seu país; (b) os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou mãe brasileira, desde que qualquer deles esteja a serviço do Brasil; e (c) os nascidos no exterior de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que sejam registrados em repartição brasileira competente ou venham a residir no Brasil e optem, em qualquer tempo, depois de atingida a maioridade, pela nacionalidade brasileira.

624. São brasileiros naturalizados, segundo o art. 12, II: (a) os que, na forma da lei, adquiram a nacionalidade brasileira, exigidas aos originários de países de língua portuguesa apenas residência por um ano ininterrupto e idoneidade moral; e (b) os estrangeiros de qualquer nacionalidade, residentes na República Federativa do Brasil, há mais de 15 anos ininterruptos e sem condenação penal, desde que requeiram a nacionalidade brasileira.

virtude de *atividade nociva ao interesse nacional*, bem como da aquisição de outra nacionalidade.<sup>625</sup>

Assim como as anteriores, seu texto não prevê detalhadamente a política migratória brasileira, mas, por uma interpretação sistemática, determina que seja pautada nos direitos humanos. Prevê ainda a competência privativa da União para *legislar* sobre emigração, imigração, entrada, expulsão e extradição de estrangeiros (art. 22, XV). Assim, apesar da competência privativa para *legislar*, as políticas públicas em prol de migrantes podem ser atribuídas também aos estados e municípios.

O texto constitucional veda, expressamente, o alistamento como eleitor e, portanto, o voto, aos estrangeiros (art. 14, § 2.º), o que não obsta a participação em conselhos populares, como já ocorre no Município de São Paulo,<sup>626</sup> em conferências, audiências públicas ou outros âmbitos de participação que não exijam alistamento eleitoral. Em relação a esse tema, aliás, está tramitando, no Congresso Nacional, a Proposta de Emenda à Constituição 119/2011, que prevê a alteração do art. 14, para facultar a participação de estrangeiros domiciliados no Brasil em eleições municipais.

O § 2.º do art. 5.º dispõe que outros direitos e garantias fundamentais poderão existir além dos previstos constitucionalmente, abrangendo os tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. Dessa cláusula constitucional aberta se extrai a *natureza materialmente constitucional dos direitos fundamentais previstos em tratados internacionais*, que passam a integrar o bloco de constitucionalidade, o que justifica estender a esses direitos o regime constitucional conferido aos demais direitos e garantias fundamentais.<sup>627</sup>

---

625. Salvo nos casos de: (a) reconhecimento de nacionalidade originária pela lei estrangeira; e (b) imposição de naturalização, pela norma estrangeira, ao brasileiro residente em estado estrangeiro, como condição para permanência em seu território ou para o exercício de direitos civis (art. 12, II).

626. O Conselho Participativo Municipal, em São Paulo, é um organismo autônomo da sociedade civil, cuja criação visa ampliar a participação popular e a transparência nas Subprefeituras. O papel dos conselheiros é exercer o controle social no planejamento, fiscalizar as ações e gastos públicos nas regiões e sugerir ações e políticas públicas. Para a participação dos imigrantes, foi criada a cadeira de Conselheiro Extraordinário do Conselho Participativo Municipal. (São Paulo. Prefeitura Municipal. *Conselho Participativo*. Disponível em: <<http://www.conselhoparticipativo.prefeitura.sp.gov.br/2014/index.php>>. Acesso em: 30 abr. 2015).

627. PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. São Paulo: Max Limonad, 2002. p. 81-82. A autora defende o *status* formal de norma constitucional aos tratados internacionais que versem sobre os direitos

Assim, a Constituição de 1988 promoveu a *abertura aos direitos humanos*, o que consiste na possibilidade de expansão do rol de direitos humanos necessários e fundamentais a uma vida digna. Ficou consolidado, a partir do texto constitucional, a não exauribilidade dos direitos humanos, sendo meramente exemplificativo o rol de direitos previstos na Constituição e nos tratados internacionais e não excludente do reconhecimento futuro de outros direitos, exsurgentes assim que as necessidades sociais os exijam.<sup>628</sup>

Além disso, o § 3.º do art. 5.º, inserido pela Emenda Constitucional n. 45,<sup>629</sup> determina que os tratados internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em ambas as casas do Congresso Nacional, por *quorum* qualificado de três quintos dos votos dos membros, serão equivalentes a emendas constitucionais.<sup>630</sup> Entretanto, mesmo que não aprovados com

---

humanos, independentemente da forma de sua incorporação. É adepta, ainda, do sistema misto (concepção minoritária na doutrina), em virtude do qual se aplica a sistemática de incorporação automática aos tratados de proteção aos direitos humanos, passando a vigorar a partir do ato da ratificação, sem a necessidade de uma norma nacional que integre ao sistema jurídico, ao passo que, para os demais, se faz necessária a sistemática de incorporação legislativa (sistemática dualista).

628. A abertura pode ser de origem internacional ou nacional. A internacional é fruto do aumento do rol de direitos protegidos resultante do Direito Internacional dos Direitos Humanos, quer por meio de novos tratados, quer por meio da atividade dos tribunais internacionais. Já a abertura nacional é fruto do trabalho do Poder Constituinte Derivado (como, por exemplo, a inserção do direito à moradia pela EC 26/2000 e do direito à alimentação pela EC 62/2010) e também fruto da atividade interpretativa ampliativa dos tribunais nacionais. O art. 5.º, § 2.º, da Constituição prevê o princípio da não exaustividade dos direitos fundamentais, ao estipular que os direitos nela previstos expressamente não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios da Constituição em tratados de direitos humanos celebrados pelo Brasil. De forma inédita na história constitucional brasileira, a abertura da Constituição aos direitos foi baseada também nos tratados internacionais celebrados pelo Brasil, introduzidos pela primeira vez na Constituição de 1891, processo também denominado “abertura da Constituição aos direitos humanos”. Na Constituição de 1891, a abertura aos direitos era resultado do seu art. 78, que pregava que a especificação das garantias e dos direitos expressos na Constituição não excluía outras garantias e direitos não enumerados, mas resultantes da forma de governo que ela estabelece e dos princípios que consigna (RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 93-94).

629. BRASIL. *Emenda Constitucional 45*. Publicada no *Diário Oficial da União* de 31.12.2004.

630. A questão quanto à necessidade da previsão do § 3.º gerou inúmeras controvérsias, uma vez que a paridade hierárquico-normativa já era defendida

*status* formal de emenda constitucional, subsiste a invocação dos tratados para ampliar os direitos fundamentais, estabelecer seu âmbito de proteção e conferir-lhes eficácia, deduzindo--se que, independentemente da forma de sua incorporação, compõem o rol de direitos fundamentais em sentido material, porquanto tal situação já vinha prevista no texto do § 2.º do art. 5.º.<sup>631</sup>

Ademais, as leis brasileiras estão submetidas ao *controle de convencionalidade* pelas autoridades jurisdicionais do Estado e pelos tribunais internacionais, dentre eles a Corte Interamericana de Direitos Humanos, a qual o Brasil se submeteu à jurisdição em dezembro de 1998.<sup>632</sup> Sob o prisma internacionalista,<sup>633</sup> esse controle corresponde a um princípio básico

---

por doutrinadores e atores processuais, que consideraram o dispositivo como um entrave à constitucionalização dos tratados (SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p. 149). Ocorre que, em que pesem as críticas, o dispositivo intencionou pôr termo à discussão, que subsistia, no próprio Supremo Tribunal Federal, quanto à hierarquia dos tratados internacionais, uma vez que antes prevalecia a posição de que possuíam caráter infraconstitucional, mesmo quando versassem sobre direitos humanos (ADI 1480 MC/DF, Ext 662/PU, RHC 79785/RJ, apud MASSOUD, Carolina Ormanes. Hierarquia das normas sobre tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos. In: VELOSO, Zeno (org.). *Reforma do Judiciário comentada*. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 8).

631. SARLET, op. cit., 2005. p. 150. No mais, conforme assentado pelo STF, no RE 466343, os tratados que versem sobre direitos humanos não aprovados com o *quorum* de Emenda Constitucional dispõem de *status* supralegal. Prevaleceu, portanto, a posição do Ministro Gilmar Mendes, de que os tratados possuem tripla hierarquia: no topo, os tratados internacionais aprovados com o *quorum* de emenda; na base, os tratados internacionais comuns, com *status* de lei ordinária; em uma posição intermediária entre ambos: os tratados internacionais de direitos humanos não aprovados na forma de emenda, que teriam *status* supralegal, acima da lei e abaixo da Constituição Federal (BRASIL. STF. *REsp 466.343*. Tribunal Pleno, rel. Min. Cezar Peluzo, j. 03.12.2008. Acesso em: 3 out. 2009).
632. O reconhecimento de competência realizado pelo Brasil em 10 de dezembro de 1998 indica que “[o] Governo da República Federativa do Brasil declara que reconhece, por tempo indeterminado, como obrigatória e de pleno direito, a competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, em todos os casos relacionados com a interpretação ou aplicação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em conformidade com o art. 62, sob reserva de reciprocidade e para fatos posteriores a esta declaração” (Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Reconhecimento da competência da Corte. Disponível em: <[http://www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/d.Convencao\\_Americana\\_Ratif.htm](http://www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/d.Convencao_Americana_Ratif.htm)>. Acesso em: 21 jun. 2009).
633. Também sob o prisma do direito interno brasileiro, as normas de direitos humanos prevalecem sobre as leis ordinárias e complementares, devido ao seu reconhecido *status* de supralegalidade, independentemente de terem sido

do direito sobre a responsabilidade internacional dos Estados, segundo o qual aqueles devem acatar suas obrigações convencionais internacionais de boa-fé (*pacta sunt servanda*).<sup>634</sup> Nesse sentido, aliás, segundo dispõe o art. 27 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969, os Estados não podem, por razões de ordem interna, descumprir obrigações internacionais, uma vez que as obrigações convencionais dos Estados-partes vinculam todos os seus poderes e órgãos, os quais devem garantir o cumprimento das disposições convencionais e seus efeitos próprios no plano de seu direito interno.<sup>635</sup>

Trata-se da *consolidação dos direitos humanos como linguagem hegemônica da dignidade humana*, atribuindo ao ser humano a posição central, inclusive com personalidade jurídica internacional.<sup>636</sup> Pergunta-se, no entanto, *além dos direitos previstos na Constituição de 1988, quais são os direitos previstos internacionalmente para os imigrantes?*

A proteção dos direitos essenciais do ser humano no plano internacional pode ser dividida em três sub-ramos do Direito Internacional Público: (a) *Direito Internacional dos Direitos Humanos* (DIDH), destinado à proteção do ser humano em todos os aspectos; (b) *Direito Internacional Humanitário* (DIH), que foca na proteção do ser humano em situação específica de conflitos armados; e (c) *Direito Internacional dos Refugiados* (DIR), que age na proteção do refugiado desde a saída do seu local de residência, no trânsito de um país para outro, até a concessão do refúgio no país de acolhimento e eventual término.<sup>637</sup>

Assim como em relação aos migrantes forçados e voluntários, essa classificação não é estanque. Além disso, o primeiro sub-ramo é geral

---

internacionalizadas como normas constitucionais nos termos do art. 5.º, § 3.º, da Constituição da República Federativa do Brasil, introduzido pela EC 45, de 08.12.2004 (BRASIL. STF. HC 96772. 2.ª Turma, rel. Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, julgado em 09 de junho de 2009). Sobre as normas de direito internacional na formação da Constituição brasileira: DALLARI, Pedro. *Constituição e relações exteriores*. São Paulo: Saraiva, 1994.

634. Segundo Francisco Resek, responsabilidade internacional consiste na determinação de reparação adequada por um Estado ou uma organização internacional que tenha praticado um ato ilícito segundo o direito internacional, causando danos. Cuida-se, portanto, de uma relação entre sujeitos de direito das gentes (RESEK, Francisco. *Direito internacional público*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 269).

635. Sentença do “Caso Araguaia”, voto do juiz *ad hoc* Roberto de Figueiredo Caldas, p. 66.

636. TRINDADE, A. A. C. *O direito internacional...* cit., 2002. p. 549-551.

637. RAMOS, A. C. *Curso...* cit., 2014. p. 143.

e aplicável subsidiariamente a todas as situações, na ausência de previsão específica. Além da subsidiariedade, também há a relação de convergência, como é o caso do DIR e do DIDH com o princípio da proibição da devolução (*non-refoulement*), que consta na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 (art. 33) e, simultaneamente, na Convenção das Nações Unidas contra a Tortura (art. 3.º) e da Convenção Americana de Direitos Humanos (art. 22.8 e 9), sem contar o dever dos Estados de tratar com dignidade o solicitante do refúgio, o que decorre do dever internacional de proteger os direitos humanos (previsto na Carta da ONU).<sup>638</sup>

As migrações e os migrantes *não apresentam um sistema internacional de proteção que lhes protejam amplamente*, o que deriva na ausência de esforços por uma *governança global* em matéria de migrações,<sup>639</sup> ao contrário de

---

638. RAMOS, A. C. *Curso...* cit., 2014. p. 144. Além disso, todos os sub-ramos são guiados pela mesma proposta: a proteção da pessoa humana em toda e qualquer situação. Cançado Trindade acrescenta que a prática em Cortes Internacionais proporciona numerosos exemplos de simultânea ou concomitância dos três regimes de proteção (TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *International Law for Humankind: Towards New Jus Gentium*. The Hague Academy of International Law/ Martinus Nijhoff Publishers: Boston, 2010. p. 512).

639. A ideia de uma governança global em matéria de migrações associa o país de saída ao país de acolhimento, bem como todos os atores das migrações (ONGs, igrejas, associações dos trabalhadores e das entidades patronais, os migrantes e os grupos de defesa dos direitos humanos), de forma a pensar nas regras que presidem as políticas de Estado. Segundo Wenden, permite pensar para além do fechamento das fronteiras, o que é gerador de uma *segurança das migrações* e, com ela, milhões de “indocumentados” e graves violações dos direitos humanos. A autora relata que, em 1994, na Conferência do Cairo sobre população e desenvolvimento, surgiu a ideia de que regras internacionais devessem ser aplicadas à migração, e, em 2003, o Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, apoiou a ideia de uma “governança global das migrações”, proposto pelo Grupo de Migração de Genebra. Assim, em 2006, lançou o Diálogo de Alto Nível, que é a origem do Fórum Mundial sobre Migração e Desenvolvimento. A primeira reunião do Fórum, organizada pelo Governo belga, em consulta com o Representante Especial do Secretário-Geral, Peter Sutherland, foi realizada em Bruxelas, em 2007. Em 2008, o diálogo continuou em Manila, sobre o tema “Protegendo e fortalecendo a capacidade dos Migrantes para o Desenvolvimento”. A dimensão humana da migração foi destacada em um debate, no qual, muitas vezes, são tratados como racionalidades econômicas. As grandes organizações (Acnur, Organização Internacional para Migração – OIM, Comissão Católica Internacional de Migração, Organização Internacional do Trabalho – OIT) traçou um balanço positivo, focando a progressividade do processo: um debate sobre a pertinência da questão em termos de direitos humanos (WIHTOL DE WENDEN, Catherine.

outros temas, como economia, saúde, infância e também o refúgio, que, respectivamente, têm organizações internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização Mundial do Comércio (OMC), a Organização Mundial da Saúde (OMS) e, no âmbito da ONU, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e o próprio Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur). Segundo Catherine Wihtol de Wenden, praticamente não se fala em migração nos principais fóruns internacionais, e o tema é abordado praticamente apenas nos acordos bilaterais celebrados entre os Estados.<sup>640</sup>

A deficiência no tratamento da migração internacional pode ser explicada pelo fato de que a questão é tradicionalmente vista como exercício da soberania, e assim os países do Norte ditam suas políticas migratórias restritivas e destinadas à seleção de mão de obra qualificada, dentre outros fatores, com a própria categorização entre refugiados e migrantes econômicos, já mencionada no item anterior, e a não atribuição, a diversos migrantes forçados, sejam eles econômicos, sejam mesmo ambientais, do *status* de refugiado. Assim, o direito internacional sobre o assunto também continua a ser muito incompleto. Cabe, no entanto, fazer uma alusão aos *principais documentos de direito internacional que repercutam, direta ou indiretamente, nos direitos dos imigrantes*, bem como de *decisões de cortes internacionais a respeito do tema*.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1948, reconhece a dignidade inerente a todos os membros da *família humana*, e prevê que todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos (art. 1.º). Também consagra que “Toda pessoa tem o direito de abandonar o país em que se encontra, incluindo o seu e o direito de regressar ao seu país” (art. 13, item 2). Acrescenta o art. 14 que toda pessoa sujeita à perseguição tem o direito de “(...) *procurar e se beneficiar de asilo em outros países*”.<sup>641</sup>

---

Gouvernance mondiale, une graine d'espoir? *Projet*, 2013/4 n. 335, p. 40-49. Paris: CERAS, 2013. p. 42-44).

640. WIHTOL DE WENDEN, C. Gouvernance... *Projet*..., 2013. p. 40. A OIM, aliás, apesar de seu destaque na discussão das migrações no cenário mundial com as principais organizações internacionais e os Estados, é uma Organização Não Governamental privada, que tem como principal objetivo a coleta e análise de dados sobre migração.
641. SILVA, João Guilherme Granja Xavier da; CAMPOS, Bárbara Cardoso. Igualdade, não discriminação e política para migrações no Brasil: antecedentes, desafios e potencialidades para o acesso da pessoa migrante a direitos e serviços. In: GALINDO, George Rodrigo Bandeira (org.). *Migrações, deslocamentos e direitos humanos*. 1. ed. Brasília: IBDC; Grupo de Pesquisa C&DI, 2015. p. 55.

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, adotado pela XXI Sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966, por sua vez, reproduz o art. 13, item 2, da Declaração Universal, e acrescenta, em seu art. 12, item 2, que eventual restrição a tais direitos deve estar prevista em lei, deixando a motivação em aberto, ao prever a proteção à *segurança nacional* e à *ordem*, à *saúde* e à *moral pública*, bem como os direitos e liberdades das demais pessoas, mas restringindo, ao prever que sejam compatíveis com os *outros direitos reconhecidos no Pacto*. O art. 13, por sua vez, prevê que o estrangeiro somente poderá ser expulso em decorrência de decisão adotada em conformidade com a lei, garantindo-se o contraditório, a ampla defesa e o direito de recurso, a menos que razões imperativas de *segurança nacional* a isso se oponham.<sup>642</sup>

A Convenção Americana de Direitos Humanos,<sup>643</sup> de 22 de novembro de 1969, para efeito da qual “(...) *pessoa é todo ser humano*” (art. 1.º, item 2), dispõe sobre mecanismos de vedação de penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes (art. 5.º, item 2), de prisões arbitrárias (art. 7.º, item 3), e prevê diversas garantias judiciais (art. 8.º). Em seu art. 22, também reproduz o direito de toda pessoa a sair de seu país, e acrescenta que o estrangeiro que tiver ingressado legalmente poderá ser expulso somente em “(...) *cumprimento de decisão adotada de acordo com a lei*”. No mesmo artigo, vedou a expulsão coletiva de estrangeiros e previu a *impossibilidade de expulsão ou entrega a outro país, seja ou não de origem*, “(...) *onde o direito à vida ou à liberdade pessoal esteja em risco de violação por causa de sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas*”, vedação esta que se identifica com o princípio do *non-refoulement*.

Segundo Cançado Trindade, parte das dificuldades de proteção reside nos vazios e lacunas na proteção internacional. Não se questiona, por exemplo, a existência de um direito de emigrar como corolário de um direito à liberdade de movimento: se está garantida a liberdade de deixar um país, não existiria, por conseguinte, o direito de ingressar e permanecer em outro.<sup>644</sup>

---

642. O Brasil é signatário do Pacto, que foi promulgado pelo Presidente da República pelo Decreto 592, de 6 de julho de 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm)>. Acesso em: 17 ago. 2015.

643. Organização dos Estados Americanos. *Convenção Americana de Direitos Humanos*. São José de Costa Rica, em 22 de novembro de 1969. Promulgada pelo Decreto 678, de 06.11.1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm)>. Acesso em: 17 ago. 2015.

644. Organização dos Estados Americanos. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Condición Jurídica y Derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03*, de 17 de septiembre de 2003, solicitada por

No âmbito regional, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, ao ser provocada pelo México, em 2002, para se manifestar sobre os limites à faculdade que os Estados têm de estabelecer suas políticas migratórias e os direitos laborais dos migrantes indocumentados, ajudou a construir essa resposta.<sup>645</sup> Na Opinião Consultiva 18/03, a Corte mencionou ser obrigação dos Estados a *determinação de suas políticas migratórias unicamente à luz dos instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos*, e dos *princípios da igualdade e não discriminação*, que fazem parte do domínio do *jus cogens*.<sup>646</sup> Acrescentou que as distinções entre nacionais e migrantes, sejam eles documentados ou indocumentados, devem ser objetivas, proporcionais e razoáveis.<sup>647</sup> Assim, apontou *limites às políticas migratórias*, e concluiu que a situação migratória irregular não é fator limitador ou capaz de enfraquecer esses princípios.<sup>648</sup>

Na ONU, a *Convenção para a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias*, adotada pela Assembleia

---

los Estados Unidos Mexicanos. Voto concurrente del juez A. A. Cançado Trindade, § 8.º. Disponível em: <[http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_18\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf)>. Acesso em: 17 ago. 2015.

645. OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-18/03... 2003, § 4.º, p. 3-4.

646. Para Cançado Trindade, *jus cogens é uma categoria aberta e em expansão*, para estender a consciência jurídica universal sobre a necessidade de proteger direitos inerentes à condição humana e em qualquer situação. Além desses princípios, cita a absoluta proibição de práticas de tortura, de desaparecimentos forçados e de execuções sumárias e extralegais. Acrescenta o papel das opiniões consultivas, como a OC-18/03, para a construção de um novo direito internacional não mais centrado nos Estados, mas na humanidade (chama de humanização do direito internacional), em que o *jus cogens* assume um papel central (TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *International Law for Humankind: Towards New Jus Gentium*. The Hague Academy of International Law/ Martinus Nijhoff Publishers: Boston, 2010. p. 295 e 303). Essa construção proposta por Cançado Trindade aproxima-se do Twail, ou seja, da abordagem de Terceiro Mundo em direito internacional, uma vez que ambas criticam a visão positivista do direito internacional, que, em matéria de migrações, resulta em desastres como a distinção entre refugiados da Europa e do Terceiro Mundo (CHIMNI, Bs. *The geopolitics of refugee studies: a view from the South*. Paper presented at the conference of The Growth of Forced Migration: New Directions in Research, Policy and Practice held at Wadham College, Oxford on 25-27 March 1998. Oxford: University of Oxford, 1998. p. 6).

647. OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-18/03... 2003, § 161, p. 131 e § 168, p. 132.

648. SILVA, J. G. X.; CAMPOS, B. C. Igualdade... In: GALINDO, G. R. B. (org.). *Migrações...*, 2015. p. 54-55.

Geral de 1990,<sup>649</sup> por sua vez, previu a obrigação de os Estados atribuírem aos trabalhadores migrantes<sup>650</sup> *documentados e indocumentados* uma série de direitos civis, sociais e laborais, que incluem, dentre outros, o acesso à justiça, à saúde e à educação para crianças; as liberdades de expressão e de culto; o direito a participar dos sindicatos e ter direitos trabalhistas equiparados aos trabalhadores nacionais. A ideia-chave dessa convenção é simples: todos os trabalhadores migrantes e suas famílias devem gozar e exercer direitos, independentemente de sua condição migratória.<sup>651</sup>

A Convenção especificou ainda o *direito ao devido processo legal em matéria penal* (art. 18): presunção de inocência; direito à comunicação, em idioma que compreenda, da natureza e o dos motivos das acusações formuladas; a dispor de tempo e de meios necessários a ser julgado num prazo razoável; à ampla defesa, que implica produzir provas, se comunicar e ser acompanhado de um advogado de sua escolha e, caso queira, ser defendido por defensor custeado pelo Estado, sem encargos, se não tiver meios suficientes para os suportar; a beneficiar-se da assistência gratuita de um intérprete, se não compreender ou falar o idioma utilizado pelo tribunal; a não produzir provas contra si mesmo; a recorrer da decisão para um tribunal superior; a indenização em caso de erro judiciário; a não ser processado pelo mesmo fato pelo qual já tenha sido absolvido ou condenado.

A Convenção, em seu o art. 56, veda a expulsão do trabalhador migrante, exceto por razões definidas na legislação nacional, e sem prejuízo das garantias já mencionadas. Acrescenta que, na consideração da expulsão de um trabalhador migrante ou de um membro da sua família, *devem ser tomadas em conta razões de natureza humanitária e o tempo de residência da pessoa interessada*, até esse momento, no Estado de emprego. O art. 22 prevê que não podem ser objeto de medidas de expulsão coletiva, e que cada caso deverá ser examinado e decidido individualmente pela autoridade competente, em conformidade com a lei. Acrescenta que a decisão, escrita

---

649. Organização das Nações Unidas. *Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias*, adotada pela Assembleia-Geral da ONU pela Resolução n. 45/158, de 18 de Dezembro de 1990. In: BRASIL. Mensagem ao Congresso Nacional n. 696, de 13 de dezembro de 2010. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=489652>>. Acesso em: 2 set. 2015.

650. Segundo o art. 2.º, 1, da Convenção: “A expressão ‘trabalhador migrante’ designa a pessoa que vai exercer, exerce ou exerceu uma actividade remunerada num Estado de que não é nacional”.

651. SILVA, J. G. X.; CAMPOS, B. C. Igualdade... In: GALINDO, G. R. B. (org.). *Migrações...*, 2015. p. 54.

e fundamentada, deve ser comunicada aos interessados em idioma que compreendam, inclusive para que possam recorrer com efeito suspensivo, *salvo imperativos de segurança nacional*, e se a decisão não for de uma autoridade judicial e definitiva. Além disso, se a decisão de expulsão já executada for subsequentemente anulada, é cabível indenização.<sup>652</sup>

Boaventura faz a ressalva de que, ainda que, apesar dos avanços, subsiste o compromisso prioritário da Convenção com o princípio da soberania nacional, o que pode ser extraído da análise dos arts. 18 e 56. Assim, apesar de que os Estados contratantes devam assegurar um padrão mínimo de tratamento aos migrantes irregulares, subsiste o poder do Estado de excluir os estrangeiros de seu território. Conclui que o resultado último é um instrumento híbrido: uma declaração inequívoca de direitos individuais e um manifesto sólido de respeito à soberania territorial estatal.<sup>653</sup>

A Convenção entrou em vigor em 1.º de julho de 2003, 13 anos depois de aprovada pela Assembleia Geral da ONU, quando o 22.º instrumento de ratificação foi obtido, sendo todos esses provenientes de Estados em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo, com exceção da Turquia. Aliás, atualmente ainda é o tratado de direitos humanos com o menor número de ratificações: são 48 Estados-partes, nenhum dos grandes países de acolhimento de imigrantes.<sup>654</sup> O Brasil, inclusive, ainda não cumpriu a sua tarefa de internalização e, pelo rito escolhido, não a receberá com *status* de emenda constitucional.<sup>655</sup>

652. O art. 18 prevê ainda que a expulsão não prejudica os direitos adquiridos, como o de receber os salários e outras prestações que lhe sejam devidos.

653. SANTOS, Boaventura de Sousa. *La globalización del derecho*. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Servicios Legales Alternativos, 1998. p. 149.

654. UNITED NATIONS. *Status of ratification interactive dashboard*. Disponível em: <<http://indicators.ohchr.org>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

655. A Convenção foi submetida à apreciação do Congresso Nacional por meio da Mensagem 696, de 13 de dezembro de 2010. Acompanhamento da tramitação disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=489652>>. Acesso em: 20 ago. 2015. Cançado Trindade refere que os Estados ainda não aceitaram um direito de imigrar e de permanecer onde se encontra, apesar de não questionarem o direito de emigrar. Assim, como corolário da inexistência desse direito, o controle dos ingressos migratórios, somados aos procedimentos de deportações e expulsões, encontra-se sujeito a seus próprios critérios soberanos, motivo pelo qual não é mera causalidade, por exemplo, a baixa adesão à Convenção em referência (TRINDADE, A. A. C. *O direito internacional...* cit., 2002. p. 1007).

Apesar disso, não se pode negar que há indícios da superação do paradigma da segurança das migrações pelo Brasil, que, a despeito da vigência do Estatuto do Estrangeiro de 1980, já abordado no Capítulo II desta obra, com a mesma disciplina das medidas de retirada compulsória, da impossibilidade de transformação de vistos, da ausência de gratuidade de taxas para hipossuficientes, dentre outras, começou a tomar medidas de acolhimento aos migrantes, refugiados e apátridas, especialmente após a Constituição Federal de 1988 e a abertura constitucional aos direitos humanos, já mencionada.

Em maio de 2002, foi promulgada a Convenção das Nações Unidas de 1954 sobre o Estatuto dos Apátridas.<sup>656</sup> A Convenção dispõe que o termo “apátrida” designa toda pessoa que não seja considerada seu nacional por nenhum Estado, conforme sua legislação (art. 1.º),<sup>657</sup> e que os Estados deverão facilitar a naturalização dos apátridas, acelerando e reduzindo as taxas e despesas desse processo (art. 32). Segundo o art. 31, os Estados, respeitando o devido processo legal, não expulsarão um apátrida que se encontre regularmente, no seu território, senão por motivos de *segurança nacional* ou de *ordem pública*, reiterando a primazia da soberania e das cláusulas abertas de outros tratados, no que concerne às medidas de retirada compulsória. Acrescenta, no entanto, que deverá ser concedido prazo razoável para procurar obter admissão regular em outro país, o que não ocorreu, por exemplo, no caso de Peter Ho Peng, trazido no Capítulo II desta obra.

Em 18 de agosto de 2015, o Brasil promulgou a Convenção da ONU de 1961 para Redução dos Casos de Apatridia,<sup>658</sup> que é mais protetiva que o Estatuto dos Apátridas e prevê diversas regras de concessão de nacionalidade a pessoas que, do contrário, seriam apátridas (art. 1.º). Acrescenta que uma pessoa não perderá a nacionalidade de um Estado Contratante, se tal perda puder convertê-la em apátrida, salvo exceções

---

656. BRASIL. Decreto 4.246, de 22 de maio de 2002.

657. Uma abordagem interdisciplinar sobre apatridia e a ficção da nacionalidade pode ser encontrada em: PEREIRA, Gustavo Oliveira de Lima. *A pátria sem pátria: direitos humanos e alteridade*. Porto Alegre: UNIRITTER, 2011. p. 43-52. Do mesmo autor: *Direitos humanos e transnacionalização: a questão dos apátridas pelo olhar da alteridade*. In: II Reunião do Grupo de Estudos sobre Internacionalização do Direito e Justiça de Transição (IDEJUST). São Paulo: IRI/USP, 2010. Disponível em: <<https://idejust.files.wordpress.com/2010/04/ii-idejust-pereira.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

658. BRASIL. *Decreto 8.501*, de 18 de agosto de 2015, que promulga a Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia, firmada em Nova Iorque, em 30 de agosto de 1961.

previstas na própria Convenção (art. 7.º), e que todo tratado entre os Estados Contratantes que dispuser sobre a transferência de território deverá incluir disposições para *assegurar que os habitantes do referido território não se converterão em apátridas como resultado de tal transferência* (art. 10), o que também pode ser aplicado às medidas de retirada compulsória, que não figuram expressas na Convenção.

Além disso, o Brasil vem despontando como país emergente no tocante à admissão e acolhida de refugiados, mediante vários níveis de proteção: além da ratificação, no período estudado anteriormente, da Convenção de 1951, relativa ao Estatuto de Refugiados e seu Protocolo de 1967 (sistema global), aderiu à Declaração de Cartagena de 1984 (sistema regional)<sup>659</sup> e promulgou a Lei 9.474 de 1997 (âmbito nacional).<sup>660</sup>

A Lei 9.474 contemplou os principais instrumentos regionais e internacionais sobre o tema, e adota a definição ampliada de refugiado estabelecida na Declaração de Cartagena, que considera a *violação generalizada de direitos humanos* como uma das causas de reconhecimento da

659. A Declaração de Cartagena, adotada pelo “Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”, realizado em Cartagena, Colômbia, entre 19 e 22 de novembro de 1984, foi inspirada na Convenção da Organização da Unidade Africana (hoje União Africana) sobre refugiados, de 1969. Esta última entrou em vigor em 1974 e estabeleceu, pela primeira vez, a *definição ampla de refugiado*, considerado aquele que, em virtude de um cenário de graves violações de direitos humanos, foi obrigado a deixar sua residência habitual, para buscar refúgio em outro Estado. A Declaração de Cartagena, em seu item terceiro, estabeleceu que essa definição deveria, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, contemplar também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países, porque a sua vida, segurança ou liberdade tivessem sido ameaçadas por violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública (RAMOS, André de Carvalho. *Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas*. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). *60 anos de Acnur: perspectivas de futuro* – São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. p. 26). Após essa, e reafirmando seus compromissos, seguiu-se a Declaração de Brasília para Proteção de Refugiados e Apátridas nas Américas e a Declaração do Plano de Ação do Brasil, que pretende ser um roteiro comum para fortalecer a proteção e a promoção de soluções duradouras para pessoas refugiadas, deslocadas e apátridas na América Latina e no Caribe, e um marco de cooperação e solidariedade. Esta última foi adotada no processo comemorativo do trigésimo aniversário da Declaração de Cartagena, nos dias 2 e 3 de dezembro de 2014, em Brasília.

660. BRASIL. Lei 9.774, de 22 de julho de 1997.

condição de refugiado.<sup>661</sup> Assim, a princípio, supera o *mito da diferença*,<sup>662</sup> e identifica-se com a abordagem do terceiro mundo (Twail), ao não mais se restringir à violação de direitos civis e políticos e ao reconhecer o *refugiado humanitário*.<sup>663</sup>

661. A definição consta do art. 1.º, que, devido à relevância, será transcrito na sua integralidade: Art. 1.º. Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que: “I – devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; II – não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior; III – devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país”.

662. Chimni cita a criação do “mito da diferença” na política internacional para refugiados: a natureza e as características dos refugiados no Terceiro Mundo eram apresentadas como radicalmente diferentes dos refugiados na Europa, entre 1920 e 1960, e a imagem de um refugiado normal foi construída: branco, homem e anticomunista. Trata-se de um retrato da xenofobia e da dominação, que rejeita a proteção do direito internacional dos refugiados para os do Terceiro Mundo, bem como ignora que a maioria dos deslocamentos têm sido causada pelas políticas imperialistas e capitalistas (CHIMNI, Bhupinder Singh. *The geopolitics of refugee studies: a view from the South*. Paper presented at the conference of The Growth of Forced Migration: New Directions in Research, Policy and Practice held at Wadham College, Oxford on 25-27 March 1998. Oxford: University of Oxford, 1998. p. 6-21). Sobre o imperialismo no direito internacional, e a distinção entre esse fenômeno e a universalização e globalização, Jouannet traça a seguinte síntese: enquanto o imperialismo está implicitamente ligado à dominação pelas potências imperiais, universalização se refere a valores legais que são aparentemente comuns a todos, globalização se refere à dinâmica social, cultural, econômica, tecnológica, dentre outras áreas (JOUANNET, Emmanuelle. *Universalism and Imperialism: The True-False Paradox of International Law? The European Journal of International Law*. v. 18, n. 3. EJIL: 2007. p. 395).

663. Na periferia e na semiperiferia do sistema mundial, alguns acordos interestatais regionais têm dado os primeiros passos até a expansão do conceito de refugiado para incluir o de “refugiado humanitário”, porém países centrais têm expressado, de forma repetida, sua oposição a tal expansão. A expressão *refugiado humanitário* tem sido utilizada, principalmente, a partir da década de 90 do século XX, como corolário da ampliação do conceito de refúgio para além do *mito da diferença*. Assim, pretende abranger também os deslocados em razão de violações sistemáticas dos direitos humanos, rivalidades étnicas e xenofobia, e violências de distintas formas, conflitos massivos, guerras civis, agressão ou ocupação externas, dominação estrangeira, etc. Reconhece ainda que tais situações geram colapso econômico e nos serviços públicos (educação, saúde, dentre outros) e, portanto, deterioração calamitosa dos sistemas nativos de sobrevivência, o que também tem contribuído para esses deslocamentos,

A lei brasileira de refúgio, em seu art. 11, criou o Comitê Nacional para os Refugiados (Conare), um órgão interministerial presidido pelo Ministério da Justiça e que lida, principalmente, com a formulação de políticas para refugiados no país, com a elegibilidade, mas também com a integração local de refugiados. As decisões do Conare declaratórias do *status* de refugiado têm exigido que o solicitante apresente um fundado temor de perseguição por conta de sua raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas. Mesmo em situação de grave e generalizada violação de direitos humanos, os casos deferidos materializam, em maior ou menor grau, a importância crucial da perseguição e, portanto, consideram as condições clássicas de elegibilidade do refúgio.<sup>664</sup>

Não se pode olvidar, ainda, a importância das decisões do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) para definir a política migratória brasileira atual. Exemplo disso é a adoção do mecanismo de *proteção complementar*, situação sequer prevista na legislação brasileira da década de 80 do século passado, tampouco alvo de políticas públicas, para os haitianos que ingressaram no Brasil a partir de 2010. O mecanismo, inicialmente condicionado às cotas de entrada para nacionais do Haiti,<sup>665</sup> foi implantado pela Resolução Normativa 97, de 12 de janeiro de 2012,<sup>666</sup> que dispõe sobre

---

acompanhados de insegurança pessoal e de um crescente medo do desemprego (SANTOS, Boaventura de Sousa. *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*. Bogotá: Universidad Nacional de Colômbia, Instituto de Servicios Legales Alternativos, 1998. p. 148; TRINDADE, A. A. C. *O direito internacional...* cit., 2002. p. 994).

664. À luz da prática jurisprudencial do Conare, para a materialização do inciso III do art. 1.º da Lei de Refúgio, três relevantes condições são consideradas: (a) a total incapacidade de ação ou mesmo a inexistência de entes conformadores de um Estado Democrático de Direito, como os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ou seja, a dificuldade de identificar a existência de um Estado, tal qual conceituado pelo Direito Internacional Público, em um território específico; (b) a observação da falta de uma paz estável e durável no território em referência; e (c) o reconhecimento, por parte da comunidade internacional, de que o Estado ou território em questão se encontra em uma situação de grave e generalizada violação de direitos humanos (LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. CONARE: Balanço de seus 14 anos de existência. In: RAMOS, A. C.; RODRIGUES, G.; ALMEIDA, G. A. (orgs.). *60 anos de Acnur...*, 2011. p. 88).
665. A limitação do número mensal de vistos concedidos pela Embaixada do Brasil no Haiti remontou às cotas da Era Vargas e estimulou a imigração indocumentada e mediante coiotes, fazendo com que muitos imigrantes atravessassem fronteiras a pé, até chegar ao Acre.
666. BRASIL. Conselho Nacional de Imigração. *Resolução Normativa n. 97*, de 12 de janeiro de 2012. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/cni/>>. Acesso em:

a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti, considerando que o Conare não atribuiu a estes o *status* de refugiado.<sup>667</sup>

A negativa de concessão do *status* de refugiado aos imigrantes haitianos revela, além do não reconhecimento, pelo Brasil, da figura do refugiado ambiental,<sup>668</sup> a resistência em expandir, na prática, o conceito de refugiado segundo a abordagem do Terceiro Mundo. O mecanismo de proteção complementar, nesse caso, reforçou a falsa ideia de que somente ocorrem migrações forçadas por violações de direitos civis e políticos, e não pela ausência de efetivação do direito ao desenvolvimento, do que decorre a falta de um sistema internacional de proteção para os emigrados de locais de extrema pobreza. Assim, os haitianos, apesar de obterem a regularização migratória, quando evadidos de locais afetados pelo terremoto e da desorganização política, econômica e social do seu país, também não puderam gozar da proteção internacional, pois não foram abrangidos por nenhuma das poucas possibilidades que esta coloca aos migrantes, que é o refúgio.<sup>669</sup>

---

20 ago. 2015. A Resolução normativa 117/2015 prorrogou, até 30 de outubro de 2016, a vigência da Resolução Normativa n. 97.

667. O Conare encaminhou as solicitações procedentes de nacionais do Haiti, salvo casos individuais, em que o fundado temor de perseguição, recebidas entre janeiro de 2010 até junho de 2011, ao CNIg, com fundamento na Resolução Normativa n. 13, de 23 de março de 2007, para serem analisadas com base na Resolução Normativa n. 27, de 25 de novembro de 1998, que trata de situações especiais e casos omissos.
668. Acerca da categorização dos refugiados ambientais e da urgência em superar as dificuldades jurídicas e institucionais lançadas a partir do debate internacional sobre estes e também para o perigo de negligenciar a questão, ver: RAMOS, Érika Pires. *Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo direito internacional*. 2011. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. p. 132.
669. JUBILUT, Liliana Lyra. Migrações e desenvolvimento. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto (Org.). *Direito internacional e desenvolvimento*. Barueri: Manole, 2005. p. 145-146. As diferenças entre a acolhida humanitária e a declaração da condição de refugiado decorrem das garantias decorrentes da segunda condição. Após a proibição de ser devolvido para um Estado no qual sua vida ou integridade física esteja ameaçada (princípio do *non-refoulement*) e do direito a um procedimento justo de análise de sua solicitação e refúgio, se declarado o status de refugiado, sobrevém o direito à integração à sociedade que o acolheu e a proteção do ACNUR e, consequentemente, da ONU, até a integração total no novo Estado ou o retorno voluntário a seu país de origem. Enquanto isso, o mecanismo de proteção complementar ainda é desacompanhado de

Outra medida administrativa relevante tomada no âmbito do CNIg foi a Resolução Normativa 93, de 23 de dezembro de 2010, que trata da proteção à vítima de tráfico de pessoas, inclusive concedendo-lhe visto permanente.<sup>670</sup> A norma reconhece a vulnerabilidade dos trabalhadores migrantes dos fluxos Sul-Sul e o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial Mulheres e Crianças.<sup>671</sup> Aliás, segundo o art. 2.º, parágrafo único, a proteção abrange os explorados para prostituição ou outras formas de exploração sexual, mas também para trabalho ou serviços forçados, escravidão ou práticas similares à escravidão, a servidão ou a remoção de órgãos.

A atuação do Departamento de Estrangeiros do Ministério da Justiça também tem sido muito relevante para a mudança de paradigmas, uma vez que algumas decisões têm refletido a interpretação do Estatuto de Estrangeiro em conformidade com a Constituição e com o direito internacional dos direitos humanos, de algumas revogações de expulsões de indivíduos que estavam há muitos anos no Brasil e constituíram família após o Decreto de expulsão, inclusive com base na prescrição em matéria penal, que serão analisados a seguir.

Por último, mas sem a pretensão de esgotar o panorama geral sobre a abertura aos direitos humanos e sobre a política migratória brasileira atual, a *I Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio* (Comigrar), realizada

---

políticas públicas eficientes de acolhimento, sem olvidar iniciativas da Igreja, da sociedade civil, ou mesmo em âmbito estadual e municipal.

670. BRASIL. Conselho Nacional de Imigração. Resolução 93, de 23 de dezembro de 2010. Disponível em: <[http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812D5CA2D3012D60D125BF0640/Resolucao%20Normativa%20n.%2093,%20de%2021\\_12\\_2010.pdf](http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812D5CA2D3012D60D125BF0640/Resolucao%20Normativa%20n.%2093,%20de%2021_12_2010.pdf)>. Acesso em: 2 set. 2015. Dispõe o art. 1.º: “Ao estrangeiro que esteja no Brasil em situação de vulnerabilidade, vítima do crime de tráfico de pessoas, poderá ser concedido visto permanente ou permanência, nos termos do art. 16 da Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980, que será condicionado ao prazo de um ano”.

671. Organização das Nações Unidas. *Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças*, também chamado de Protocolo de Palermo. Promulgado pelo Decreto 5017, de 12 de março de 2004. A expressão “tráfico de pessoas”, para o Protocolo, significa o “(...) recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração”.

entre os dias 30 de maio e 1.º de junho de 2014, na Cidade de São Paulo, representou um marco na democratização da discussão acerca dos novos rumos da política migratória.<sup>672</sup> A Conferência teve a participação de mais de 800 delegados, escolhidos por comunidades de imigrantes de diversas nacionalidades, por emigrantes brasileiros, pesquisadores e entidades da sociedade civil, e destinou-se à reflexão coletiva e elaboração de aportes para a construção da Política e do Plano Nacionais de Migrações e Refúgio.<sup>673</sup>

Por fim, está em trâmite o PL 2.516/2015, que expõe diretrizes claras e humanistas para reger a política migratória brasileira, o que abrange também a proteção da dignidade do emigrante e a facilitação do seu retorno ao Brasil, bem como a proteção de seus filhos. Considera o tema como inserido no contexto da proteção internacional de direitos humanos, e não como mero ato de soberania. Invoca ainda o princípio de *não criminalização da imigração* (art. 3.º, III), reconhecendo que a imigração não é fenômeno passível de ser controlado e regulado pelo direito penal, sendo que os imigrantes que ingressam irregularmente, por si só, não deveriam ser punidos com privação da liberdade.<sup>674</sup>

---

672. Coordenada pelo Ministério da Justiça, em parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego e com o Ministério das Relações Exteriores, teve como objetivo reunir migrantes, profissionais envolvidos na temática migratória, estudiosos, servidores públicos, e demais atores que vivenciam a realidade da migração e do refúgio, e foi precedida de conferências municipais, estaduais, e no âmbito da academia, de instituições públicas, de associações de migrantes, dentre outros, conforme o endereço eletrônico oficial do evento: <<http://www.participa.br/comigrar/sobre-a-comigrar#.VeiVUUvBGT4>>. Acesso em: 3 set. 2015.

673. O Caderno de Propostas pautadas para discussão no evento foi uma compilação das sugestões trazidas nas conferências das etapas preparatórias, e resultou em centenas de enunciados que foram discutidos na Conferência, a exemplo do seguinte: “Acesso de presos e egressos estrangeiros à forma especial de visto para cumprimento de pena, extinção da expulsão como medida administrativa, substituindo-a por medida penal e, por isso, com limitação temporal e aplicável apenas aos crimes mais graves e ainda desvinculação da expulsão do estrangeiro ao cumprimento integral da sua pena no Brasil” (BRASIL. Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio. *Caderno de Propostas*. Brasília, DF, 2014. p. 50).

674. Na Câmara de Deputados, tramita, sob o n. 2.516/2015, em regime de prioridade, apensado ao PL n. 5.655/2009. Foi instaurada Comissão especial nos termos do art. 34, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, e consta “Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário” e como regime de tramitação “Prioridade” (BRASIL. Câmara de Deputados. PL 2516/2015. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1594910>>. Acesso em: 30 jul. 2016). Esse PL sofreu forte influência do Anteprojeto de Lei de Migrações e promoção dos direitos dos migrantes no Brasil, da Comissão de Especialistas criada

### 3.2 A política criminal e o encarceramento de massa de estrangeiros no Brasil

O presente tópico pretende analisar as tendências político-criminais no Brasil, a repercussão da *guerra às drogas* no encarceramento de massa de estrangeiros e a aplicação da medida de expulsão na atualidade. Para isso, parte da premissa de que algumas previsões legais do Estatuto do Estrangeiro, principalmente em matéria criminal, não têm sido aplicadas por diversos fatores, dentre eles a inconstitucionalidade, motivo pelo qual a análise da relação entre as políticas criminal e migratória, na atualidade, não é apenas uma interpretação dos dispositivos legais que tipificam crimes próprios de estrangeiros,<sup>675</sup> consoante as pesquisas quantitativa e qualitativa pretendem demonstrar. Uma análise estrita das leis levaria a conclusões destoantes da política criminal brasileira atual, sem olvidar que o tema não poderá ser abordado de forma definitiva, uma vez que a realidade social, econômica, os próprios fluxos migratórios e as tendências político-criminais estão em constante mutação.<sup>676</sup>

Antes disso, muito brevemente objetiva avaliar a “crimigração” nos países do Norte global, principalmente no que concerne às suas consequências e ao tratamento pelas cortes internacionais, assim como a última tendência de descriminalizar algumas condutas e reduzir penas. Isto porque não se

---

pelo Ministério da Justiça pela Portaria 2.162/2013, que é resultado de uma longa escuta e da ampla participação da sociedade brasileira, de acadêmicos e de órgãos que atuam diretamente com o tema, inclusive a partir da Primeira Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio, e considera elemento crucial da consolidação da democracia brasileira a formulação de uma política migratória voltada ao acolhimento e aos direitos humanos. A justificativa do Anteprojeto, aliás, era a eliminação, da ordem jurídica pátria, do legado da ditadura civil-militar nessa área, especialmente o Estatuto do Estrangeiro.

675. Crime próprio ou especial é aquele que exige determinada qualidade ou condição especial do agente e, portanto, se opõe a crime comum, que pode ser praticado por qualquer pessoa (BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. v. 1. p. 150).

676. Da mesma forma, menciona Maria João Guia em relação à realidade portuguesa: GUIA, Maria João. *Imigração e criminalidade: caleidoscópio de Imigrantes Reclusos*. Coimbra: Almedina, 2008; GUIA, Maria João. *Imigrantes e Criminalidade Violenta em Portugal: Que relação?* In: O Cabo dos Trabalhos: Revista Electrónica dos Programas de Mestrado e Doutoramento do CES/FEUC/FLUC. N. 4, 2010 <<http://cabodostrabalhos/ces.uc.pt/n4/ensaios.php>>; GUIA, Maria João. *Crimigração, securitização e o Direito Penal do crimigrante*. *Revista Liberdades*. n. 11. p. 90-120. set.-dez. 2012. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

ignora a realidade do tratamento do imigrante nos países desenvolvidos – seja através da criminalização da imigração ilegal, seja mediante o uso indiscriminado dos mecanismos de retirada compulsória –, mas também que *a tendência de criminalizar o estrangeiro nesses países já está sendo (ou deveria ser) superada*, devido a três fatores principais: (a) não se presta à finalidade de barrar a *imigração ilegal* (fim discriminatório e atentatório aos direitos humanos), uma vez que esta só vem aumentando, e os naufrágios de navios carregando imigrantes “ilegais” no mar entre a Europa e o Sul global demonstram isso; (b) as consequências têm sido reconhecidamente atentatórias à dignidade humana, conforme decisões do Tribunal Europeu de Direitos Humanos, e recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, além de documentos de outros mecanismos de proteção internacionais; e (c) desloca a questão migratória para área da *segurança*, e não dos direitos humanos e da responsabilidade dos Estados pelas migrações forçadas, inclusive por motivos econômicos.<sup>677</sup>

A opção por mencionar os Estados Unidos deve-se ao enrijecimento da legislação migratória, que influenciou diversos imigrantes brasileiros que lá residiam, e de estudos comprovando que não há relação entre a criminalidade violenta e as migrações, bem como da reprovação internacional em relação a essa política, sem olvidar que nesse país foi cunhada a expressão *crimmigration*. A alusão à União Europeia deve-se à tendência de construção de uma legislação migratória comum nos países-membros. Portugal, por fim, além de receber muitos imigrantes brasileiros, foi mencionado devido à influência dos estudos de Maria João Guia, divulgados inclusive no Brasil, sobre a desconstrução da relação entre migração e o aumento da criminalidade violenta naquele país.<sup>678</sup>

Assim, em que pese não seja o objetivo da presente obra um estudo comparado, certo é que países já passaram pela realidade de encarceramento de massa de estrangeiros, principalmente de imigrantes indocumentados, pelos mais diversos motivos, merecendo destaque a criminalização da *imigração “ilegal”*. Os resultados obtidos, por sua vez, são importantes para reforçar a necessidade de evitar a reprodução dessas políticas de *crimigração*. A importância de trazer a experiência estrangeira aumenta, porque há diversos projetos de lei tramitando no Congresso Nacional brasileiro sobre o tema, e a política migratória e a própria relação com a atual política criminal podem ser reformuladas por novos marcos normativos.

---

677. WIHTOL DE WENDEN, Catherine. *Vers un droit à la mobilité*. In: JAFFRELOT, Christophe; LEQUESNE, Christian. *L'enjeu mondial*. Presses de Sciences Po: 2009. p. 17-28.

678. GUIA, M. J. *Crimigração... Revista Liberdades...*, 2012. p. 90-120.

### 3.2.1 A “crimigração” nos países do Norte global

As intersecções entre as políticas migratória e criminal também são denominadas *crimmigration*, expressão cunhada por Juliet Stumpf, em português “crimigração”.<sup>679</sup> Para a autora, as leis de imigração e a legislação criminal têm várias características em comum, capazes de gerar a indistinção prática entre ambas as áreas do direito: tanto a legislação criminal quanto a legislação migratória promovem a distinção entre *insiders* e *outsiders*<sup>680</sup> e, portanto, ambas são sistemas de inclusão e de exclusão, que distinguem categorias de pessoas (inocentes *versus* culpados, admitidos ou excluídos, legais ou ilegais).<sup>681</sup>

Para Stumpf, a crimigração nos Estados Unidos acontece em três frentes: (a) o conteúdo das leis de imigração e do direito penal cada vez mais coincide; (b) as sanções da legislação migratória são reforçadas pelo direito penal; e (c) os aspectos processuais contra violações da lei de imigração assumiram muitas características do processo penal.<sup>682</sup>

679. STUMPF, Juliet. The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime and Sovereign Power. In: *American University Law Review*. Vol 56:2, 2006. p. 367-419.

680. Segundo Howard Becker, autor importante sobre a sociologia do desvio das décadas de 60 e 70 do século XX, o *outsider* é aquele que se desvia das regras do grupo, sendo que, assim como essas regras são criadas pela sociedade, o próprio desvio também o é. Logo, o desviante é alguém a quem esse rótulo foi aplicado com sucesso, e o comportamento desviante é aquele que as pessoas determinam como tal. As pessoas rotuladas como desviantes têm em comum, além desse estigma, as experiências de serem rotuladas dessa forma. Esse “rótulo” possui graus, a depender de quem comete o desvio e de quem se sente prejudicado por ele: a própria lei é aplicada diferentemente para cada pessoa, a depender de raça, gênero e condição econômica, tanto do infrator quanto do ofendido (BECKER, Howard. *Outsiders: estudos de sociologia do desvio*. Rio de Janeiro: Zahar, 2008. p. 17-25).

681. STUMPF, op. cit., 2006. p. 380-382. A autora acrescenta, ainda, a “teoria dos membros da sociedade”, ou *membership theory* – que permite a decisão sobre quando um indivíduo é parte da comunidade ou não, e isso determina se os direitos e garantias constitucionais e outros direitos são passíveis de protegê-lo –, que se aplica de forma similar a ambas as áreas, e ambas aplicam formas semelhantes para desenhar linhas entre a inclusão e a exclusão. Tanto a legislação migratória quanto a legislação criminal fundamentam-se no poder soberano do Estado para punir e para expressar a condenação social ao ofensor (STUMPF, op. cit., 2006. p. 380).

682. STUMPF, J. The Crimmigration Crisis.... In: *American...* cit., 2006. p. 382. Em relação à aproximação dos processos de imposição de sanções administrativas com os criminais, apesar de as duas áreas terem diferentes proteções constitucionais (o processo criminal consta na quarta, quinta e sexta emendas,

Assim, frequentemente, a legislação migratória e a criminal impõem ao indivíduo sanções para a mesma ofensa: primeiramente, a prisão criminal e, posteriormente, a deportação, resultado muitas vezes mais grave do que a prisão e também submetido a processo.<sup>683</sup>

Nos Estados Unidos, a partir da década de 80 do século XX, a crimigração tem tomado dimensões semelhantes à *guerra às drogas*, contribuindo significativamente para o encarceramento de massa, seja em razão de prisões criminais, seja em virtude de prisões administrativas devido ao ingresso ilegal ou para fins de expulsão. Naquele país, a convergência da legislação criminal e migratória tem sido uma via de mão dupla: ações por imigrantes que antes eram violações civis têm se tornado ofensas criminais,<sup>684</sup> mas também existe um crescimento do número e de tipos de crimes que resultam em deportação.<sup>685</sup> Um dos fundamentos, além da “proteção do mercado de trabalho” contra os “invasores”, é a preocupação nacional com

---

enquanto os processos sobre imigração são regidos pela cláusula do devido processo legal, constante na quinta emenda), casos de deportação culminam na restrição da liberdade de indivíduos – detenções, prisões e retirada compulsória –, motivo pelo qual há necessidade de respeito às garantias processuais (STUMPF, op. cit., 2006. p. 392).

683. Nos Estados Unidos, não existem termos distintos para “deportação” e “expulsão”: a *deportation* pode se assemelhar aos institutos do ordenamento jurídico brasileiro “expulsão” ou “deportação”, a depender do caso e dos efeitos fixados. Segundo Stumpf (STUMPF, J. The Crimmigration Crisis.... *American...* cit., 2006. p. 367-419), o juiz pode decretar a medida de *deportation* inclusive com efeitos perpétuos, mas essa também pode ser decretada administrativamente, sem necessariamente culminar na vedação perpétua de reingresso (como ocorre com a expulsão no Brasil, que somente depois de revogada administrativamente ou anulada judicialmente é que é autorizado o reingresso do estrangeiro, sem que incorra no crime do art. 338 do Código de Processo Penal).
684. Depois do *USA Patriotic Act*, promulgado pelo Senado em 26 de outubro de 2001, que permite manter preso, sem qualquer processo legal, o estrangeiro suspeito de atividades que ponham em risco a *segurança nacional dos Estados Unidos*, os Estados da Federação passaram a criminalizar a imigração ilegal (não apenas o facilitador, vulgo “coiote”), a exemplo de Arizona, Georgia, Utha, Indiana e Alabama. Segundo Dario Melossi, essa foi a *ponta do iceberg* em relação ao crescimento do poder das autoridades locais em questões migratórias, que tradicionalmente eram reservadas à esfera federal (MELOSSI, Dario. Punishment and Migration Between Europe and the USA: A Transnational “Less Eligibility?”. In: SIMON, Jonathan; SPARKS, Richard. *The Sage Handbook of Punishment and Society*. Los Angeles: SAGE, 2013. p. 419).
685. A legislação que rege a matéria atualmente é o “Immigration and Nationality Act”, de 2011, mais especificamente a Seção 237, que trata das causas de expulsão e dos crimes, prevendo amplas causas para a aplicação da medida

o terrorismo, principalmente depois dos acontecimentos de setembro de 2001, que fundamentou a abertura de prisões fora do território nacional para deter não cidadãos sem sequer acusação criminal.<sup>686</sup> Assim, cada vez mais a questão migratória tem se confundido com a criminal, inclusive em relação à indistinção entre os agentes que atuam diretamente em ambas as áreas (combate à criminalidade e regularização migratória),<sup>687</sup> aspecto que se assemelha ao que ocorre no Brasil em relação à Polícia Federal.

Ressalta Stumpf ainda que, enquanto, no sistema de justiça criminal, as detenções ocorrem em situações bem delineadas (prisões temporária e preventiva, ambas com requisitos próprios; ou em virtude de sentença condenatória), o poder soberano pode prender não cidadãos em um contexto muito vasto (violação da legislação migratória, como quando ingressam ilegalmente, no território, ou quando estão aguardando a efetivação de medida de retirada compulsória).<sup>688</sup> Ademais, na legislação migratória, o poder soberano tem maior discricionariedade para decidir quem pode ser excluído do território nacional e destituído da própria condição de membro da sociedade.

Por fim, enquanto os norte-americanos condenados criminalmente não perdem seu *status* formal de cidadãos, em relação aos não cidadãos *outsiders* há uma total exclusão, sob a justificativa de que ainda mantêm a cidadania plena no país de origem, o que, muitas vezes, não coincide com a realidade, devido à ausência de vínculos sociais e familiares no estrangeiro, sem olvidar questões econômicas e políticas. Assim, quando os não cidadãos são rotulados como criminosos, a expulsão apresenta-se como uma solução natural contra os *inimigos externos*.<sup>689</sup>

---

de retirada compulsória. Disponível em: <[http://www.immigration-usa.com/ina\\_96\\_title\\_2.html](http://www.immigration-usa.com/ina_96_title_2.html)>. Acesso em: 24 abr. 2015.

686. Em relação aos “campos de concentração” fora do território norte-americano para deter não nacionais pretensamente acusados por terrorismo, os atos que fundamentaram, dentre eles, o “Patriotic Act of 2001” e as decisões da Suprema Corte dos Estados Unidos, ver: MORAES, Ana Luisa Zago de. Guantánamo na Suprema Corte dos Estados Unidos. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*. v. 6. n. 1. Ano 2011. Santa Maria: UFSM, 2011. Disponível em: <<http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/revistadireito/article/view/7064#.VTJ2zUvBGT4>>. Acesso em: 16 abr. 2015.

687. STUMPF, The Crimmigration Crisis... In: *American...* cit., 2006. p. 387.

688. STUMPF, op. cit., 2006. p. 409.

689. STUMPF, op. cit., p. 409-410. Nesse sentido, ainda: NGAI, Mae. *A estranha carreira do imigrante ilegal*: restrições à imigração e política de deportação nos Estados Unidos, 1921-1925. *Law and History Review*, v. 21, n. 3, Spring, 2003. p. 24-27.

Certo é que a seleção desses indivíduos, com certas características que os tornam *outros* em relação à *sociedade*, ocorre para imputar a estes a *culpa* quanto à insegurança social.<sup>690</sup> A esses *inimigos* são dirigidas leis penais mais severas e “legitimadas” por um discurso de *terror*, com o intuito de reduzir a sensação de insegurança que é gerada por fenômenos totalmente dissociados dos próprios *inimigos* aos quais se quer combater.<sup>691</sup> Assim, o Estado atua de forma seletiva e, quando essa seletividade se torna *patológica*, a ponto de *personificar* todos os problemas relacionados à insegurança objetiva e subjetiva em determinadas pessoas e, com isso, *solucionar* os clamores por segurança mediante a violação dos próprios direitos e garantias fundamentais, o que confere legitimidade ao poder punitivo no Estado constitucional de direito.

A existência de regras diferentes para os *inimigos*, com base no grau de periculosidade demonstrado por estes, e a necessidade de deter esses inimigos assim que eles começam a parecer perigosos, não quando o crime já foi cometido, é considerada por muitos autores<sup>692</sup> a materialização do Direito Penal do Inimigo.<sup>693</sup> Assim, há o descarte da pessoa como

---

690. GARLAND, David. Punishment and Social Solidarity. In: SIMON, Jonathan; SPARKS, Richard. *The SAGE handbook of punishment and society*. London: SAGE, 2013. p. 25-36.

691. AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli. Visões da Sociedade Punitiva: elementos para uma sociologia do controle penal. In: GAUER, Ruth M. C. (org.) *Sistema Penal e Violência*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 49-57.

692. GRACIA MARTIN, LUÍS. *O Horizonte do Finalismo e o Direito Penal do Inimigo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 75.

693. A ideia de inimidade é muito antiga e a base de diversos teóricos do Estado, como Carl Schmitt, e o inimigo é um produto permanente do Direito Penal. A “novidade” de Günther Jakobs foi ter popularizado a expressão Direito penal do inimigo (em uma conferência pronunciada em 1985, em Frankfurt), e a posicionar-se no sentido da necessidade de um Direito penal direcionado aos cidadãos, e outro para o inimigo (já em 1999, em palestra na Conferência do Milênio, em Berlim). (D’ÁVILA, Fábio Roberto. O inimigo no direito penal contemporâneo. Algumas reflexões sobre o contributo crítico de um direito penal de base onto-antropológica. In: GAUER, Ruth M. C. (org.), *Sistema penal e violência*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 95). Zaffaroni retoma o conceito de Direito Penal do Inimigo, mas reiterando que o inimigo sempre existiu e sempre existirá, independentemente de um “novo Direito penal para inimigos”. Zaffaroni traz à tona a categorização de pessoas como *cidadãos* (aqueles que respeitam as leis estabelecidas pelo Estado Regulador) ou como *inimigos* (indivíduos perigosos, que são submetidos a um “poder punitivo interno bruto”). O imigrante é frequentemente incluído nesse contexto do inimigo, observado através da lente negativa que o conceito encerra, e é-lhe muitas vezes negada a oportunidade de se tornar um membro pleno da sociedade onde pretende construir a sua vida (GUÍA, M. J. Crimigração...

valor.<sup>694</sup> O *Estado providência*,<sup>695</sup> nessa nova ordem, passa a ser um *Estado penitência*, em que o confinamento é uma alternativa ao emprego, uma forma de *neutralizar* uma parcela considerável da população desnecessária à produção e para a qual não há trabalho. A marginalização social, pois, passa a ser gerida pelo incremento do poder punitivo, sobretudo da máquina carcerária.<sup>696</sup> A imagem bélica, legitimante do exercício do poder punitivo por via da absolutização do valor segurança, conduz à relativização dos direitos e das garantias limitadores do Direito penal tradicional, e o poder punitivo, além de selecionar, também pretende neutralizar seus *inimigos*.

Na esfera da securitização aplicada à imigração, o estrangeiro surge como ameaça a uma identidade, impondo-se pela oposição ao *outro*, e é apresentado como um rival aos nativos desse país, não como um elemento que pode vir a fazer parte dessa sociedade. O indivíduo deixa de ser punido por cometer uma infração e passa a ser punido *por fazer parte de* ou *ser um deles*. Na realidade, esse processo não identifica só o *fato*, ele identifica especialmente um tipo de *autor* que comete esse fato e que é considerado o *outro*, envolvendo também todos os elementos que contribuem para essa identificação como o *outro*.<sup>697</sup>

Apesar disso, diversos estudos norte-americanos<sup>698</sup> comprovaram que, na prática, a imigração não implica o aumento da criminalidade,

---

*Revista Liberdades...*, 2012, p. 90-120; ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *O inimigo no direito penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2007. p. 143).

694. CARVALHO, Salo. A Ferida Narcísica do Direito Penal (primeiras observações sobre as (dis)funções do controle penal na sociedade contemporânea). In: GAUER, Ruth. M. C. (org.). *A qualidade do tempo: para além das aparências históricas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 193.
695. Expressão análoga ao Estado social emergente no século XIX.
696. WACQUANT, Loïc. *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001. p. 11. Acerca do encarceramento de massa de imigrantes, inclusive em razão da guerra às drogas, e da repercussão do fenômeno também na Europa: WACQUANT, Loïc. *Suitable enemies, foreigners and immigrants in the prisons of Europe*. Punishment & Society. Vol 1 – 1999-10. p. 215-222. Disponível em: <[http://sociology.berkeley.edu/faculty/wacquant/wacquant\\_pdf](http://sociology.berkeley.edu/faculty/wacquant/wacquant_pdf)>. Acesso em: 2 de junho de 2007. No mesmo sentido: YOUNG, Jock. *A sociedade excludente: exclusão social, criminalidade e diferença na modernidade recente*. Rio de Janeiro: Revan, 2002. p. 156.
697. GUIA, M. J. Crimigração... *Revista Liberdades...*, 2012. p. 90-120.
698. A relação entre imigração e criminalidade ou, mais amplamente, entre imigração e *patologias sociais*, tem sido estudada desde o início do século XX, nos Estados Unidos. Na primeira metade desse século, por exemplo, a Escola de Chicago desenvolveu pesquisas sobre a relação entre desorganização social em grandes

principalmente da criminalidade violenta (homicídio, roubo, violação e ofensas à integridade física). Pelo contrário, por exemplo, Sampson concluiu que a relação é inversa, ou seja, imigrantes tendem a cometer menos crimes com uso de violência. Assim, nos Estados Unidos, a imigração não só não contribuiu para o aumento da criminalidade, como também para o decréscimo da criminalidade violenta.<sup>699</sup> O que lá ocorre, portanto, é a desproporcionalidade entre o medo social em face do *estrangeiro* e a realidade: o imigrante como *outsider* é uma criação decorrente justamente dos mecanismos de *crimigração* já mencionados.

A situação das detenções de não cidadãos norte-americanos pelas autoridades migratórias, independentemente de perseguição criminal, passou a ser objeto de denúncia não somente para a Suprema Corte dos Estados Unidos, mas também para organizações internacionais, inclusive à Comissão Interamericana de Direitos Humanos. A Comissão, ao analisar as denúncias

---

centros urbanos – causada, dentre outros fatores, sobre a “onda” desordenada de imigrantes e o também imprevisto processo de assimilação e integração – e comportamento criminoso como resultado desses fenômenos. Os autores dessa escola também tenderam à conclusão de que a primeira geração de imigrantes tendia à reprodução de condutas criminais da sociedade de origem, ao passo que a segunda assimilava hábitos do local de destino (MELOSSI, Da. Punishment.... In: SIMON, J.; SPARKS, R. *The Sage...*, 2013. p. 417).

699. SAMPSON, Robert J. Rethinking crime and immigration. *Contexts*, v. 7, n. 1, p. 28-33. Yale: American Sociological Association, 2008. Disponível em:

<[http://www.law.yale.edu/documents/pdf/Clinics/Sampson\\_Immigration\\_Contexts.pdf](http://www.law.yale.edu/documents/pdf/Clinics/Sampson_Immigration_Contexts.pdf)>. Acesso em: 24 abr. 2015. Sampson, seguindo os passos da Escola de Chicago, analisou o processo de integração dos imigrantes com o local de destino, bem como seus comportamentos desviantes, e chegou à conclusão de que a primeira geração tende a evitar tais comportamentos, o que pode ser devido ao medo da deportação e das penas rigorosas. O fato é que, segundo seus estudos, a primeira geração de imigrantes (aqueles nascidos fora dos Estados Unidos) praticou 45% menos crimes violentos do que a terceira. Assim, na década de 90, foram encontrados índices menores de criminalidade entre mexicano-norte-americanos, tradicionalmente pobres, do que em relação aos negros e brancos norte-americanos, o que evidencia que a imigração ilegal e a diversidade cultural podem ser mais saudáveis e menos destrutivas do que tradicionalmente se pensava (SAMPSON, op. cit., 2008. p. 31-31). Nesse sentido também: RUMBAUT, Rubén G.; EWING, Walter A. *The Myth of Immigrant Criminality and the Paradox of Assimilation: Incarceration Rates among Native and Foreign-Born Men*. Immigration Policy Center: Washington DC, 2007. Disponível em:

<<http://www.immigrationpolicy.org/special-reports/myth-immigrant-criminality-and-paradox-assimilation>>. Acesso em: 24 abr. 2015. Nesse norte também: GUIA, Maria João. *Imigrantes e criminalidade violenta em Portugal*, 2010.

a ela submetidas, principalmente de prisões ilegais, centros de detenções, inclusive fora do território nacional, e de deportações sumárias, ressaltou que *detenção é uma medida desproporcional em muitos casos*, senão na maioria deles, e os programas que estabelecem alternativas à detenção constituem uma forma mais proporcional para o Estado assegurar o cumprimento da legislação migratória. Atentou à *necessidade de respeito aos direitos humanos dos migrantes, iguais em dignidade do que os nacionais, e o devido processo legal, principalmente em relação ao direito à defesa técnica*.<sup>700</sup>

Além disso, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) enfatizou que é preciso diferenciar eventual restrição de liberdade de natureza administrativa (para fins de expulsão, por exemplo) daquelas de natureza penal. Aduziu também a *impossibilidade de privatização do sistema prisional para o fim de deter imigrantes*. Recomendou ainda que cada instalação aloje grupos pequenos de imigrantes, de forma que o Estado possa proporcionar as necessidades básicas e proteger os direitos humanos de todos em situação de prisão, sempre em prazo razoável. Adicionalmente, afirmou que *o Estado deverá alocar as instalações de detenção perto de centros urbanos, para assegurar que os detidos tenham acesso à defesa legal*, nunca em locais longínquos, muito menos fora do território nacional.<sup>701</sup>

Por fim, a CIDH afirmou que *o Estado deve eliminar a aplicação da deportação sumária para todas as pessoas em situação de vulnerabilidade e os solicitantes de refúgio que demonstrem temor fundado no momento de sua primeira entrevista, na fronteira ou outro ponto de entrada*. Da mesma forma, recomendou que o Estado elimine a deportação sumária para imigrantes abordados a 100 milhas da fronteira internacional e após 14 dias de sua entrada no país. Nesses casos, referiu que o Estado deveria comprovar que o imigrante estava há menos de 14 dias no país, e não o contrário. Além disso, mesmo que consentisse com a deportação, deveria ser garantido à pessoa detida a oportunidade de consultar um Defensor Público ou advogado antes de dar seu consentimento definitivo.<sup>702</sup>

Ocorre que a política de criminalizar a imigração, transformando as infrações à lei de imigração, de natureza administrativa, em infrações de

700. ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Comisión Interamericana de los Derechos Humanos. *Informe sobre migraciones en Estados Unidos: Detenciones y debido proceso/Report on immigration in the United States: Detention and due process*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78/10 30 diciembre 2010 Original: Inglés. Disponível em: <<http://www.cidh.org>>. Acesso em: 30 jun. 2014. p. 172-177.

701. OEA. *Informe sobre migraciones...*, 2010. p. 177.

702. OEA. *Informe sobre migraciones...*, 2010. p. 180.

natureza criminal, não é uma exclusividade dos Estados Unidos. Sob essa perspectiva, diversos outros países têm tipificado penalmente as infrações aos seus respectivos estatutos das migrações, num nítido caráter de administrativização do direito penal.<sup>703</sup>

Nesse sentido, durante a primeira década do século XXI, os Estados da União Europeia desenvolveram importante conjunto de medidas penais e administrativas de combate às migrações irregulares, tais como a criminalização da imigração ilegal, o aumento das penas para tal delito ou para quem favoreceu o ingresso de estrangeiros indocumentados, sem olvidar o uso da medida administrativa de expulsão ou outras de retirada compulsória.<sup>704</sup>

Tais medidas foram tomadas inclusive pela União Europeia, através de *mandamentos de criminalização*,<sup>705</sup> a exemplo da Decisão Marco

---

703. ANSELMO, Marcio Adriano. O tratamento penal do estrangeiro no Brasil – O tratamento jurídico estrangeiro – O crime de reingresso do estrangeiro expulso – A visão do Superior Tribunal de Justiça – A visão do Supremo Tribunal Federal. *Revista de informação legislativa*, v. 50, n. 197, p. 147, jan.-mar. 2013. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496977>>. Acesso em: 6 mar. 2015.

704. GARCÍA, José Ángel Brandariz. Control de los Migrantes y Derecho (penal) del Enemigo: notas sobre exclusión e inclusión en matéria sancionadora. In: ZILIO, Jackson; BOZZA, Fabio. *Estudios críticos sobre sistema penal*: homenagem ao Professor Doutor Juarez Cirino dos Santos por seu 70.º aniversário. p. 547-583. Curitiba: LedZe, 2012. p. 548. Nesse sentido também: MELOSSI, Dario. *Statto, controllo sociale, devianza*. Milano: Paravia Bruno Mondadori, 2002. p. 262-273.

705. Para a Corte Europeia e a própria Corte Interamericana de Direitos Humanos, a plena efetividade dos direitos humanos não pode ser garantida somente por meio de obrigações negativas. Essa plena efetividade implica, igualmente, obrigações positivas de proteção, inclusive de natureza penal ou *mandamentos de criminalização*. Os Estados são, dessa forma, obrigados a recorrer à repressão penal para proteger os direitos humanos, seja pela criminalização de certas violações a esses direitos, seja pela redução da autonomia processual penal (MARTIN-CHENUT, Kathia. A valorização das obrigações positivas de natureza penal na jurisprudência da CIDH. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, Ano 21, v. 103, jul-ago, 2013. p. 97-127. São Paulo: RT, 2013. p. 98-99). Esse movimento de valorização das obrigações positivas de natureza penal traz à luz a ambivalência da relação entre direito penal e direitos humanos e o paradoxo de um direito penal que, concomitantemente, protege e ameaça os direitos humanos; enquanto os direitos humanos permitem, concomitantemente, uma redução e um alargamento do direito penal (DELMAS-MARTY, Mireille. Cours: Vers une communauté de valeurs? Les interdits fondateurs. *Études juridiques*

2002/946/JAI, também chamada de “marco penal para a repressão da ajuda à imigração clandestina”,<sup>706</sup> definindo que *os países da UE devem adotar sanções penais efetivas, proporcionais e dissuasórias*, que possam chegar a incluir a extradição, a expulsão, a proibição de exercer atividade profissional em cujo exercício se cometeu a infração e a perda do meio de transporte utilizado. Determinou que infrações cometidas com ânimo de lucro e por parte de uma organização delitiva serão puníveis com pena privativa de liberdade cuja duração máxima não poderá ser inferior a oito anos.<sup>707</sup> No mesmo sentido, a Diretiva do Conselho Europeu 2009/52/CE estabeleceu normas mínimas sobre as sanções e medidas aplicáveis aos empregadores de nacionais de terceiros países em situação irregular, baseadas na proibição geral do emprego aos imigrantes *irregulares*, salientando que a luta contra a imigração clandestina e a entrada ilegal deve incluir medidas que ataquem esse fator de atração.<sup>708</sup>

As *decisões do Tribunal Europeu de Direitos Humanos*, que têm vinculatividade em relação aos Estados signatários da Convenção Europeia de Direitos Humanos, nos termos do seu art. 46,<sup>709</sup> apesar de fornecerem ampla margem de discricionariedade no controle da imigração por parte dos Estados-membros, também podem ter influenciado na mudança legislativa.

---

*comparatives et internationalisation du droit*. p. 537-561. Paris: Collège de France, 2008. Disponível em: <[https://www.college-de-france.fr/media/mireille-delmas-marty/UPL54342\\_31.pdf](https://www.college-de-france.fr/media/mireille-delmas-marty/UPL54342_31.pdf)>. Acesso em: 5 maio 2015).

706. UNIÓN EUROPEA. Consejo de la Unión Europea. *Decisión Marco 2002/946/JAI*. Marco penal para la represión de la ayuda a la inmigración clandestina. UE, 2002.
707. Com base nessa decisão, sobreveio a Diretiva 2002/90/CE, pretendendo dar eficácia à aplicação da Decisão marco em referência. A Diretiva definiu que um dos objetivos da UE é o estabelecimento progressivo de um espaço de liberdade, segurança e justiça, o que implica a luta contra a imigração clandestina, definindo as normas mínimas para as sanções e a responsabilidade por esse tipo de imigração (UNIÓN EUROPEA. Consejo de la Unión Europea. *Directiva 2002/90/CE*, de 28 de noviembre de 2002. Define la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares).
708. UNIÃO EUROPEIA. Conselho da União Europeia e Parlamento Europeu. *Directiva 2009/52/CE*, de 18 de junho de 2009. Estabelece normas mínimas sobre sanções e medidas contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular.
709. UNIÃO EUROPEIA. Convenção Europeia de Direitos Humanos. Roma, 4 de novembro de 1950. Últimas modificações introduzidas pelo Protocolo 14 (STCE n. 194), passando a vigorar em 01 de junho de 2010. Disponível em: <[http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_POR.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf)>. Acesso em: 8 maio 2015.

Nesse sentido, em algumas ocasiões, o Tribunal confirmou o direito à reunião familiar,<sup>710</sup> como no caso *Nunez versus Noruega*, em que entendeu que, *mesmo que os requisitos legais para a expulsão estivessem presentes, a medida não poderia ser aplicada se, no caso concreto e levando-se em consideração a situação pessoal do imigrante*, for desproporcional, ou mesmo se atingir membros próximos da família, em respeito ao art. 8.º da Convenção Europeia de Direitos Humanos, que versa sobre a proteção à família.<sup>711</sup>

Em Portugal, Maria João Guia analisou o fenômeno da “crimigração” a partir do século XXI, partindo do pressuposto de que, sempre que há ondas de criminalidade, os imigrantes são os primeiros a serem acusados, independentemente da comprovação da sua culpabilidade. Em relação a Portugal, salientou que foi muito divulgado que o aumento dos crimes violentos, ocorrido nos últimos anos, tinha correlação com o aumento do número de imigrantes. Com base nos dados da população carcerária de estrangeiros e na relação com o tipo de delito cometido, concluiu que os imigrantes, em geral, não cometem mais crimes do que a população nacional, tampouco que existe relação entre imigração e criminalidade.<sup>712</sup>

Segundo Guia, o número de crimes perpetrados por imigrantes em Portugal é relativamente pequeno, e a exclusão social parece ser um fator central nesse problema, encontrando-se especialmente ligada ao tráfico de drogas em bairros e subúrbios mais pobres, ocupados por imigrantes oriundos das ex-colônias portuguesas. Salientou a autora que o aumento da proporção de reclusos estrangeiros e imigrantes nos últimos anos acompanha o

---

710. Para a reunião familiar como causa que obsta a expulsão, vários fatores são levados em conta, como, por exemplo, a efetiva ruptura da vida familiar, na medida dos laços no Estado signatário, se existem obstáculos intransponíveis no caminho da vida familiar no país de origem (de um ou mais deles), bem como o histórico de violações à lei de imigração (ANSELMO, M. A. *O tratamento... cit.*, 2013. p. 15).

711. UNIÃO EUROPEIA. Tribunal Europeu de Direitos Humanos. Quarta sessão. *Caso Nunez v. Norway*. N. 55597/09, j. Strasbourg, 28 de junho de 2011 e 28 de setembro de 2011.

712. GUIA, Maria João. *Imigração e criminalidade* – Caleidoscópio de imigrantes reclusos. Coimbra: Almedina, 2008. O trabalho estatístico que serviu de base à investigação centrou-se sobretudo nos dados fornecidos pela Direção Geral dos Serviços Prisionais, quanto aos reclusos estrangeiros em 2002 e 2005. Sobre a desconstrução da relação entre imigração e criminalidade violenta, ver: GUIA, Maria João. *Imigrantes e Criminalidade Violenta em Portugal: Que relação?* In: O Cabo dos Trabalhos: Revista Electrónica dos Programas de Mestrado e Doutoramento do CES/FEUC/FLUC. n. 4, 2010. Disponível em: <<http://cabodostrabalhos/ces.uc.pt/n4/ensaios.php>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

aumento da população imigrante, motivo pelo qual não constatou relevância nesse aumento.<sup>713</sup>

Por outro lado, constatou que há discriminação na acusação, condenação e aplicação da pena de prisão, inclusive da prisão preventiva, e nas próprias condições de acesso à justiça com que se deparam os imigrantes em Portugal. Não sendo uma desigualdade exclusiva da condição imigrante (muitos portugueses tenderão a senti-la da mesma forma), há um bloqueio que incorpora uma forte desigualdade do sistema perante os cidadãos e traduz um acesso diferencial ao direito e à justiça por parte dos cidadãos de diferentes estratos sociais. Assim, mesmo que os imigrantes não cometam mais crimes do que os portugueses, existem diferenças de prisões preventivas e condenações de determinados crimes entre os grupos de imigrantes e estrangeiros.<sup>714</sup>

Assim, no final do século XX e no início do XXI, enquanto os países ricos puseram em prática a crimigração, os países em desenvolvimento caracterizam-se pela imigração explosiva, e os países de extrema pobreza mantiveram predominância nas migrações internas, formando os extremos de um triângulo ou pirâmide. Porém, pode-se verificar a tendência que tais características se modifiquem, em razão do *fracasso* da crimigração e da efetivação dos direitos humanos.<sup>715</sup>

### 3.2.2 As tendências político-criminais no Brasil: a guerra às drogas e o encarceramento de massa de estrangeiros

No Brasil, não se configurou o fenômeno da crimigração – no sentido de criminalização das migrações – no período em análise, seja porque o Brasil não recebeu fluxos significativos de imigrantes, seja porque não houve reforma legislativa posterior ao aumento da imigração, que já coincide com o início do século XXI.

713. GUIA, Maria João. *Imigração e criminalidade...*, 2008. p. 23.

714. GUIA, Maria João. *Imigração e Criminalidade...*, 2008. p. 26. Além disso, merece destaque, para o aumento dos estrangeiros presos em Portugal, a prisão preventiva, principalmente por *tráfico de drogas*, seguindo-se os crimes usualmente associados aos fenômenos migratórios, como a *associação criminosa* e a *falsificação de documentos* (SEABRA, Hugo Martinez de; SANTOS, Tiago. Reclusos estrangeiros em Portugal: esteios de uma problematização. In: *Observatório da Imigração*. N. 19. Lisboa: 2006. Disponível em: <[http://www.oi.acidi.gov.pt/docs/Estudos%20OI/Estudo\\_OI\\_20.pdf](http://www.oi.acidi.gov.pt/docs/Estudos%20OI/Estudo_OI_20.pdf)>. Acesso em: 7 jul. 2014. p. 65).

715. GUIA, M. J. Crimigração... *Revista Liberdades...*, 2012. p. 102-103.

Atualmente, são crimes próprios de estrangeiros aqueles já previstos antes do término da ditadura civil-militar brasileira, como o delito de reingresso daquele que foi expulso, disciplinado pelo art. 338 do Código Penal de 1940, e o crime de fraude de lei sobre estrangeiro (art. 309 do Código Penal) que prevê “(...) *usar o estrangeiro, para entrar ou permanecer no território nacional, nome que não é o seu*”.<sup>716</sup>

Além da previsão de dois tipos penais no Código, o Estatuto do Estrangeiro de 1980, no art. 125, ao tratar das infrações e penalidades,<sup>717</sup> prescreve, em seu inciso XII, que é tipificada penalmente a introdução de estrangeiro clandestinamente ou a ocultação de estrangeiro irregular (apenada com detenção, de um a três anos e, se o infrator for estrangeiro, expulsão); no inciso XIII, também é crime fazer declaração falsa em “[...] processo de transformação de visto, de registro, de alteração de assentamentos, de naturalização, ou para a obtenção de passaporte para estrangeiro, *laissez-passer*, ou, quando exigido, visto de saída” (pena de reclusão de um a cinco anos e, se o infrator for estrangeiro, expulsão).<sup>718</sup>

Já no inciso XI do art. 125, que constitui infração penal a violação dos arts. 106 e 107 do Estatuto (apenada com detenção, de um a três anos). O conteúdo desses artigos, que tratam das vedações ao estrangeiro, dentre elas participar de administração ou representação de sindicato ou associação profissional, bem como de entidade fiscalizadora do exercício de profissão regulamentada; prestar assistência religiosa a estabelecimentos de internação coletiva, inclusive prisões; ser proprietário de navio nacional, de empresa jornalística, ou de aeronave brasileira; ser portador de permissão para explorar recursos minerais, leiloeiro ou despachante aduaneiro (art. 106). Consta ainda vedação expressa do exercício de qualquer atividade de natureza política (incisos I, II e III do art. 107).

Tais dispositivos não podem ser considerados recepcionados pela Constituição da República de 1988, uma vez que esta assegurou ao estrangeiro a liberdade de associação sindical, de exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão (art. 5.º, XIII), bem como a liberdade de reunião (art. 5.º, XVI), sem olvidar a expressa previsão da liberdade religiosa (art. 5.º, VI) e da igualdade de tratamento entre nacionais e estrangeiros (art. 5.º, caput).<sup>719</sup> Em razão disso, segundo

---

716. ANSELMO, M. A. O tratamento... cit., 2013. p. 143-160.

717. As infrações relativas aos incisos I a X são administrativas, uma vez que sujeitas a medidas também administrativas, como as de deportação, cancelamento de registro e multa.

718. ANSELMO, M. A. O tratamento... cit., 2013. p. 145.

719. ANSELMO, M. A. O tratamento... cit., 2013. p. 144.

pesquisa de Marcio Adriano Anselmo, poucos inquéritos policiais são instaurados pela Polícia Federal para apurar tais condutas, embora o número venha crescendo, conforme a Tabela 5.

**Tabela 5 – Inquéritos policiais instaurados no âmbito da Polícia Federal (2007-11).**

| Ano   | Art. 309 do CP | Art. 338 do CP | Art. 125 da Lei 6.815/1980 |
|-------|----------------|----------------|----------------------------|
| 2007  | 7              | 15             | 68                         |
| 2008  | 22             | 19             | 78                         |
| 2009  | 16             | 22             | 167                        |
| 2010  | 23             | 20             | 96                         |
| 2011  | 61             | 33             | 235                        |
| TOTAL | 129            | 109            | 644                        |

Fonte: Sistema de Acompanhamento Processual (SINPRO). Polícia Federal, apud ANSELMO, Marcio Adriano. O tratamento jurídico estrangeiro: o crime de reingresso do estrangeiro expulso – A visão do Superior Tribunal de Justiça – A visão do Supremo Tribunal Federal. Revista de informação legislativa. v. 50, n. 197, p. 143-160, jan.-mar. 2013, p. 144.

Certo é, no entanto, que se aplicando literalmente as disposições dos arts. 106, 107 e 125, o imigrante será denunciado, processado e condenado, e o trânsito em julgado da sentença condenatória pode gerar a expulsão e, consequentemente, a vedação do seu reingresso. Assim, a manutenção desses dispositivos no ordenamento jurídico gera insegurança ao imigrante, uma vez que, a despeito da inconstitucionalidade e dos poucos inquéritos policiais instaurados, até mesmo os inquéritos culminam em prisões em flagrante de imigrantes que buscam a regularização migratória perante a Polícia Federal.

Exemplo dessa insegurança foi a intimação, expedida pela Polícia Federal, para uma professora da Universidade Federal de Minas Gerais, cidadã italiana, comparecer em interrogatório agendado para 20 de julho de 2016, em virtude de denúncia de *participação em atividades partidárias e sindicais*, vedada pelo art. 107, apesar da inconstitucionalidade do dispositivo.<sup>720</sup>

720. BRASIL. Ministério da Justiça. Superintendência Regional da Polícia Federal em Minas Gerais. Ofício n. 2827/2016 – IPL 0310/2016-4 SR/DPF/MG. Belo Horizonte, 07 abr 2016. Consta na intimação que a professora “*é estrangeira e está militando em sindicatos e partidos políticos no território nacional, sendo que deverá prestar esclarecimentos no interesse da Justiça*”.

Em relação à instauração de inquéritos policiais e à ausência da subsequente condenação e expulsão, uma das possibilidades, além da não recepção pela Constituição de 1988, são o arquivamento, a aplicação da suspensão condicional do processo, mecanismo de justiça negociada que culmina na extinção do processo criminal e da punibilidade, nos termos do art. 89 da Lei 9.099, de 26 de setembro de 1995, que dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais.

Além disso, o Departamento de Estrangeiros do Ministério da Justiça, atualmente responsável pela análise e encaminhamento ao Ministro da Justiça dos processos administrativos instaurados para fins de expulsão, ao menos no ano de 2014, não tem encaminhado processos de estrangeiros condenados por sentença transitada em julgado que tenha pena de, no mínimo, dois anos, consoante tabela constante no Anexo B, e declaração do Relatório sobre a situação das pessoas estrangeiras presas no Brasil.

Pode-se afirmar, outrossim, que as tendências político-criminais no Brasil atual que mais repercutem na criminalização do estrangeiro, portanto, não são os *crimes próprios* destes, com penas que os sujeitam à justiça negociada, mas outros crimes comuns, inclusive cujo mandamento de criminalização se encontra na própria Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

O legislador constituinte de 1988 conferiu especial atenção ao tráfico ilícito de entorpecentes, abordando-o em diversos dispositivos<sup>721</sup> e consolidando a chamada *guerra às drogas*. Previu que o *brasileiro naturalizado poderá ser extraditado*, se cometesse crime comum antes da naturalização – prática já adotada pelo Supremo Tribunal Federal –, ou se comprovado *envolvimento em tráfico ilícito de drogas* (art. 5.º, LI), o que representou uma inovação, uma vez que abriu margem para a extradição a qualquer tempo.

Assim, enquanto as Constituições anteriores impediam a extradição do brasileiro, não distinguindo o nato do naturalizado, ou silenciavam sobre o assunto, e os diplomas legais e convencionais apenas excepcionavam o deferimento da entrega do naturalizado por crime perpetrado antes da

---

721. Nunca antes a questão havia merecido tamanha atenção constitucional, e os pontos da Constituição que tratam diretamente das drogas são os seguintes: art. 5.º, XLIII (crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça e anistia) e LI (extradição do brasileiro naturalizado); art. 144, §1.º, II (que trata da atribuição da polícia federal para prevenir e combater o tráfico internacional de drogas); 227, § 3.º (proteção da criança e do adolescente e programas de prevenção ao uso de drogas em relação a estes); 243 e seu parágrafo único (desapropriação de terras usadas para o cultivo de substâncias entorpecentes).

nacionalidade adquirida, a Carta Política de 1988 foi além, ao instituir a segunda exceção ao princípio da inextraditabilidade do brasileiro.<sup>722</sup> Logo, o texto constitucional encerrou a polêmica que existia em torno da extradição do brasileiro por fato praticado antes da naturalização, mas, por outro lado, deu início a uma nova controvérsia, qual seja, da possibilidade de entrega do brasileiro naturalizado por crime perpetrado em qualquer tempo, desde que haja comprovado envolvimento no tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins.<sup>723</sup>

A origem desse dispositivo derivou de Emenda Aditiva ao Anteprojeto de Constituição, feita pelo Constituinte Francisco Rossi perante a Subcomissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. A emenda parlamentar baseou-se na justificativa de que “(...) *essa redação permitirá um combate mais eficaz ao tráfico internacional de drogas, que faz do Brasil, hoje, rota importante para o escoamento e distribuição das mesmas, principalmente para a Europa e os Estados Unidos*”.<sup>724</sup>

Segundo Artur de Brito Gueiros Souza, se, de um lado, a inovação em causa é digna de críticas, na medida em que discrimina negativamente o brasileiro naturalizado, em detrimento de uma tradicional política de proteção à nacionalidade adquirida, por outro, não se pode deixar de reconhecer que, ante o elevado índice de extraditandos envolvidos no tráfico de drogas, alguma ação necessitava ser tomada no nível do direito positivo. Justifica que, muito mais do que uma importante rota para o escoamento do tráfico de drogas, o *Brasil transformou-se numa base fixa para a ação dos chamados narcotraficantes internacionais*, sendo certo que alguns deles procuravam adquirir a nacionalidade brasileira, com o claro

722. SOUZA, Artur de Brito Gueiros. *As novas tendências do direito extradicional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2013. p. 134.

723. SOUZA, A. B. G. *As novas...* cit., 2013. p. 138.

724. Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados. EMENDA 1P05024-3, DE 02.07.87. apud SOUZA, A. B. G. *As novas...* cit., 2013. p. 139. Tal inovação sofreu críticas do Constituinte Álvaro Valle, que – por desejar sua supressão – argumentou em Plenário: “É importante essa compreensão para que não haja tentação, amanhã, de um intérprete imaginar que o *mens legis*, Sr. Presidente, seja a de que um brasileiro naturalizado, tendo cometido esse crime, possa ser extraditado, porque aí estabeleceríamos uma diferença entre brasileiro naturalizado e o nato, o que não poderíamos fazer. No momento em que ele tivesse cometido o crime, após a sua naturalização, evidentemente, ele terá que ser tratado tal como um brasileiro nato, ou estaríamos criando um precedente extraordinariamente grave na Constituição” (Diário da Assembleia Nacional Constituinte de 05.02.88, p. 7.015 apud SOUZA, A. B. G. *As novas...* cit., 2013. p. 140.

intuito de escapar da ação dos organismos da repressão do comércio ilícito de drogas.<sup>725</sup>

Para o autor, a larga utilização da extradição como mecanismo de combate aos atos praticados por traficantes de drogas pode ser aferida através do levantamento feito nos processos de extradição passiva que tramitaram no Supremo Tribunal Federal, em 1998, ou seja, 10 anos após a promulgação da Constituição, e constatou que cerca de 35,4% da totalidade de processos tratavam do envolvimento de extraditandos com o tráfico de drogas.<sup>726</sup>

A Carta Política de 1988 também determinou ao legislador ordinário que a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos são inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia (art. 5.º, XLIII).<sup>727</sup> O objetivo do dispositivo era impedir que, no Estado democrático, torturadores e perseguidores políticos, como os da ditadura civil-militar, pudessem ser beneficiados por leis de anistia de legitimidade duvidosa.

A faculdade atribuída pela Constituição ao legislador ordinário de rotular infrações com a *marca de hediondez presumida* possui razões distintas das anteriores, e identificáveis com o *Movimento Lei e Ordem*, corrente político-criminal surgida nos Estados Unidos na década de 70 e com reflexos nas décadas imediatas do século XX, que pode ser definido como uma *criminologia da vida cotidiana*, que discursava pela imprescindibilidade da ordem, e não da justiça, como valor supremo.<sup>728</sup> No Brasil, essa corrente expandiu-se, devido a fatos detectados já nas décadas de 70 e 80, como o conceito reducionista da violência, fazendo-o coincidir com o da criminalidade, a criação, pelos meios de comunicação social, de um sentimento coletivo e individual de insegurança, além do emprego desses meios para efeito de dramatização da violência para

---

725. SOUZA, A. B. G. *As novas...* cit., 2013. p. 142.

726. SOUZA, op. cit., p. 142.

727. Ao dispositivo podem ser tecidas inúmeras críticas, como o fato de instituir, em *hierarquia jurídica máxima*, uma categoria especial de crimes e atribuir-lhes, de forma absoluta e apriorística, o rótulo de hediondez, reservando ao legislador a própria discriminação dos tipos penais. Além disso, sua localização na Constituição, junto aos direitos fundamentais, também é criticável, uma vez que o dispositivo restringe direitos, de forma, inclusive, temerária, ao criar a categoria “aberta” das infrações hediondas (LEAL, João José. *Crimes hediondos: A Lei 8.072/90 como expressão do direito penal da severidade*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2003. p. 13).

728. FRANCO, Alberto Silva. *Crimes Hediondos*. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 85.

seu uso político. Daí por que, substituindo a *ideologia da Segurança Nacional*, a ideologia de *Defesa Social*, com ênfase na *segurança urbana*, estabeleceu uma *guerra contra a criminalidade comum*, com a necessidade do endurecimento das sanções penais para conter a violência social personificada nos criminosos.<sup>729</sup>

Logo, o Movimento Lei e Ordem influenciou o texto constitucional, com suas considerações sobre a culpa do *criminoso*, dotado de características como a periculosidade e a responsabilidade pela insegurança social, criou a categoria dos *crimes hediondos*. Além disso, equiparou-a a outras espécies criminosas, como a tortura, o terrorismo e o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins. Finalmente, atribuiu, ao legislador ordinário, a tarefa de conceituar crime hediondo, “(...) hipótese típica não detectada na história do direito penal brasileiro”, e de formular tipos e cominar penas aos crimes dessa categoria, segundo Alberto Silva Franco, “(...) numa luta incansável contra o crime, mas fadada ao insucesso por seu irracionalismo, por sua passionalidade e por sua unilateralidade”.<sup>730</sup>

Por conseguinte, em relação à tortura, terrorismo, tráfico drogas e crimes hediondos, há uma decisão valorativa fundamental anterior à legislação penal e, ao mesmo tempo, obrigatória para ela.<sup>731</sup> Em relação aos últimos, há um *imperativo de tutela* que obriga o legislador a enumerar os *crimes hediondos*, porém sem trazer os bens jurídicos que pretende tutelar, tampouco definir a gravidade das lesões. A partir disso, instaurou-se um processo de produção legislativa alimentado por casuísmos, vinculado ao início de *Direito penal de exceção* no Estado democrático de direito brasileiro, no sentido que abandonam direitos e garantias fundamentais para *combater* emergências específicas, mediante normas simbólicas.<sup>732</sup>

729. CARVALHO, S. *Política...* cit., 2007. p. 39.

730. FRANCO, op. cit., 2005. p. 94.

731. FELDENS, Luciano. *A Constituição Penal: A dupla face da proporcionalidade no controle das normas penais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p. 74.

732. LEAL, J. J. *Crimes...* cit., 2003. p. 14. A tendência antigarantista, aliás, atualmente está vinculada à *cultura de emergência* e à *prática da exceção*, consistente em medidas administrativas imediatistas determinadas pelo clamor midiático, como são as prisões-espetáculo, bem como a edição de *leis penais de exceção*, porquanto também motivadas por situações específicas e com disposições limitadoras e supressoras de direitos e garantias fundamentais, sem obediência ao princípio da proporcionalidade. Dessa regressão, deriva a acentuação da relativização do modelo de legalidade penal consolidado pelas Constituições contemporâneas e originário da tradição liberal (FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão*. Teoria do garantismo penal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 746).

Exemplo disso é a Lei 8.072/1990,<sup>733</sup> legislação punitiva caracterizada por definir grupos com potencialidade delitiva, bem como por restringir direitos e garantias constitucionais, que violou princípios jurídico-penais, como o da individualização da pena, da progressão de regime pelo mérito do condenado na execução da pena privativa de liberdade e princípio da presunção de inocência. Essa lei, em seu art. 2.º, previu que os crimes hediondos, a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e o terrorismo, além de serem insuscetíveis de anistia, graça, indulto e fiança, também eram incompatíveis com a concessão de liberdade provisória, e que a pena seria cumprida em regime integralmente fechado.<sup>734</sup>

A partir disso, *várias decisões judiciais aplicaram a literalidade da lei e passaram a vedar a concessão da liberdade provisória para acusados por tráfico de drogas* e as outras modalidades supramencionadas, assim como a progressão de regime, e criou-se uma *cultura de aprisionamento* em relação a esses delitos, independentemente da análise das circunstâncias do caso e das condições pessoais do agente. Somente 16 anos depois, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do HC 82.959<sup>735</sup> em controle de constitucionalidade tendo como objeto o art. 2.º, § 1.º, da Lei 8.072/1990, que previa o regime integralmente fechado, julgou inconstitucional o dispositivo devido à violação da garantia de individualização da pena.<sup>736</sup> Daí por que

---

733. Outras *leis penais de emergência* podem ser citadas, como a Lei 9.034/95, posteriormente alterada pela Lei 10.217/01, destinada ao controle da criminalidade organizada, dispondo sobre os meios de prevenção e de repressão a essa criminalidade, sem promover qualquer delimitação conceitual de *crime organizado*, da mesma forma que ocorreu com os *crimes hediondos*. E, do mesmo modo, há penas desproporcionais e prisões que ferem a presunção de inocência, somadas à violação do próprio princípio acusatório ao possibilitar que o juiz promova a coleta de provas, culminando em um respectivo *processo penal de exceção* (COSTA, Renata Almeida. *A Sociedade Complexa e o Crime Organizado: A Contemporaneidade e o Risco nas Organizações Criminosas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 90-91). Da mesma forma, o Regime Disciplinar Diferenciado, regulamentado nacionalmente pela Lei 10.792/03, analisado na dissertação de mestrado: MORAES, A. L. Z. *Estado de exceção...* cit., 2008.

734. BRASIL. *Lei dos Crimes Hediondos*. Lei 8.072, de 25 de julho de 1990. Publicada no *Diário Oficial da União* em 26.07.1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18072.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18072.htm)>. Acesso em: 8 maio 2015.

735. BRASIL. STF. HC 82.959, rel. Min. Marco Aurélio, j. 23 de fevereiro de 2006. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 1.º set. 2006.

736. Anteriormente à decisão do STF, outros tribunais e juízes monocráticos já faziam o controle difuso de constitucionalidade, julgando inconstitucional o dispositivo que determinava a vedação da progressão de regime no caso de

a Lei 11.464/2007 alterou a norma, fixando regime inicialmente fechado para os condenados pelos crimes hediondos e semelhantes e permitindo a progressão de regime.<sup>737</sup> A referida lei alterou também a redação do art. 2.º, II, mantendo a vedação da concessão da fiança, porém suprimindo a vedação da liberdade provisória.

A Lei 8.072/1990, mesmo com as alterações introduzidas pela Lei 11.464/2007, continua sendo a *gênese do Direito penal de exceção no Brasil contemporâneo, um marco na cultura punitiva de lei e ordem, que acarretou o incremento das taxas de aprisionamento, devido ao revogado regime integralmente fechado e à persistência* (ao menos, na visão de alguns tribunais) *da vedação da liberdade provisória*. Após a Lei dos Crimes Hediondos, o Estado brasileiro permaneceu criando leis penais de emergência para promover penalmente valores ético-sociais, transmitir uma ilusória sensação de segurança ou mesmo para atender explícitos propósitos políticos.<sup>738</sup> Da mesma forma, ainda não foi revertida essa cultura de aprisionamento dos traficantes de drogas, o que repercute profundamente nas detenções das “mulas” do tráfico.

A Lei 11.343/2006 revogou a lei de drogas anterior, mas não colaborou para a redução da cultura de aprisionamento, ao manter a equiparação a crimes hediondos, estendendo, aos acusados de tráfico de drogas (não havendo necessidade de terem sido condenados por sentença transitada em julgado), penas severas, regime inicial fechado, maior dificuldade na progressão de regime e rito processual diferenciado – dentre elas, a manutenção do interrogatório no início do processo, e não ao final –,<sup>739</sup> em

---

crimes hediondos por violar o princípio da individualização da pena, que também é observado na fase da execução. As decisões citavam a lei de combate ao crime organizado, que previa o “início” do cumprimento da pena, seja qual for o crime decorrente de quadrilha ou bando, em regime fechado, e a Lei de Tortura, crime equiparado aos hediondos, que “(...) *autoriza a progressão*”. Defendia-se, portanto, a violação ao princípio isonômico e, portanto, à perda da eficácia do art. 2, § 1.º, da Lei dos Crimes Hediondos (AZEVEDO, Tupinambá Pinto. Crimes hediondos e regime carcerário único: novos motivos de inconstitucionalidade. In: CARVALHO, Salo (coord.). *Crítica à execução penal*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 472).

737. MORAES, Alexandre; SMANIO, Gianpaolo Poggio. *Legislação penal especial*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 42.

738. FRANCO, A. S. *Crimes...* cit., 2005. p. 636-638.

739. Em relação ao interrogatório ao final, o Superior Tribunal de Justiça assim se posicionou: “[...] *em estrita observância ao princípio da especialidade, existindo rito próprio para a apuração do delito atribuído à paciente, afastam-se as regras do procedimento comum ordinário previstas no Código de Processo Penal, cuja aplicação pressupõe, por certo, a ausência de regramento específico para a hipótese 3.*

uma nítida dinâmica para dificultar a defesa do indivíduo supostamente traficante de drogas.<sup>740</sup> A prisão provisória, mesmo após essa lei, continuou sendo utilizada indiscriminadamente e baseada na *gravidade do delito* e na antecipação do juízo de condenação.<sup>741</sup>

Após a nova lei, aliás, houve crescimento das prisões por tráfico de drogas, uma vez que a pena mínima para os crimes de tráfico subiu de

---

*Se a Lei 11.343/2006 determina que o interrogatório do acusado será o primeiro ato da audiência de instrução e julgamento, ao passo que o artigo 400 do Código de Processo Penal prevê a realização de tal ato somente ao final, não há dúvidas de que deve ser aplicada a legislação específica, pois, como visto, as regras do procedimento comum ordinário só têm lugar no procedimento especial quando nele houver omissões ou lacunas [...]” (BRASIL. STJ. HC 180.033/SP, 5.ª T., rel. Min. Jorge Mussi, j. 16.02.2012, DJe 29.02.2012).*

740. GUILHERME, Vera Maria. Enfrentando o punitivismo “nosso” de cada dia: a política antidrogas do Brasil como desafio. In: ÁVILA, Gustavo Noronha de (Org.). *Fraturas do sistema penal*. Porto Alegre: Sulina, 2013. p. 157.

741. JESUS, Maria Gorete Marques de (Coord.). *Prisão provisória e Lei de Drogas*: um estudo sobre os flagrantes de tráfico de drogas na cidade de São Paulo. São Paulo: Núcleo de Estudo da Violência, 2011. O estudo examinou as práticas e os discursos dos profissionais do sistema de justiça criminal, e traçou um retrato dos casos de tráfico de drogas, apontando para o uso excessivo da prisão provisória. Para a maioria dos juízes entrevistados durante a pesquisa, apesar das decisões dos Tribunais Superiores, “(...) o tráfico é um crime grave e merece ser punido com rigor” (JESUS, op. cit., 2011. p. 85). A pesquisa apontou que, no período de três meses estudado em 2010, em 88,64% dos casos, os acusados não tiveram concedida a liberdade provisória e responderam ao processo presos; em 93% dos casos, após a condenação em primeira instância, não tiveram o direito de recorrer em liberdade. Segundo os pesquisadores, os próprios juízes assumem que há uma antecipação da pena nos casos de tráfico, uma vez que os julgadores já anteveem um juízo condenatório. Na fundamentação das decisões que determinam a prisão preventiva, no entanto, exaram os seguintes fundamentos: (a) gravidade do delito; (b) garantia da ordem pública; (c) garantia da aplicação da lei penal; (d) equiparação do tráfico de drogas a crime hediondo; (e) conveniência da instrução criminal; e (g) quantidade da droga apreendida. A gravidade do crime de tráfico de drogas, argumento presente tanto nas decisões como nas entrevistas, é o ponto mais comum entre os operadores (JESUS, op. cit., 2011. p. 94). Nesse sentido, concluiu a OEA que o uso excepcional da prisão preventiva é um dos problemas mais graves que enfrentam os Estados-membros no que concerne a respeito e garantia dos direitos das pessoas privadas de liberdade, uma situação inadmissível em uma sociedade democrática que respeite a presunção de inocência (Organización de los Estados Americanos. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*. Doc. 46/13, de 30 diciembre 2013. Original: Español. Disponível em: <<http://www.cidh.org>>. Acesso em: 8 maio 2015. p. 119).

três para cinco anos,<sup>742</sup> o que contribuiu para o incremento da população carcerária no período posterior à lei, sem olvidar outros fatores, como o aumento do uso de drogas e do combate a esse espécie delitiva, no que concerne ao “pequeno traficante”.<sup>743</sup> Assim, manteve a pressuposição de que um maior recrudescimento das tipificações e das penas evitará a prática de tais crimes, fomentando a guerra contra o tráfico de drogas e gerando as consequências em relação ao objeto da presente pesquisa.

As “mulas” do tráfico, na atualidade brasileira, representam a maioria dos estrangeiros encarcerados no Brasil.<sup>744</sup> Em pesquisa quantitativa, Arthur de Brito Gueiros Souza verificou que, no ano de 2004, dois terços dos estrangeiros encarcerados no Brasil, ou 72,3% dos detentos, respondiam criminalmente pelo delito de tráfico de drogas (art. 12 da Lei 6.368/76) e associação para fins de tráfico (art. 14 da mesma lei), número este superior aos crimes contra o patrimônio (12,3% dos presos) e aos delitos de falsidade documental, que abrangem a falsificação de vistos, passaportes ou outros documentos de identificação (4,8% dos detentos).<sup>745</sup>

No ano de 2014, segundo dados da Secretaria da Administração Penitenciária do Estado de São Paulo, 81% dos estrangeiros tinham como motivo da prisão o tráfico de drogas (Lei 11.343/2006), ao passo que apenas 13% tinham como motivo crimes contra o patrimônio, e 1,4%, crimes contra a vida.<sup>746</sup> Assim, podem-se verificar os seguintes números:

- 
742. O art. 33, §4.º, da Lei 11.343/2006, no entanto, possibilita a aplicação abaixo dos cinco anos no caso do “tráfico privilegiado”, em que as penas poderão ser reduzidas de um sexto a dois terços, desde que o agente seja primário, de bons antecedentes, não se dedique às atividades criminosas e nem integre organização criminosa.
743. “O promotor destacou que só chega à justiça o pequeno traficante, enquanto o médio e o grande raramente aparecem” (JESUS, op. cit., 2011. p. 74).
744. Também foi a constatação da pesquisa constante em: SOUZA, Artur de Brito Gueiros. *Presos estrangeiros no Brasil: aspectos jurídicos e criminológicos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
745. SOUZA, A. B. G. Presos... cit., 2007. p. 66-67.
746. Os dados foram fornecidos pela Assessoria de Imprensa da Secretaria da Administração Penitenciária em 10 de dezembro de 2014: 2.078 presos estrangeiros (1.559 homens e 519 mulheres) no Estado de São Paulo, sendo 1.692 presos pelo delito de tráfico de drogas (1.203 homens e 484 mulheres). No âmbito nacional, o total de presos estrangeiros em julho de 2013 era de 3.191, e o percentual de presos por tráfico de drogas é de aproximadamente 90%. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/acesso-a-informacao/estatisticas-prisional/anexos-sistema-prisional/total-brasil-junho-2013.pdf>>. Acesso em: 8 dez. 2014.

**Tabela 6 – Número de Presos no Estado de São Paulo em março de 2014 conforme a infração penal.**

| Infração penal             | Número de Presos no Estado de São Paulo em março de 2014 |
|----------------------------|----------------------------------------------------------|
| Crimes contra a vida       | 29                                                       |
| Crimes contra o patrimônio | 270                                                      |
| Tráfico de drogas          | 1687                                                     |
| Outros                     | 92                                                       |
| Total                      | 2078                                                     |

Fonte: Assessoria de Imprensa da Secretaria da Administração Penitenciária (SAP-SP). 10 de dezembro de 2014.

Traduzindo-se no Gráfico 3:

**Gráfico 3 – Número de Presos no Estado de São Paulo em março de 2014 conforme a infração penal.**



Fonte: Assessoria de Imprensa da Secretaria da Administração Penitenciária (SAP-SP). 10 de dezembro de 2014.

No âmbito nacional, o Relatório sobre a situação das pessoas estrangeiras presas no Brasil,<sup>747</sup> primeiro documento oficial destinado a

747. Em 19 de agosto de 2014, por meio da Portaria 317, o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) instituiu Grupo de Trabalho para “elaborar

analisar a situação de não nacionais em situação de prisão no País, informou que, *em junho de 2013, havia 3.191 estrangeiros em privação de liberdade nos estabelecimentos penais brasileiros* (2.464 homens e 727 mulheres).<sup>748</sup>

Segundo o mesmo Relatório, o percentual total, por continente, era, em junho de 2013, 46,76% para naturais de países da América; 30,87% da África; 17,42% da Europa; 4,95% da Ásia; e 0% para os países da Oceania. Em relação aos africanos, a questão racial repercute no aumento das abordagens e consequente prisões em flagrante por tráfico de drogas em aeroportos internacionais, uma vez que a proveniência africana e a identificação pela cor da pele aumenta a chance de ser preso em flagrante, mormente considerando que é consabido que a miséria que assola o Continente africano reduz a chance de que os nacionais adquiram passagens aéreas internacionais, sem financiamento de terceiros. Exemplo disso é que as pessoas estrangeiras presas no Estado de São Paulo, em que há o maior aeroporto internacional do Brasil, são provenientes, em sua maioria, de países do Continente africano (42,94% em junho de 2013), número maior que do Continente americano (33,99% em junho de 2013).<sup>749</sup>

Segue o Gráfico 4, que traduz o percentual por Continente de nacionalidade dos presos estrangeiros em junho de 2013.

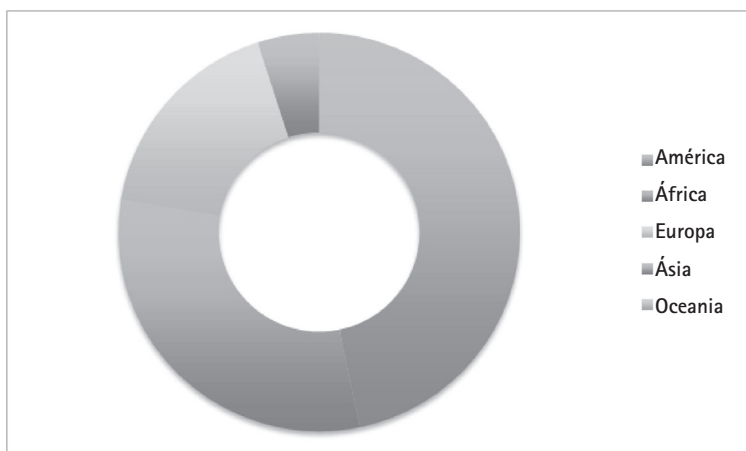
---

propostas e definir diretrizes quanto à situação de presos estrangeiros no país”. Na referida Portaria, deu-se ao GT atribuição para: I – analisar elementos relativos à situação atual de presos estrangeiros no país; II – realizar levantamentos técnicos sobre ações governamentais já existentes relacionadas à assistência de presos estrangeiros; III – propor diretrizes normativas e ações estratégicas relacionadas à assistência de presos estrangeiros no país. Compuseram o GT representantes do DEPEN (Ouvidoria, Projeto Mulheres da Diretoria de Políticas Penitenciárias-DIRPP e Escola Nacional de Serviços Penais-ESPEN) e dos seguintes órgãos convidados: MRE; MS; SDH; Ministério Público Federal (MPF); Assessoria Internacional do Ministério da Justiça; DEEST/MJ; Secretaria de Assuntos Legislativos do MJ (SAL/MJ); DPU; Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Além de “um representante de organização da Sociedade Civil que tenha, entre suas finalidades, a assistência a presos estrangeiros”, sendo esta o Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC). (BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. Grupo de Trabalho criado pela Portaria 317, de 19 de agosto de 2014. *Relatório sobre a situação das pessoas estrangeiras presas no Brasil*. Brasília: dezembro de 2014).

748. BRASIL. Ministério da Justiça. *Sistema Integrado de Informações Penitenciárias-Infopen* – jun. 2013 apud BRASIL. *Relatório sobre a situação das pessoas estrangeiras presas no Brasil...* cit., 2014. p. 6-7.

749. BRASIL. Ministério da Justiça. *Sistema Integrado de Informações Penitenciárias-Infopen*, jun. 2013 apud BRASIL. *Relatório sobre a situação das pessoas estrangeiras presas no Brasil...* cit., 2014. p. 6-7.

**Gráfico 4 – Percentual por continente de nacionalidade dos presos estrangeiros em junho de 2013.**



Fonte: BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. Grupo de Trabalho criado pela Portaria 317, de 19 de agosto de 2014. *Relatório sobre a situação das pessoas estrangeiras presas no Brasil*. Brasília: dezembro de 2014.

Nesse ponto, e também em relação ao percentual de encarceramento feminino, que será tratado em apartado no próximo item deste Capítulo, a política criminal direcionada aos estrangeiros, de fundamento legal que persiste desde a ditadura civil-militar brasileira, passou a se confundir com a guerra às drogas.<sup>750</sup>

A quantidade de pessoas estrangeiras em privação de liberdade no Brasil, principalmente por tráfico de drogas, deve-se também à dificuldade de concessão da liberdade no curso do processo, de obtenção de progressão de regime e do livramento condicional, devido à *cultura punitiva* relacionada

750. CARVALHO, Salo de. *Política criminal de drogas no Brasil* (Estudo Criminológico e Dogmático). 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 24-31. A Lei 11.343/2006, aliás, repercute não somente no encarceramento de massa de estrangeiros, mas também de brasileiros. Dados comparativos, fornecidos pelo Infopen, registram o aumento exponencial do encarceramento por tráfico de drogas quando comparadas estatísticas de 2005 e de 2011. Isto porque, no Brasil, em 2005, havia 32.880 pessoas presas por tráfico de drogas; em 2011, esse número passou a ser de 125.744. Ou seja, a aplicação da Lei 11.343/2006 resultou no aumento na população carcerária como um todo, e não somente dos números relativos aos presos estrangeiros (GUILHERME, V. M.. Enfrentando... In: ÁVILA, G. N. (org.). *Fraturas...* cit., 2013. p. 158).

ao tráfico de drogas, mormente o internacional, consoante já analisado anteriormente.

Além disso, ignora-se que o preso estrangeiro tem os mesmos direitos que o brasileiro,<sup>751</sup> dentre eles a garantia constitucional de acesso à justiça e às Defensorias Públicas, a presunção de inocência, o trabalho e a remição pelo trabalho,<sup>752</sup> o estudo e a remição pelo estudo, a liberdade religiosa e de culto, a saúde e a higiene, a saída temporária, a visitação, inclusive visita íntima, a tradução em seu idioma de origem, a assistência consular. Os estrangeiros têm direito ainda à progressão de regime e ao livramento condicional.

O que ocorre na prática, no entanto, é a projeção dos efeitos da decretação de expulsão sobre o cotidiano do cumprimento da pena de indivíduos não nacionais, afetando o direito de usufruírem do sistema progressivo de cumprimento da pena e ainda antecipando seu cumprimento e violando o princípio da presunção de inocência ao negar a liberdade provisória.<sup>753</sup> A posição clássica do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, aliás, é justamente no sentido da impossibilidade de concessão de qualquer forma de progressão na execução da pena em benefício do estrangeiro condenado criminalmente no aguardo de eventual expulsão já decretada ou no curso de processo expulsório em tramitação, sob pena de frustrar-se a própria ordem de expulsão (utilizando-se de uma “presunção de fuga”) e de garantir a progressão a quem não pode trabalhar licitamente no Brasil.<sup>754</sup>

751. Além das previsões constitucionais e de direito internacional mencionadas no item anterior desta Tese, a não discriminação é um dos princípios essenciais das Regras Mínimas do Tratamento de Prisioneiros (UNITED NATIONS. *Human Rights and Prisons: Trainer's Guide on Human Rights Training for Prison Officials*. United Nations: New York and Geneva, 2005).

752. Nas unidades prisionais em que não há oficinas de trabalho, qualquer outra atividade diária, constante e com horário, deve ser considerada para fins de remição, uma vez que é dever do Estado disponibilizar trabalho.

753. SOUZA, A. B. G. *Presos...* cit., 2007. p. 206.

754. CAHALI, Yussef Said. *Estatuto do Estrangeiro*. São Paulo: Saraiva, 1983. p. 218. O autor traz diversos julgados do STF e do STJ nesse sentido. Da mesma forma, Artur de Brito Gueiros Souza comenta, dentre outros julgados, o HC 56.311, em que o STF decidiu que “(...) o estrangeiro deve aguardar o integral cumprimento da pena, sem direito à progressão ao regime semiaberto”. Acrescentou, quanto ao livramento condicional, que um dos fundamentos do indeferimento é o Decreto-lei 4.865, de 1942, que veda o livramento aos estrangeiros. Ocorre que tal Decreto foi tacitamente revogado pela Constituição de 1946, e também em razão da posterior legislação do estrangeiro (Decreto-lei 941, de 1969, posteriormente revogado pela Lei 6.815, de 1980), legislação que nada previu

Contrariando essa tendência, há recentes julgados favoráveis à progressão de regime dos presos estrangeiros. O Superior Tribunal de Justiça, flexibilizando sua posição tradicional, já se manifestou no sentido de que a situação irregular de estrangeiro no País não é circunstância, por si só, apta a afastar o princípio da igualdade entre nacionais e estrangeiros e “(...) a possibilidade de fuga e, consequentemente, de frustração do decreto de expulsão não justifica o indeferimento do pedido da progressão ao regime semiaberto”.<sup>755</sup> Da mesma forma, o Supremo Tribunal Federal, em algumas ocasiões, entendeu que o fato de o condenado por tráfico de droga ser estrangeiro, estar preso, não ter domicílio no País e ser objeto de processo de expulsão não constitui óbice à progressão de regime de cumprimento da pena.<sup>756</sup>

Apesar de alguns julgados favoráveis, os juízes, em primeira instância, costumam negar a progressão de regime. Um dos fundamentos para a manutenção do regime fechado é que o art. 114 da Lei de Execução Penal impõe algumas obrigações para a progressão, dentre eles que o preso esteja trabalhando ou comprove a possibilidade de fazê-lo imediatamente (inciso I).

O livramento condicional exige mais requisitos do que a progressão, dentre eles “(...) obter ocupação lícita, dentro de prazo razoável se for apto para

---

de restrição quanto à obtenção do livramento ou qualquer outro instituto assemelhado (SOUZA, A. B. G. *Presos...* cit., 2007. p. 207-227).

755. BRASIL. STJ. HC 219.017-SP. Rel. Min. Laurita Vaz, julgado em 15/3/2012, noticiado no *Informativo* 493, período: 12 a 23 de março de 2012. Já em 2015, foi proferida outra decisão nesse mesmo sentido: “(...) 1. A progressão de regime de cumprimento da pena, tanto do nacional quanto do estrangeiro, deve ser pautada pelo respeito à dignidade da pessoa humana e pela observância aos princípios da igualdade e da individualização da pena, com avaliação dos critérios objetivo e subjetivo a que alude o art. 112 da LEP. 2. O benefício não pode, assim, ser negado pelo simples fato de o apenado estar em situação irregular no país ou, mesmo, de haver decreto de expulsão expedido contra ele, motivos que, por si só, conforme jurisprudência uníssona desta Corte, não seriam idôneos para tanto” (BRASIL. STJ. HC 309.825/SP, 6.<sup>a</sup> T., rel. Min. Rogerio Schietti Cruz, j. 05.03.2015. Brasília, DF, DJe 12.03.2015).

756. Precedente citado do STF: HC 97.147-MT, DJe 12.02.2010. Mais recentemente, também decidiu o STF: “[...] I – A exclusão do estrangeiro do sistema progressivo de cumprimento de pena conflita com diversos princípios constitucionais, especialmente o da prevalência dos direitos humanos (art. 4.º, II) e o da isonomia (art. 5.º), que veda qualquer discriminação em razão de raça, cor, credo, religião, sexo, idade, origem e nacionalidade. Precedente. II – Ordem concedida para afastar a vedação de progressão de regime a paciente, remetendo-se os autos ao juízo da execução, para que verifique a presença dos requisitos do art. 112 da LEP” (BRASIL. STF. HC 117878. 2.<sup>a</sup> Turma, rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 19.11.2013. Processo Eletrônico DJe-237. Publ. 03.12.2013).

*o trabalho*” (arts. 131 e 132 da Lei de Execução Penal), motivo pelo qual, em regra, é negado pelos tribunais pátrios, sob o argumento de que não há possibilidade de o estrangeiro exercer ocupação lícita e firmar residência por estar irregular no País. Para reverter tal posicionamento, faz-se necessário, além das alterações jurisprudenciais já mencionadas, a interação entre diversas instituições, no intuito de abrigar os imigrantes em locais apropriados, que forneçam atividades equiparadas à “ocupação lícita” e que possibilitem a ele prover seu próprio sustento (assistência transdisciplinar).<sup>757</sup>

A mesma dificuldade é encontrada para a substituição da pena privativa de liberdade por restritiva de direitos, benefício, em regra, também negado pelos juízes monocráticos e tribunais brasileiros nos casos de estrangeiros acusados de tráfico de drogas. O Supremo Tribunal Federal decidiu que cabe pena restritiva de direitos para o delito em referência e, no caso de um estrangeiro condenado por esse delito, declarou: “(...) *porque (i) a ele foi fixado o regime aberto para iniciar o cumprimento da pena; (ii) inexistiu decreto de expulsão em seu desfavor; e (iii) na visão das instâncias inferiores, preenche os requisitos do art. 44*”.<sup>758</sup>

O acesso ao mercado formal de trabalho exige programas de assistência ao egresso, uma vez que é muito provável que o não nacional não tenha um posto de trabalho anterior, tampouco domínio do idioma. Exige ainda documentação, como a Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) e o Cadastro Nacional de Pessoa Física (CPF) e, em última análise, a permanência regular no Brasil. Da mesma forma, tais documentos são exigidos para formalizar um contrato de aluguel de imóvel e para outras atividades da vida civil. Assim, as exigências esbarram na apreensão dos passaportes por ocasião da prática do delito, bem como na inviabilidade da regularização migratória do estrangeiro que comete crime no Brasil.

Um passo para resolver a questão e possibilitar a concessão dos benefícios relacionados ao sistema progressivo de cumprimento da pena foi a *Resolução Normativa 110*, de 10 de abril de 2014, do Conselho Nacional de Imigração, que autorizou a concessão de *permanência em caráter provisório, a título especial, com fins de estabelecimento de igualdade de condições*

757. Em São Paulo, a experiência do acolhimento em razão da atuação do Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC) – “Projeto Estrangeiras” –, quem vem alocando algumas mulheres na “Casa de Acolhida”, da Pastoral Carcerária e da “Casa do Migrante”, que recebe estrangeiros para fins de livramento condicional, tem gerado resultados positivos (BRASIL. *Relatório sobre a situação das pessoas estrangeiras presas no Brasil...* cit., 2014. p. 24-26).

758. BRASIL. STF. HC 103.311. 1.ª T., rel. Min. Luiz Fux, j. 07.07.2011. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 29 jun. 2011, Ementa v. 02553-01, p. 86.

*de cumprimento das penas por estrangeiros.*<sup>759</sup> A Resolução foi regulamentada pela Portaria 6, de 30 de janeiro de 2015, que previu que o Departamento de Estrangeiros expedirá a permanência provisória, e que esta não depende de ordem judicial, bastando a comprovação da condição de preso estrangeiro, e poderá ser postulada pela Defensoria Pública da União, independentemente de procuração.<sup>760</sup> A partir da permanência, poderá ser obtido o Registro Nacional de Estrangeiro e, com este, facilitar a expedição da CTPS, do CPF e de outros documentos necessários à vida além do cárcere.

Outra dificuldade que pode repercutir no número de encarceramentos e na vedação dos benefícios inerentes à progressão de regime é a carência na assistência consular. Esta é prevista nos arts. 5.º e 36 da Convenção de Viena sobre Relações Consulares de 1963,<sup>761</sup> e o Brasil, como parte da Convenção, deve facilitar o exercício das funções consulares, inclusive comunicando

---

759. Dispõe a Resolução Normativa n. 110, de 10 de abril de 2014, publicada no *Diário Oficial da União* n. 75, de 22 de abril de 2014: “*Art. 1.º O Ministério da Justiça concederá, em virtude de decisão judicial, permanência de caráter provisório, a título especial, a estrangeiros em cumprimento de pena no Brasil. Parágrafo único. A permanência de que trata o caput deste artigo será vinculada ao cumprimento da pena ou à efetivação de sua expulsão. Art. 2.º A concessão de permanência nos termos desta Resolução contempla os direitos e deveres previstos na Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980, nos termos da decisão judicial*”.

760. BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça. Portaria 6, de 30 de janeiro de 2015. *Diário Oficial da União* n. 22. Poder Executivo, Brasília, DF, 02.02.2015. Segundo a Portaria, o Departamento de Estrangeiros expedirá permanência provisória a estrangeiros que sejam réus em processos criminais ou estejam cumprindo pena no território nacional, e exige os seguintes documentos, conforme art. 2.º: “*I – decisão judicial, nos termos do parágrafo primeiro. II – original ou cópia autenticada de identificação do preso estrangeiro, podendo a mesma ser feita por qualquer documento que ateste sua identidade e nacionalidade. III – indicação de endereço ou localização do interessado*”. Conforme a Portaria, decisão judicial consiste na sentença condenatória ou decisão que concedeu a liberdade provisória ou medidas cautelares alternativas à prisão, o livramento condicional ou a progressão de regime. O protocolo do pedido valerá como prova de regularidade migratória até decisão final, assim como servirá para que o preso estrangeiro possa acessar serviços e documentação complementar, de natureza laboral e fiscal, até a publicação da decisão final sobre a permanência no *Diário Oficial da União* e posterior emissão de RNE. Acrescenta o art. 3.º que “*(...) a permanência provisória pode ser transformada em permanência definitiva nos casos de reunião familiar*”.

761. Organização das Nações Unidas. *Convenção de Viena sobre Relações Consulares*. Promulgada pelo Decreto 61.078, de 26 de julho de 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D61078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D61078.htm)>. Acesso em: 21 ago. 2015.

acerca da prisão – exceto dos solicitantes de refúgio ou refugiados, uma vez que estes não gozam da proteção de seu Estado, devido à perseguição que motivou o pedido de acolhida –, bem como recebendo comunicações no caso de brasileiros presos no exterior.

O Cônsul, ao se comunicar com seus nacionais quando no exterior, pode garantir o respeito aos direitos humanos fundamentais, confirmar a integridade física e estado mental saudável deles naquela situação geralmente de vulnerabilidade, bem como verificar que não houve violação de direitos (como, por exemplo, força, excesso de prisão, coerção para confissão e outros). Além disso, pode informar sobre diferenças entre a legislação local e a do país de origem, bem como sobre a existência de serviços locais de assistência jurídica gratuita – sem prejuízo da comunicação obrigatória da Defensoria Pública, quando não foi constituído advogado – e, desde que autorizado pelo preso, comunicar o fato a seus familiares no seu país de origem.<sup>762</sup>

Considerando a importância da assistência consular e, ao mesmo tempo, a dificuldade de implementar a comunicação da prisão aos Consulados ou Embaixadas, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), após inspeções nas penitenciárias – que serão listadas a seguir –, e o contato com a rede de assistência aos presos estrangeiros, em São Paulo, expediu a *Resolução 162*, de 13 de novembro de 2012, determinando que a autoridade judiciária deverá *comunicar a prisão de qualquer pessoa estrangeira à missão diplomática de seu Estado de origem*, ou, na sua falta, ao Ministério das Relações Exteriores e ao Ministério da Justiça, no prazo máximo de cinco dias. Da mesma forma, foi determinada a comunicação de decisões de progressão de regime, livramento condicional e extinção da punibilidade.<sup>763</sup>

Pode-se afirmar, portanto, que a repercussão da política criminal de drogas no aprisionamento de estrangeiros – assim como de brasileiros, motivo pelo qual não se quer afirmar que é uma realidade que repercute apenas no aprisionamento de imigrantes – é decisiva, e, se o tráfico de drogas não fosse criminalizado, talvez sequer houvesse o fluxo de pessoas vulneráveis e usadas como mulas. Para além desse fenômeno, existe uma tensão entre: (a) a aplicação das previsões legais da Lei 6.815/1980 sem controle de constitucionalidade e de convencionalidade, e o aprisionamento pelo simples fato de ser *estrangeiro*; e (b) a opção por medidas descarcerizadoras

762. BOLIVAR, Analluza. *Assistência Consular ao preso estrangeiro: casos internacionais e o Brasil*. Curitiba: Appris, 2015. p. 24.

763. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução 162*, de 13 de novembro de 2012. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/files/atos\\_administrativos/resolucao-n162-13-11-2012-presidencia.pdf](http://www.cnj.jus.br/files/atos_administrativos/resolucao-n162-13-11-2012-presidencia.pdf)>. Acesso em: 5 set. 2015.

– decisões judiciais favoráveis à liberdade provisória e à aplicação do sistema progressivo de cumprimento de pena –, e o incremento do aparato legal e regulamentar necessários para estas, como, por exemplo, a Resolução 110 do CNJg e a Resolução 162 do CNJ.

### 3.2.3 Da expulsão na atualidade brasileira e da projeção de feitos no cumprimento da pena

Atualmente, subsiste o inquérito policial de expulsão (IPE) como o procedimento administrativo que tem por objetivo verificar se um imigrante pode, ou não, ser expulso do Brasil, conforme os requisitos previstos no art. 65 do Estatuto do Estrangeiro, como destinado àquele que “(...) *de qualquer forma, atentar contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a tranquilidade ou moralidade pública e a economia popular, ou cujo procedimento o torne nocivo à conveniência e aos interesses nacionais*”. O parágrafo único do art. 65, por sua vez, prevê a medida para aqueles que se entregarem à vadiagem e à mendicância<sup>764</sup> ou violem dispositivos do Estatuto. Assim como durante a ditadura civil-militar, não há medida penal de expulsão, sujeita à estrutura normativa e aos princípios do direito penal, tais como a estrita legalidade penal, a necessidade e humanidade das penas, proporcionalidade, equidade e certeza, necessidade, lesividade, culpabilidade e taxatividade.<sup>765</sup>

Mesmo que não considerados os princípios penais, a regulamentação legal da expulsão viola o princípio da legalidade, devido à sua amplitude, que não permite antever quais condutas são passíveis de gerar tal medida administrativa.<sup>766</sup> Da mesma forma, viola o princípio da proporcionalidade,

---

764. Essa previsão legal não foi revogada, mas existem autores que defendem a não recepção pela Constituição de 1988, e o Anexo B do presente trabalho evidencia que, no ano de 2014, não houve expulsão motivada por vadiagem ou mendicância, sem prejuízo à ocorrência de deportação sob tal fundamento, com ocorreu, indiretamente, no caso de Enrique Dario Perez Serena que, devido à inconveniência da situação de rua em que se encontrava, foi preso administrativamente e deportado para o Uruguai após ter residido mais de 40 anos no Brasil, decisão confirmada pelo TRF3 (BRASIL. TRF3. Processo 0015878-23.2012.4.03.0000. Classe 49692 HC-SP. Autuado em 24.05.2012. Parte Impetrante: Defensoria Pública da União. Relator: Desembargador Federal Peixoto Júnior).

765. FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 345-465.

766. DORINI, João Paulo de Campos. Considerações sobre a expulsão. *Revista da Defensoria Pública da União*. n. 1. jan./jun. 2009. p. 42-61. Brasília: DPU, 2009. p. 42.

uma vez que não há *dosimetria*, e persiste sendo aplicada com seus efeitos perpétuos, ensejadores do crime de reingresso de estrangeiro expulso (art. 338 do Código Penal), salvo revogação administrativa ou anulação judicial.<sup>767</sup> Esse efeito perpétuo viola ainda a dignidade da pessoa humana, uma vez que o indivíduo expulso, mesmo que já residente no Brasil e não estrangeiro transitório, não poderá retornar ao local onde construiu seus laços sociais, econômicos e culturais, muitas vezes tendo que permanecer em país em que há situação de graves violações aos direitos humanos, ou mesmo de epidemias, como foi a do Ebola em 2014, ou se deslocar a um terceiro Estado.

Em relação às causas impeditivas da expulsão, as previstas no art. 75, II, do Estatuto são consideradas taxativas: (a) cônjuge brasileiro, desde que o casamento tenha sido celebrado há mais de cinco anos e não haja separação de fato; (b) filho brasileiro sob guarda e dependência econômica, desde que tenha sido registrado antes do fato que motivou a expulsão. Mesmo essas causas restritas de permanência no Brasil devem ter sua constitucionalidade questionada: a primeira deve ser extensível à união estável por expressa equiparação constitucional (art. 226, § 3.º, da Constituição de 1988), e a exigência de cinco anos de casamento também vai de encontro à proteção da família prevista no art. 226 do texto constitucional. Da mesma forma, é inconstitucional a exigência do nascimento do filho antes do ato criminoso, bem como a necessidade de comprovar dependência econômica, uma vez que tais requisitos vão de encontro aos princípios da prioridade absoluta, da proteção integral e do reconhecimento da peculiar condição de pessoa em desenvolvimento (arts. 226 e 227 da Constituição, combinados com os arts. 1.º, 4.º e 6.º da Lei 8.069, de 13 de julho de 1990).<sup>768</sup>

767. Exemplo de revogação ocorreu no caso dos nove chineses, citado no segundo capítulo desta Tese. A Portaria 2.154, de 17 de dezembro de 2014, assinada pelo Ministro da Justiça José Eduardo Cardozo, assim decidiu: “*Revogar os efeitos do Decreto Presidencial de 26 de fevereiro de 1965, publicado no Diário Oficial da União em 4 de março do mesmo ano, que determinou a expulsão do território nacional de Wang Wei Chen, Chu Ching-Tung, Hou Fatseng, Wang Chin, Su Tse-Ping, Chang Pao-Sheng, Wan Yao-Ting, Ma Yao-Tseng e Sung Kuei Pao, todos de nacionalidade chinesa, diante do reconhecimento, pela Comissão Nacional da Verdade, de que foram vítimas de graves violações de direitos humanos durante a ditadura civil-militar iniciada em 1961, tendo sido a expulsão motivada por interesses políticos e econômicos, e não pela prática de qualquer crime por parte das vítimas*”.

768. DORINI, J. P. C. Considerações... cit., 2009. p. 54. Nesse sentido ainda: “(...) *havendo descendência brasileira, não se pode simplesmente expulsar o estrangeiro,*

Essas causas impeditivas são muito restritas e não abrangem diversas situações, exemplificativamente os casos de imigrantes com permanência no Brasil, principalmente aqueles que se estabeleceram no País, durante os primeiros anos de vida, e não têm vínculos sociais no país de nacionalidade; os refugiados ou solicitantes de refúgio que se valeram da prática criminosa justamente para sair do local em que eram submetidos à perseguição política, religiosa, ou outra grave violação aos direitos humanos, o que viola o princípio do *non-refoulement* e o art. 8.º da Lei 9.474/1997; o solicitante de acolhida humanitária, quando, da mesma forma que o refugiado, praticou delito para fugir do local assolado por desastres ambientais, a exemplo da *falsificação* de vistos em passaportes haitianos, como forma de exceder as cotas de entrada no Brasil.

Tamanha é a restrição a causas impeditivas da expulsão, que, para permanecer no Brasil, alguns imigrantes que não podem retornar ao país de origem por razões humanitárias “contratam” casamentos, através de intermediadores brasileiros, que têm explorado essa nascente “indústria” na capital paulista. Essa prática também ocorre, independentemente do

---

*ainda que o filho dele não dependa economicamente, pois o critério financeiro já não é norteador das relações filiais, como era no revogado Código de Menores de 1972. A única medida que atende ao interesse do infante é a manutenção de seu pai no território pátrio, ainda mais justificável quando mantém estreitos vínculos afetivos*” (DORINI, op. cit., 2009. p. 56). Nesse sentido, já decidiu o Superior Tribunal de Justiça: “(...) no sentido da impossibilidade de expulsão de estrangeiro que possua filho brasileiro, desde que evidenciada a dependência econômica ou afetiva. Verifica-se a juntada aos autos de certidão de nascimento de dois filhos, comprovando que o ora paciente é genitor dos menores em questão. Além disso, constam dos autos documentos que demonstram a existência de efetiva dependência econômica dos menores em relação ao paciente. 2. Desimportante o fato de os nascimentos dos filhos terem ocorrido após a condenação penal e o ato expulsório. (...) 4. Ordem concedida, nada obstante o parecer ministerial, com arrimo no art. 75, II, b da Lei 6.815/80, para revogar a Portaria Ministerial de expulsão 1.030/03 (...)” (BRASIL. STJ. HC 212.454/DF. Primeira Seção, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, j. 28.09.2011. Brasília-DF, DJe 26.10.2011). Posições mais conservadoras e de interpretação restritiva das causas impeditivas de expulsão, no entanto, têm prevalecido, a exemplo do seguinte julgado “[...] 2. A mera relação socioafetiva do estrangeiro com seu filho não obsta sua expulsão, anotando-se que, no caso concreto, o recorrente jamais conviveu com o menor, uma vez que foi preso antes de seu nascimento. 3. A união estável há mais de cinco anos, para constituir causa de inexpulsabilidade (art. 75, II, a, da Lei 6.815/80), deve subsistir à época do decreto de expulsão. 4. Recurso não provido” (BRASIL. STF. HC 122682. 1.ª T., rel. Min. Dias Toffoli, j. 30.09.2014, Processo Eletrônico DJe-226. Publ. 18.11.2014).

cometimento de crime anterior, para obter a permanência com base na reunião familiar (devido à restrição do Estatuto do Estrangeiro também em relação às modalidades de permanência no Brasil), o que também culmina em denúncia pelo art. 125, XIII, do Estatuto do Estrangeiro.<sup>769</sup> Tais casos e nova “criminalização” poderiam ser evitados, se fosse efetivado o “direito de migrar”; não haveria a necessidade de se criar essa fábrica de casamentos, que acaba sendo uma resistência à imposição dessas políticas migratórias restritivas e à criminalização da imigração.

Em relação ao procedimento que culmina no decreto de expulsão, quando o IPE é instaurado, e o expulsando é intimado para ser interrogado, devendo constituir advogado e, caso não o faça, será defendido pela Defensoria Pública da União.<sup>770</sup> O interrogando, caso não fale português, deve ser acompanhado de intérprete, sob pena de nulidade, consoante previsão do art. 8.º da Convenção Americana de Direitos Humanos.<sup>771</sup> Como a Polícia Federal não dispõe de intérpretes para tal finalidade, o que ocorre, na prática, é a habilidade de o agente responsável pelos interrogatórios falar português e espanhol e, em relação aos demais idiomas, a seleção de presos mais antigos e da mesma nacionalidade do expulsando para fazer a tradução. Tal praxe viola o dispositivo da Convenção mencionada, uma vez que os

769. BRASIL. Defensoria Pública da União. *Processo de assistência jurídica (PAJ) n. 2011/020-14507*. São Paulo, SP: 2015. Acesso em: 20 jul. 2015. Não paginado; BRASIL. TRF3. Subseção Judiciária de São Paulo. 8.ª Vara Federal Criminal. Processo Judicial n. 0008423062003403618. Consta na narrativa do PAJ: “O Ministério Público Federal ofereceu denúncia em desfavor da requerente e de outros três corréus, como incursos nas penas do art. 125, XIII, da Lei 6.815/81 (fazer declaração falsa em processo de transformação de visto, de registro, de alteração de assentamentos, de naturalização, ou para a obtenção de passaporte para estrangeiro, laissez-passer, ou, quando exigido, visto de saída). Segundo a denúncia, a requerente e a codenunciada aliciavam brasileiras para se casarem com nigerianos, a fim de facilitar a obtenção de visto de permanência destes últimos. No caso da denúncia, os codenunciados teriam se casado, de forma que a noiva recebeu da requerente a quantia de R\$ 500,00 (quinhentos reais), sendo que os nubentes nunca teriam sequer morado juntos de fato”. No processo, os dois réus primários aceitaram a proposta de suspensão condicional do processo, e o feito prosseguiu em relação à corré que intermediou o suposto casamento, uma vez que esta tinha outras condenações pelo mesmo delito.

770. Não encontrado o expulsando, este será intimado por edital, e será constituído curador especial para promover a sua defesa.

771. A Convenção integra o ordenamento pátrio por força do Decreto 678, de 06.11.1992. Cumpre transcrever a previsão do art. 8.º, a: “(...) direito do acusado de ser assistido gratuitamente por tradutor ou intérprete, se não compreender ou falar o idioma do juízo ou tribunal”.

intérpretes devem ser equiparados aos peritos, ou seja, serem dotados de fé pública ou prestarem juramento.<sup>772</sup>

A importância do interrogatório consiste na possibilidade de alegar e provar, seja documentalmente, seja mediante o fornecimento de nomes e endereços, as causas de inexpulsabilidade e outras já relacionadas. Após a apresentação de defesa técnica pelo advogado constituído ou por Defensor Público Federal, o inquérito será relatado e remetido à Divisão de Medidas Compulsórias do Ministério da Justiça, ocasião em que será analisada, motivadamente, a conveniência e oportunidade da medida. Se determinada, o será por Decreto de Expulsão, de competência do Presidente da República (art. 66 do Estatuto do Estrangeiro),<sup>773</sup> em face do qual cabe pedido de reconsideração, no prazo de 10 dias a contar da publicação no *Diário Oficial da União*, devendo ser observada, da mesma forma que durante o trâmite do inquérito, a prerrogativa de intimação pessoal da DPU.

A motivação dos atos administrativos é determinação constitucional (art. 37 da Constituição de 1988) e também se aplica ao ato expulsório, que deve obedecer aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e é passível de controle jurisdicional, no que se refere à obediência a esses princípios, principalmente ao da legalidade. Exemplo disso é a inobservância de uma das causas da inexpulsabilidade previstas em lei, que pode ensejar a declaração judicial da nulidade do Decreto de expulsão. Logo, apesar de não caber ao Poder Judiciário analisar a conveniência e oportunidade do ato, incumbe a este o controle de legalidade em sentido amplo (que abrange a constitucionalidade).<sup>774</sup> Daí por que a importância da intimação pessoal da defesa e da motivação dos atos administrativos.<sup>775</sup>

Apesar da amplitude da previsão legal de expulsão, e da restrição das causas impeditivas, em pesquisa realizada nos decretos de expulsão publicados no *Diário Oficial da União* do ano de 2014 (Anexo B), verificou-se que, *recentemente, o que ocorre é a abertura de inquérito de expulsão em face dos estrangeiros condenados pela prática de crimes, por determinação do Ministro*

---

772. O art. 281 do Código de Processo Penal prevê, expressamente, o intérprete, equiparando-o ao perito para todos os fins.

773. Houve delegação ao Ministro da Justiça pelo Decreto 3.447, de 2000.

774. CAHALI, Yussef Said. *Estatuto do Estrangeiro*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 196.

775. Nos casos pesquisados, a publicação no *Diário Oficial da União* é de um texto padrão, em que apenas são alterados os nomes e a qualificação do expulsando. Na intimação pessoal da defesa, alguns dados são acrescentados, tais como o crime que motivou a expulsão.

da Justiça, que recebe do Ministério Público cópia da sentença condenatória,<sup>776</sup> iniciando o trâmite do procedimento na Delegacia de Polícia Federal que tenha atribuição territorial no domicílio do expulsando. Não houve, portanto, ao menos no ano de 2014, expulsão de estrangeiros que não cometeram crimes, sendo estes sujeitos a outras medidas de retirada compulsória, em alguns casos, não menos injustas, como a deportação sumária nos próprios aeroportos.<sup>777</sup>

Verificou-se ainda que, *de fato, não tem sido decretada expulsão para contravenções penais, ou mesmo para crimes apenados com pena inferior a dois anos de reclusão*, consoante já informado pelo Departamento de Estrangeiros no Relatório sobre presos estrangeiros do Grupo de Trabalho interministerial. Assim, nos decretos de expulsão publicados no ano de 2014, mais de 90% decorreram de condenação por tráfico de drogas, sendo apenas dois decorrentes de crimes contra a vida e dois de crimes contra o patrimônio (Anexo B), o que confirma também a tendência dos imigrantes de não cometerem crimes comuns, e a relação do encarceramento e das expulsões com a *guerra às drogas*.

Traduzindo o Anexo B na Tabela 7 e no Gráfico 5, respectivamente, pode-se verificar a seguinte proporção:

**Tabela 7 – Decretos de expulsão publicados no Diário Oficial da União no ano de 2014 e respectivas espécies de crimes**

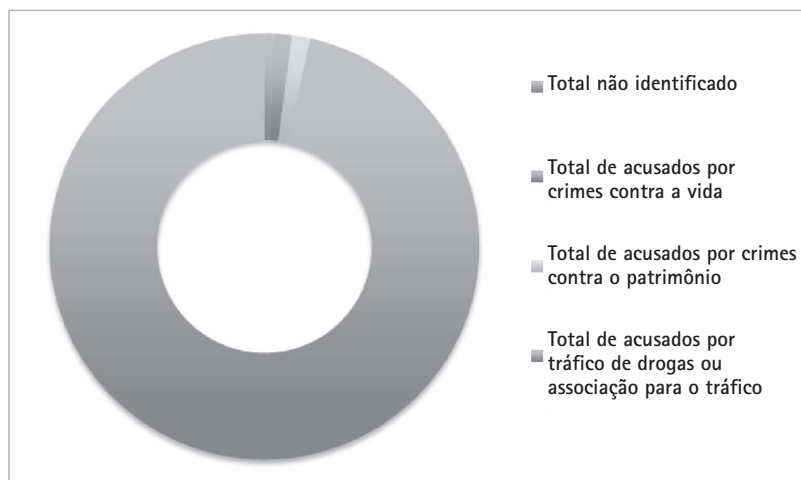
|                                                                       |     |
|-----------------------------------------------------------------------|-----|
| Total de acusados por crimes contra a vida:                           | 2   |
| Total de acusados crimes contra o patrimônio:                         | 2   |
| Total de acusados por tráfico de drogas ou associação para o tráfico: | 141 |

776. Conforme previsão do Decreto 86.715, de 10 de dezembro de 1981, que regulamenta o Estatuto do Estrangeiro e discrimina o procedimento do inquérito de expulsão. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D86715.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D86715.htm)>. Acesso em: 4 set. 2015.

777. A quantidade de deportações sumárias em aeroportos é um dado difícil de obter, e o fenômeno representa, pois, uma *cifra oculta* da relação entre as políticas migratória e criminal brasileiras. Algumas situações, além da permanência durante muito tempo antes da deportação, em condições desumanas, na *sala do conector* do Aeroporto Internacional, em Guarulhos, são narradas por Fabiana Galera Severo em: SEVERO, Fabiana Galera. O Procedimento de Solicitação de Refúgio no Brasil à Luz da Proteção Internacional dos Direitos Humanos. *Revista da Defensoria Pública da União*. N. 8. jan.-dez. 2015. Brasília: DPU, 2015.

**Gráfico 5 – Decretos de expulsão publicados no *Diário Oficial da União* no ano de 2014 e respectivas espécies de crimes**



Algumas decisões recentes do Departamento de Estrangeiros confirmam o controle de constitucionalidade e da própria proporcionalidade da medida, como no caso de L.E.F., norte-americano condenado por porte de drogas e expulso em 1978. No Parecer sobre o caso, constou a vinculação da expulsão com a pena criminal e, portanto, a prejudicialidade desta em relação à medida de retirada compulsória. Embora não seja um posicionamento consolidado, e passível de alteração, por exemplo, em virtude da mudança da direção do Departamento, é importante transcrevê-lo em parte:<sup>778</sup>

*“Se ao Estado é imposto prazo para exercer a sua pretensão punitiva, mister se faz aplicar analogicamente tais prazos nos efeitos temporais de uma portaria de expulsão. Nesse sentido, é medida de tolerância do Estado brasileiro a revisão das portarias de expulsão, com o objetivo de extinção, levando-se em consideração os prazos prescricionais abarcados no art. 109 do Código Penal brasileiro:*

778. O parecer foi firmado por Sara de Sousa Coutinho e por João Guilherme Granja, então Diretora-adjunta e Diretor do Departamento de Estrangeiros, respectivamente (BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento de Estrangeiros. *Informação n. 048/2013 – DIEP/DEEST/SNJ/MJ*. Dispõe sobre a revogação da expulsão de L.E.F., norte-americano condenado por porte de drogas e expulso em 1978. Brasília, 21 de novembro de 2013. Acesso no arquivo do Departamento de Estrangeiros em 22 de julho de 2014).

[...]

*O caso concreto comporta uma imputação de crime ocorrido em 1978. Qualquer que seja a regra prescricional aplicada, o juízo sobre a nocividade do estrangeiro já é impalpável ao Estado brasileiro.*

[...]

*Verifica-se, portanto, que, por situação superveniente de alteração da lei, o crime imputado ao estrangeiro em 1978 é considerado, hoje, como um crime que possui como sanção não mais a imposição de pena restritiva de liberdade de até 2 (dois) anos e, sim, a aplicação de penas alternativas de prestação de serviços comunitários ou medidas educativas, que não podem ser aplicadas por prazo superior a 10 meses.*

[...]

*Este departamento considera que, nos casos em que o processo houver se desencadeado por um fato penal, ele deve ser considerado elemento parâmetro para avaliar essa nocividade. Nesse sentido, a desconstituição penal de uma ação desconstitui o juízo do Estado brasileiro sobre a nocividade da pessoa”.*

Em relação à prisão do expulsando, o art. 69 do Estatuto do Estrangeiro prevê a decretação da prisão, pelo Ministro da Justiça, por 90 dias, para conclusão do inquérito de expulsão ou assegurar a execução da medida, podendo ser prorrogada por igual prazo. Trata-se, no entanto, de prisão revogada pela Constituição de 1988, que não admite prisão administrativa, inclusive para fins de expulsão, mesmo que decretada por juiz, uma vez que a judicialização não descaracteriza a natureza da prisão, já que derivada de um procedimento administrativo, e não para fins de cautelaridade penal.<sup>779</sup>

779. De forma isolada e em decisão histórica, protagonizada por Sylvia Steiner, que, posteriormente, foi nomeada juíza do Tribunal Penal Internacional, o Tribunal Regional Federal da Terceira Região assim deliberou: “(...) 1- Após a Constituição de 1988, a prisão só pode ser decretada por autoridade judiciária competente. Tal ocorre nos casos de extradição, quando a prisão do extraditando é decretada pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal sorteado, como medida cautelar preparatória ou incidental ao processo extradicional, para o qual fica prevento para processamento do feito. Precedentes do STF. 2- Não subsiste no ordenamento jurídico, dispositivo que autorize Juiz Federal a decretar prisão preventiva com fins administrativos, já que não é a autoridade judiciária competente, não há processo em andamento, e nem a hipótese vem prevista entre as que autorizam a prisão preventiva. 3- O sistema constitucional vigente não admite o recurso à analogia para cortar-se a liberdade de ir e vir, cuja restrição deve atender ao princípio da estrita legalidade. 4- Ordem concedida” (BRASIL. TRF3. HC 200103000077175. 2.<sup>a</sup> Turma, rel. Desembargadora Federal Sylvia Steiner. *Diário da Justiça*, 22 ago. 2001. p. 397).

A tese da inconstitucionalidade da prisão para fins de expulsão não prevaleceu nos tribunais pátrios, que entendem que, com a Constituição de 1988, o que houve foi a destituição da competência do Ministro da Justiça, com a atribuição exclusiva do Poder Judiciário para decretá-la.<sup>780</sup> O excesso de prazo da prisão, por sua vez, tem sido reconhecido apenas excepcionalmente para a concessão da liberdade,<sup>781</sup> assim como a ilegalidade da prisão, quando o expulsando já se encontrava preso em decorrência da condenação criminal e, após o término do cumprimento da pena, ainda não havia sido concluído o IPE.<sup>782</sup>

Outra peculiaridade da expulsão no Brasil que contribui para o aumento do encarceramento é que a medida será efetivada somente após o término do cumprimento da pena, e não antecipadamente, apesar da previsão do art. 67 de que, desde que *conveniente ao interesse nacional*, a expulsão poderá efetivar-se, ainda que haja processo ou tenha ocorrido condenação.

Nesse sentido, em relação àqueles que declarem a vontade inequívoca de retornar ao país de origem, e não sejam solicitantes de refúgio ou de acolhida humanitária, uma alternativa à redução do encarceramento é, quando da progressão de regime, que seja concedida a antecipação da medida administrativa de expulsão. Tal antecipação consiste na efetivação da expulsão antes do término do cumprimento da pena, e no Brasil

---

780. Exemplificativamente: BRASIL. STJ. HC 134.195/DF. Primeira Seção. Relator Ministro Mauro Campbell Marques, j. 24.06.2006. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 03 ago. 2009.

781. Exemplo de precedente favorável, em caso em que já houve uma prorrogação do prazo inicial de 90 dias: “[...] 1. A prisão para fins de expulsão é prevista no art. 69 da Lei 6.815/80, e dispõe que a segregação do estrangeiro poderá ser determinada pelo prazo de 90 (noventa) dias quando submetido a processo de expulsão e, para concluir o inquérito ou assegurar a execução da medida, é possível prorrogá-la por igual prazo. 2. Já houve uma primeira prorrogação da prisão por 90 dias e, nesta oportunidade, se deferiu novo prazo, mais 60 dias, para que se efetive a expulsão do paciente. 3. Não mais se justifica a custódia administrativa do paciente, que deverá permanecer em liberdade vigiada, até final decisão do pedido de expulsão ainda em trâmite, nos termos do art. 73 da mesma Lei 6.815/80. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. 4. Ordem parcialmente concedida para colocar o paciente a liberdade vigiada, nos termos do art. 73 da Lei 6.815/80, impondo-lhe medidas cautelares” (BRASIL. TRF3. HC 0001734-39.2015.4.03.0000/SP, rel. Desembargador Federal Paulo Fontes. Brasília, DF, 2014).

782. Quanto à prisão administrativa após o término da pena, “(...) quando o expulsando cumpriu pena privativa de liberdade, a Administração teve tempo suficiente, desde a prisão do estrangeiro, para finalizar o procedimento expulsório e, em sendo o caso, providenciar a execução do decreto de expulsão” (DORINI, J. P. C. Considerações... cit., 2009. p. 45).

demanda autorização do juízo condenatório, que pode fazer constar na sentença a autorização para que o Ministério da Justiça efetive a expulsão antes do seu efetivo cumprimento.<sup>783</sup> Após essa autorização, que tem sido dada por alguns juízes, em razão de pedido formulado pela defesa, é solicitada, na própria defesa do inquérito de expulsão, a celeridade ao IPE, bem como a decretação de expulsão não condicionada ao término do cumprimento da pena.<sup>784</sup> Com o ato expulsório, é postulado ao juízo da execução penal a autorização de que, cumprida a pena no regime fechado, no momento da progressão para o regime semiaberto seja autorizado o retorno ao país de origem.<sup>785</sup>

A efetiva antecipação da expulsão exige, portanto, a comunicação entre diversos atores, uma vez que ao juiz não é autorizada a decretação de expulsão e ao Ministério da Justiça não é possível a soltura do executado para fins de expulsão. E, além disso, a saída do Brasil demanda atuação da Polícia Federal, que deve propiciar o deslocamento do imigrante, sendo a verba destinada à compra de passagens oriunda do orçamento da União.

Outra alternativa para aqueles que pretende retornar ao seu país e que não se enquadrem nos casos de refúgio ou acolhida humanitária é a *deportação sumária*, que consiste na substituição da expulsão pela deportação, prevista no art. 57, § 2.º, do Estatuto do Estrangeiro, procedimento menos gravoso, uma vez que, segundo o art. 60, não está condicionado ao término do cumprimento da pena (caso assim autorizado pelo juízo da condenação), e o deportado, caso retorne ao Brasil, não cometerá o crime de reingresso de estrangeiro expulso (art. 338 do Código Penal). Essa tese é fundamentada nos princípios da ofensividade, da proporcionalidade e do

783. Importante atentar à impossibilidade de a medida expulsória ser decretada pelo juízo singular na sentença condenatória proferida contra o estrangeiro, por delito aqui praticado, uma vez que compete privativamente ao Presidente da República (CAHALI, Y. S. *Estatuto...* cit., 1983. p. 197).

784. Sentença proferida na Ação Penal 000896-45.2010.403.6119, Quinta Vara Federal de Guarulhos, Décima Nona Subseção Judiciária do Estado de São Paulo, Seção Judiciária de São Paulo, TRF3, Juíza Federal Renata Coelho Padilha: “Oficie-se ao Ministério da Justiça para que seja avaliada a pertinência da instauração de processo administrativo para expulsão do réu, ressaltando que a efetiva expulsão somente poderá ser concretizada após o trânsito em julgado, cabendo ao juízo da Execução Penal eventual apreciação acerca da efetivação da expulsão, durante o prazo do cumprimento da pena e após o período do regime fechado”.

785. O juízo da execução pode determinar, inclusive, que seja concluído o término da pena no país de origem.

próprio interesse nacional em imediatamente deportar autores de delitos em território nacional, proporcionando solução aos casos de condenados a penas restritivas de direito, que, ao mesmo tempo em que não conseguem trabalho em território brasileiro, não podem ser expulsos antes do término do cumprimento da pena. Ademais, o estrangeiro, no final do cumprimento da pena, não é reintegrado à sociedade, mas dela retirado compulsoriamente, motivo pelo qual não há razoabilidade na execução penal para um indivíduo que pretenda retornar ao seu país de origem.<sup>786</sup>

Outra solução para os casos mencionados é a *transferência de pessoas condenadas*, possibilidade de o estrangeiro, condenado definitivamente, cumprir o restante da pena imposta pela Justiça brasileira no seu país de origem (transferência passiva), ou de o brasileiro condenado no exterior cumprir sua pena no Brasil (transferência ativa).<sup>787</sup> Trata-se de mecanismo de cooperação penal internacional de caráter humanitário, que visa à aproximação do condenado de seus familiares e, por outro lado, implica a imediata decretação de expulsão do território.<sup>788</sup> A transferência somente é efetivada, se houver tratado bilateral em vigor ou por promessa de

---

786. SOUZA, A. B. G., *Presos...* cit., 2007. p. 256. A medida em referência já foi efetivada, por exemplo, no mês de outubro de 2011, em relação a um peruano que teve a pena privativa de liberdade substituída por restritiva de direitos e, em seguida, autorizada e efetivada a imediata deportação para o Peru, com auxílio do Consulado Peruano e da Casa do Migrante, conforme noticiado: BRASIL. Defensoria Pública da União. Assessoria de Comunicação Social. *Deportação de peruano dá nova solução para réu estrangeiro*. São Paulo-SP, 11 de outubro de 2011. Consta na notícia que, para resolver o caso, a DPU procurou integrar todos os órgãos ligados à questão do estrangeiro preso no Brasil – Ministério da Justiça, Polícia Federal, Justiça Federal, Consulado Peruano e Casa do Migrante –, de maneira a garantir a retirada do cidadão peruano do país o mais rapidamente possível.

787. Uma análise ampla e atual sobre o tema consta na seguinte dissertação de mestrado: LEÃO, André Carneiro. *A transferência internacional de pessoas condenadas como decorrência do princípio da dignidade humana: uma análise a partir do caso brasileiro*. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas/Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.

788. BRASIL. *Transferência de Pessoas Condenadas*. 2. ed. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Presos Estrangeiros, 2010. p. 7-8. O primeiro dos acordos foi o tratado bilateral celebrado com o Canadá, em 15 de junho de 1992, o qual foi promulgado pelo Decreto 2.547, de 14 de abril de 1998 (LEÃO, A. C. *A transferência...* cit., 2013. p. 128). Para uma explicação política para o pioneirismo desse tratado com o Canadá, confira-se: SOUZA, A. B. G. *Presos...* cit., 2007. p. 261-264.

reciprocidade com o país que receberá o preso, de forma a comprometer-se a transferir os nacionais brasileiros que nele estiverem.<sup>789</sup>

A transferência é um processo demorado, em virtude da necessidade de instruir o pedido com documentação (certidão de execução criminal, prontuário médico, atestado de conduta, sentença condenatória), da aprovação do pedido no Brasil e no exterior, com a respectiva tradução dos documentos, e da própria opção pela via diplomática em vez do auxílio direto, o que burocratiza o procedimento.<sup>790</sup> Além disso, existe um desconhecimento, por parte das pessoas presas, acerca dessa possibilidade de retorno ao país de origem.

Dados do Departamento de Estrangeiros do Ministério da Justiça indicam que, entre 2011 e 2014, foram realizadas as seguintes transferências:

**Tabela 8 – Transferências de pessoas estrangeiras presas no Brasil (2011-14)**

| País          | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Total geral |
|---------------|------|------|------|------|-------------|
| Argentina     | -    | 1    | 1    | -    | 2           |
| Espanha       | 8    | 6    | 10   | 4    | 28          |
| Paraguai      | 2    | 5    | 3    | 1    | 11          |
| Portugal      | 1    | 1    | 2    | 1    | 5           |
| Reino Unido   | 2    | 4    | 4    | -    | 10          |
| Total por ano | 13   | 17   | 20   | 6    | 56          |

Fonte: DEEST/MJ (2014), apud *Relatório sobre a situação das pessoas estrangeiras presas no Brasil*. Brasília: dezembro de 2014.

789. A transferência por promessa de reciprocidade, ou seja, quando não há tratado bilateral ou multilateral em vigor, não é uma prática do Brasil atual, e, em razão desse entendimento, cidadãos de nacionalidades não contempladas pelos tratados continuam sem poder exercer esse direito. Além disso, mesmo nos casos em que há acordo, as disposições dos tratados conferem discricionariedade aos Estados-partes para negarem a transferência, mesmo quando preenchidos todos os requisitos previstos, o que, na prática, implica não reconhecer ao cidadão o direito subjetivo à transferência (LEÃO, op. cit., 2013. p. 198).

790. André Carneiro Leão salienta que, enquanto nos mecanismos mais modernos de cooperação jurídica internacional, há transmissão direta de informações e documentos entre as Autoridades Centrais, inclusive por meios informáticos, nos tratados de transferência internacional, os pedidos, o consentimento do apenado e as decisões sobre a anuência são ainda transmitidos por via diplomática, sendo exigida, na maioria dos casos, a tradução de todos os documentos na língua do país a que se destinam (LEÃO, op. cit., 2013. p. 166).

Atualmente, o Brasil possui 11 tratados bilaterais de transferência de pessoas condenadas em vigor,<sup>791</sup> bem como três multilaterais.<sup>792</sup> Além dos acordos em vigor, o Brasil firmou ainda 12 acordos bilaterais, os quais estão em fase de tramitação interna, para cumprimento de requisitos necessários à entrada em vigor,<sup>793</sup> e estão em curso negociações de outros 27 acordos.<sup>794</sup>

Por fim, a expulsão não projeta apenas efeitos no cumprimento da pena, mas também na situação da pessoa egressa do sistema prisional: muitos

---

791. São acordos os bilaterais em vigor, conforme país signatário e Decreto que promulgou o acordo: (a) Argentina (Decreto 3.875/2001); (b) Angola (Decreto 8.316/2014); (c) Bolívia (Decreto 6.128/2007); (d) Canadá (Decreto 2.547/1998); (e) Chile (Decreto 3.002/1999); (f) Espanha (Decreto 2.576/1998); (g) Panamá (Decreto 8.050/2013); (h) Paraguai (Decreto 4.443/2002); (i) Peru (Decreto 5.931/2006); (j) Países Baixos (Decreto 7.906/2013), que engloba Antilhas Holandesas e Aruba; (l) Portugal (Decreto 5.767/2006); e (m) Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte (Decreto 4.107/2002) – (BRASIL. Ministério Público Federal. *Transferência de Pessoas Condenadas*. Disponível em: <<http://www.internacional.mpf.mp.br/normas-e-legislacao/tratados/tratados-de-transferencia-de-pessoas-condenadas>>. Acesso em: 11 ago. 2015).

792. São os multilaterais: (a) OEA: Convenção Interamericana sobre o Cumprimento de Sentenças Penais no Exterior – Convenção de Manágua de 1993 –, promulgada pelo Decreto 5.919/2006; (b) CPLP: Convenção sobre a Transferência de Pessoas Condenadas entre os Estados-Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – Convenção da Praia, de 2005 –, promulgada pelo Decreto 8.049/2013; e (c) MERCOSUL: Acordo sobre Transferência de Pessoas Condenadas entre os Estados-Partes do Mercosul, promulgado pelo Decreto 8.315/2014). Além disso, no âmbito da ONU, a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo), promulgada pelo Decreto 5.015/2004, previu, em seu art. 17, que “Os Estados Partes poderão considerar a celebração de acordos ou protocolos bilaterais ou multilaterais relativos à transferência para o seu território de pessoas condenadas a penas de prisão ou outras penas de privação de liberdade devido a infrações previstas na presente Convenção, para que aí possam cumprir o resto da pena” (BRASIL. Ministério Público Federal. *Transferência de Pessoas Condenadas*. Disponível em: <<http://www.internacional.mpf.mp.br/normas-e-legislacao/tratados/tratados-de-transferencia-de-pessoas-condenadas>>. Acesso em: 11 ago. 2015).

793. Bélgica, Índia, Itália, Japão, Moçambique, Polônia, São Tomé e Príncipe, Síria, Suriname, Turquia, Ucrânia e Venezuela (BRASIL. *Relatório sobre a situação das pessoas estrangeiras presas no Brasil...* cit., 2014, p. 17).

794. Alemanha, Austrália, Barbados, Benin, Bulgária, Cameroun, Cazaquistão, China, Cuba, Equador, Filipinas, França, Grécia, Hong Kong, Irã, Israel, Jordânia, Líbano, Lituânia, Malta, Marrocos, México, Nigéria, Romênia, Rússia, Suíça e Tailândia (BRASIL. *Relatório sobre a situação das pessoas estrangeiras presas no Brasil...* cit., 2014, p. 17).

indivíduos estrangeiros, não sujeitos à transferência de pessoas condenadas, à deportação sumária, à expulsão antecipada ou imediatamente posterior à liberdade, ao terminarem o cumprimento da pena, saem dos muros do estabelecimento penal e são jogados na rua, por falta de mecanismos de assistência ao egresso, que abrangeria o abrigo. Tais indivíduos, em sua maioria indocumentados, uma vez que sequer a Resolução 110 do CNIG aplicar-se-ia após o término do cumprimento da pena, e sem apoio da sociedade e da família, não têm como se sustentar; e, sem dinheiro para retornarem aos seus países, permanecem vulneráveis, seja aguardando expulsão, seja em cumprimento de penas e medidas alternativas, em situação de extrema vulnerabilidade equiparável, pela biopolítica, à *vida nua*, uma vez que destituída dos direitos inerentes à existência digna.

### 3.3 Casos concretos atuais

Os casos exemplares pretendem ilustrar a relação entre as políticas migratória e criminal na atualidade brasileira. Muitas vezes, os efeitos dessa combinação transcendem o próprio discurso oficial e as previsões legislativas, e estão invisibilizados pela mídia e pela própria sociedade. Para isso, além dos já trazidos ao longo do texto, será analisado em apartado o universo de uma prisão exclusiva para estrangeiros no Brasil, as mulheres “mulas” do tráfico de drogas no Complexo do Carandiru, a expulsão para país com a epidemia do ebola e de um refugiado afegão em uma prisão manauara.

A opção de analisar, em um primeiro momento, situações coletivas, e não individuais, deve-se justamente porque, na atualidade, o aprisionamento de massa é uma realidade que não pode ser deixada de lado. Já a abordagem da expulsão para países com epidemia do ebola intenciona refletir sobre a efetividade dos direitos fundamentais em detrimento da aplicação do Estatuto do Estrangeiro. E, por último, o refugiado afegão é o retrato da dissonância entre a política para acolhimento para refugiados no Brasil e a prática nas delegacias de polícia.

#### 3.3.1 O universo de uma prisão exclusiva para estrangeiros no Brasil

A dinâmica concreta dos sistemas prisionais brasileiros, em geral, não atende às determinações constitucionais de defesa dos direitos e garantias fundamentais dos presos. Para a compreensão dessa dinâmica, deve-se levar em consideração que as prisões não podem ser definidas simplesmente pelas formas jurídicas, tampouco delimitadas pelas

consequências da aplicação da lei penal.<sup>795</sup> Assim, as prisões não podem ser apreendidas, tanto nas suas atribuições quanto no seu funcionamento, somente no plano das leis e de suas garantias, mas também na perspectiva da biopolítica, situada na concretude, na maneira como o próprio corpo é investido pelas relações de poder.<sup>796</sup>

A despeito dessa consciência, o universo de uma prisão exclusiva para imigrantes no Brasil será abordado, brevemente, em suas perspectivas legal e concreta, esta última baseada em algumas visitas realizadas entre os anos de 2011 e 2012, no âmbito do Grupo de Assistência a presos estrangeiros e egressos do Estado de São Paulo.

O Brasil não tem previsão constitucional de um modelo de sistema prisional, e as cadeias e os centros de detenção são administrados, em regra, pelos Governos estaduais, não seguindo suas estruturas um modelo rígido.<sup>797</sup> A exceção são as prisões federais de segurança máxima – atualmente, quatro no Brasil –, destinadas à transferência de presos do sistema prisional estadual, de forma temporária, excepcional, por decisão fundamentada e adequada ao *interesse da segurança pública ou do próprio preso*, conforme art. 3.º da Lei 11.671, de 8 de maio de 2008.<sup>798</sup>

---

795. Essa compreensão da dinâmica das prisões de forma externa à delineada pelo ordenamento jurídico, mas sobre o *poder sobre corpos* foi preconizada por Michel Foucault, como salientou Juarez Cirino dos Santos (SANTOS, Juarez Cirino. 30 anos de vigiar e punir (Foucault). *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. N. 58. São Paulo: 2006. p. 290).

796. FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir*: nascimento da prisão. Trad. Raquel Ramalhete. 26. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 23-25.

797. FERNANDES, Newton. *A falência do sistema prisional brasileiro*. São Paulo: RG, 2000. p. 149.

798. Os presídios federais, na teoria, destinam-se a isolar os presos de alta periculosidade no Brasil, geralmente líderes de facções criminosas, bem como acusados ou sentenciados que foram colaboradores da justiça (“delatores”), os quais são inseridos nos Presídios Federais para segurança própria, conforme art. 3.º do Decreto 6.049 de 2007. O art. 3.º do Decreto 6.877/2009, que regulamenta a Lei 11.671/2008, disciplina taxativamente as hipóteses em que presos poderão ser incluídos ou transferidos às penitenciárias federais: “I – ter desempenhado função de liderança ou participado de forma relevante em organização criminosa; II – ter praticado crime que coloque em risco a sua integridade física no ambiente prisional de origem; III – estar submetido ao Regime Disciplinar Diferenciado – RDD; IV – ser membro de quadrilha ou bando, envolvido na prática reiterada de crimes com violência ou grave ameaça; V – ser réu colaborador ou delator premiado, desde que essa condição represente risco à sua integridade física no ambiente prisional de origem; VI – estar envolvido em incidentes de fuga, de violência ou de grave indisciplina no sistema prisional de origem”. Além disso, o preso deve

Embora a *ausência de um modelo unificado*, a Constituição prevê os direitos e garantias aos presos, da mesma forma os tratados internacionais e a Lei de Execução Penal (LEP).<sup>799</sup> Por meio desta, foi instituído o Conselho Nacional de Política Criminal Penitenciária (CNPCP) e o Departamento Penitenciário Nacional (Depen), ambos no âmbito do Ministério da Justiça, sendo o primeiro responsável por fixar as diretrizes do sistema, além de publicar o Censo Penitenciário Nacional. O Presidente do CNPCP, com fundamento na Lei de Execução Penal (LEP) e nas Regras Mínimas para o Tratamento de Presos das Nações Unidas,<sup>800</sup> estabeleceu

---

permanecer no sistema federal pelo período máximo de 360 dias renováveis, excepcionalmente, nos termos do art. 10, § 1.º, da Lei 11.671/2008.

799. A Lei 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal) determina que os estabelecimentos prisionais deverão dispor de instalações e serviços que atendam aos presos nas suas necessidades pessoais, devendo o Estado prover assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social, religiosa (arts. 12 a 24), dentre outras, todas no intuito de fornecer uma vida digna ao condenado, mantendo a pena no limite para o qual foi destinada, que é a restrição da liberdade. A LEP prevê que o Depen é responsável por *aspectos práticos*, como assegurar o cumprimento das diretrizes estabelecidas pelo Conselho e por fiscalizar periodicamente os estabelecimentos e serviços prisionais (arts. 62 a 64 e 71 a 72). Prevê ainda vários mecanismos de monitoramento externo dos estabelecimentos prisionais, que devem ser organizados no âmbito estadual, mas também das próprias comarcas. Os juízes assumem um papel central na condução dos presos, nos estágios de cumprimento da pena, bem como na fiscalização mensal dos próprios estabelecimentos, competindo-lhes inclusive interditá-los, quando estiverem em condições inadequadas (arts. 65 e 66). Ao Ministério Público incumbe o dever de fiscalizar os estabelecimentos, inclusive mediante visitas mensais (art. 68). Também há previsão de instituição dos Conselhos da Comunidade pelos juízes e ainda da fiscalização por parte da direção e dos agentes penitenciários, bem como dos departamentos penitenciários locais. Outros mecanismos de fiscalização são inerentes ao sistema constitucional brasileiro, como pelo Poder Legislativo, tanto mediante Comissões Parlamentares de Inquérito, quanto através da atuação da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados. Essa fiscalização também ocorre no âmbito dos Estados federados, como na Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul. Há ainda a fiscalização por organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas e a Organização dos Estados Americanos, mediante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

800. UNITED NATIONS. *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*. Adopted by the First United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, held at Geneva in 1955, and approved by the Economic and Social Council by its resolutions 663 C (XXIV) of 31 July 1957 and 2076 (LXII) of 13 May 1977. Disponível em:

as Regras Mínimas para o Tratamento do Preso no Brasil, sistematizando os direitos anteriormente previstos.<sup>801</sup> O documento, datado de 1994, foi descrito oficialmente como um “*guia essencial para aqueles que militam na administração de prisões*”.<sup>802</sup>

As regras em referência preveem, em seu art. 62, que na prisão de natureza civil, ao que se enquadraria a prisão para fins de expulsão e deportação (não há previsão expressa dessas modalidades), o preso deverá permanecer em recinto separado dos demais, aplicando-se, no que couber, as normas destinadas aos presos provisórios. Não há previsão da manutenção de presos em carceragens, que não possuem as mínimas condições estruturais para acolher com dignidade qualquer pessoa.<sup>803</sup> Por outro lado, também inexistem centros de detenção de imigrantes nos termos estabelecidos pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos.<sup>804</sup> Assim, na prática, ora os presos para fins de expulsão ou deportação ficam detidos nas carceragens da Polícia Federal, ora são enviados aos presídios ou centros de detenção dos Estados em que foram presos.<sup>805</sup>

---

<<http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/treatmentprisoners.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2015.

801. BRASIL. *Regras Mínimas para o Tratamento do Preso no Brasil*. Resolução n. 14, de 11 de novembro de 1994. Publicada no Diário Oficial de 2.12.1994.

802. HUMAN RIGHTS WATCH. *O Brasil atrás das grades*. Relatório formulado em 1998. Disponível em: <<http://www.hrw.org/portuguese/reports/presos/sistema.htm>>. Acesso em: 21 jul. 2008. p. 3.

803. O Projeto de Lei 1.594/11 prevê a proibição da custódia de preso, ainda que provisoriamente, em dependências de prédios das polícias federal e civil, sob o fundamento da total falta de infraestrutura e salubridade das Delegacias de Polícia, não havendo condições mínimas para manter a custódia de qualquer pessoa, em clara afronta aos princípios fundamentais da pessoa humana. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/SEGURANCA/481914-GANHA-URGENCIA-PROJETO-QUE-PROIBE-MANUTENCAO-DE-PRESOS-EM-PREDIOS-POLICIAIS.html>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

804. Organización de los Estados Americanos. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Informe sobre migraciones en Estados Unidos: Detenciones y debido proceso/Report on immigration in the United States: Detention and due process*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78/10. 30 diciembre 2010.

805. Em São Paulo, por exemplo, são mantidos na Unidade de Trânsito de Presos (antigo Núcleo de Custódia) da Superintendência da Polícia Federal. Em Foz do Iguaçu, a superlotação na carceragem motivou o ajuizamento, pelo Ministério Público Federal, da Ação Civil Pública 5000004-60.2011.404.7002, que tramita na 1.ª Vara Federal de Foz do Iguaçu/PR, postulando a desativação

Em virtude da autonomia dos Estados da Federação para deliberar sobre a organização prisional, a Penitenciária Estadual Cabo PM Marcelo Pires da Silva, situada no Município de Itaí, há pouco mais de 300 km da Capital São Paulo, tornou-se exclusiva para estrangeiros em outubro de 2006, devido a uma determinação administrativa da própria Secretaria da Administração Penitenciária (SAP) do Estado de São Paulo.<sup>806</sup>

Quase oito anos depois, em 29 de agosto de 2014, a SAP encaminhou, através do Ofício SAP/GS 124/2014, proposta no sentido de que os estabelecimentos penais federais passem a abrigar todos os presos de nacionalidade estrangeira. Referiu que, dos 3.285 presos de nacionalidade estrangeira, 2.088 estavam detidos no Estado, sendo que a maioria foi presa no Aeroporto Internacional de Guarulhos, e “(...) *não possuem qualquer vinculação com o Brasil*”, sendo que “(...) *seus familiares não residem neste território e, portanto, quando recolhidos ao cárcere, nem sequer são visitados*”. Salientou que a maioria dos homens se encontra na Penitenciária de Itaí, “(...) *única a abrigar exclusivamente presidiários estrangeiros*”. O ofício mencionou que a constituição do grupo de trabalho nacional, no âmbito do Ministério da Justiça, para tratar dos presos estrangeiros, sinaliza que questões relacionadas a esses presos devem estar afetas à União.<sup>807</sup>

A DPU manifestou-se desfavoravelmente,<sup>808</sup> principalmente considerando que os estrangeiros presos no sistema penitenciário respondem, em sua maioria, por crimes de tráfico de drogas, na qualidade de mulas, não se enquadrando nas situações previstas de transferência para o sistema

---

total da custódia na Delegacia da Polícia Federal de Foz do Iguaçu e incremento real de vagas no sistema penitenciário local, dentre outros pedidos. A sentença, ainda não transitada em julgado, julgou parcialmente procedente o pedido para determinar a elaboração de um projeto específico para o incremento real de vagas no sistema penitenciário local para a gradual solução do problema no tocante à falta de vagas e condições de custódia dos presos em penitenciárias, evitando a manutenção na Custódia da Polícia Federal.

806. A motivação para a exclusividade dos detentos estrangeiros consta em: São Paulo. Secretaria da Administração Penitenciária. Nota à Imprensa – 16.10.2006. Penitenciária de Itaí abrigará presos estrangeiros. Disponível em: <[http://www.sap.sp.gov.br/common/nota\\_imp/0001-0099/ni033.html](http://www.sap.sp.gov.br/common/nota_imp/0001-0099/ni033.html)>. Acesso em: abr. 2011.
807. Ofício SAP/GS 124/2014, encaminhado à Defensoria Pública da União pelo Gabinete do Ministro da Justiça, através do Despacho 6.399/GM. In: BRASIL. Defensoria Pública da União. Processo SEI/DPU 08001.011021/2014-66. Brasília, DF, 2014. Não paginado.
808. Ofício 40 – DPU/SPC DPGU, de fevereiro de 2015. In: BRASIL. Defensoria Pública da União. Processo SEI/DPU 08001.011021/2014-66. Brasília, DF, 2014. Não paginado.

prisional federal. Além disso, enfatizou que a manutenção em prisões federais, além de excepcional, é temporária. Acrescentou ainda que, em um país com dimensões continentais e fronteiras com quase todos os países da América do Sul, a unificação e reunião de imigrantes em um presídio federal dificultaria o contato com familiares.

Em relação à situação da penitenciária exclusiva para estrangeiros, durante uma das visitas realizadas,<sup>809</sup> entre os dias 30 e 31 de março de 2011, constatou-se que a capacidade da Penitenciária era para 792 detentos, sendo que, nesse período, havia aproximadamente 1.400, ou seja, quase o dobro da capacidade. Além dessas vagas, havia mais 108 que eram destinadas à ala de progressão penitenciária (regime semiaberto), sendo que a progressão, mesmo que decretada, somente era efetivada após o surgimento de vaga.<sup>810</sup>

Verificou-se a dificuldade de comunicação, devido à diversidade de idiomas. Isso porque o sistema prisional brasileiro não dispõe de tradutores em seus quadros, tampouco são oferecidos cursos aos agentes penitenciários. A previsão de tradutores ocorre apenas no âmbito do processo criminal, que são nomeados apenas para o ato da audiência de instrução e julgamento (art. 281 do Código de Processo Penal). No sistema prisional, a tradução é feita pelos próprios presos, que se auxiliam mutuamente. Exemplo de tentativa de superar essa diversidade é a existência de uma biblioteca, dentro da

---

809. O relatório conclusivo da visita pelo Grupo de Trabalho da Defensoria Pública da União denominado “Grupo de Assistência a Presos Estrangeiros e Egressos do Estado de São Paulo” (BRASIL. Defensoria Pública da União. *Relatório da Missão na Penitenciária de Itai*. In: Processo de Assistência Jurídica 2011/020-01607. São Paulo, 31 de março de 2011. Não paginado), foi entregue à Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara de Deputados (CDHM). Os detalhes sobre a visita encontram-se disponíveis no endereço eletrônico <[http://www.dpu.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4125:vistoria-constata-problemas-na-custodia-de-presos-estrangeiros&catid=79:noticias&Itemid=220](http://www.dpu.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4125:vistoria-constata-problemas-na-custodia-de-presos-estrangeiros&catid=79:noticias&Itemid=220)>. A Comissão, dando continuidade aos trabalhos da CPI do Sistema Carcerário, visitou a Penitenciária de Itai no dia 27 de maio de 2011, também acompanhada pela Defensoria Pública da União.

810. Segundo dados oficiais divulgados no Relatório do Ministério da Justiça sobre inspeção em estabelecimentos penais do Estado de São Paulo, a Penitenciária abrigava, em 2011, 1.405 presos, sendo 400 provisórios, e a capacidade do estabelecimento era de 900 presos (BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. *Relatório sobre inspeção em estabelecimentos penais no Estado de São Paulo*. Disponível em:

<<http://portal.mj.gov.br/main.asp?ViewID=%7BE9614C8C-C25C-4BF3-A238-7BA5701978-080B-47B7-98B6-90E484B49285%7D;&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D>>. Acesso em: 14 ago. 2015).

penitenciária, com acervo de milhares de exemplares impressos em idiomas como alemão, russo, islandês, dentre outros.

O isolamento social é uma característica marcante desses detentos: a distância dos familiares torna as visitas quase inexistentes; a falta de interação com a comunidade local ilide o interesse no Conselho da Comunidade.<sup>811</sup> Nesse sentido, a Diretora do Centro de Referência em Assistência Social da Penitenciária (CRAS), salientou que a única referência social externa de auxílio aos presos estrangeiros em Itaí é a Pastoral Carcerária, sendo que “(...) o Pároco e os membros da Igreja Católica prestam assistência no interior da Penitenciária”, ressaltando que “(...) também há, em menor escala, apoio da Igreja Adventista e pela Congregação Cristã”.<sup>812</sup>

O isolamento, aliás, é agravado pela restrição de visitas e correspondências: as visitas passam por rigoroso controle, e devem ser familiares ou demonstrar vínculo de união estável, através do procedimento denominado pela SAP de *entrevista de convalidação de vínculo*. Somente depois dessa “triagem” é que poderão fazer ingressar no presídio e enviar correspondências (salvo as oriundas do exterior, que podem ser recebidas de quem for anteriormente cadastrado junto ao CRAS). As medidas restritivas são justificadas pela necessidade de ilidir a formação de uma rede de prostituição no entorno da Unidade Prisional, bem como a continuidade das práticas criminosas após a prisão.<sup>813</sup>

A carência de assistência consular é constantemente narrada pelos detentos, que, além da comunicação da prisão, têm direito de receber auxílio moral e material de seu respectivo Consulado, sempre que se encontrarem privados de sua liberdade de locomoção. O art. 36 da Convenção de Viena, já

---

811. O Conselho da Comunidade está previsto no art. 61, VII, da LEP, e é de instituição obrigatória pelo Juiz da Execução Penal. O que ocorre em relação aos presos estrangeiros é a própria falta de vínculos com a comunidade local, que culmina no desinteresse desta em relação aos detentos, seja para verificar a situação estrutural da unidade prisional, seja para aferir a gestão de pessoas (profissionais de saúde, etc.) e fomentar a criação de novos postos de trabalho.

812. BRASIL. Defensoria Pública da União. *Relatório da Missão na Penitenciária de Itaí...* cit., 2011. Não paginado.

813. Nesse sentido, mencionou a assistente social da Penitenciária, em entrevista conferida à Defensoria Pública da União: “(...) o preso somente pode receber correspondência de quem está incluído no rol de visitas, ou seja, de quem já veio na Penitenciária e já passou pela entrevista de convalidação de vínculo”, fazendo a ressalva de que “(...) o mesmo não ocorre com correspondências vindas do exterior”, já que isso impossibilitaria totalmente o contato dos estrangeiros com seus familiares (BRASIL. Defensoria Pública da União. *Relatório...* cit., 2011. Não paginado).

mencionada, consagra o direito de correspondência e de visita do estrangeiro pelo Consulado na prisão, seja ela preventiva, seja para cumprimento de pena.

Quanto aos Consulados, tanto os presos quanto a assistente social e o próprio Diretor Técnico afirmaram que alguns países são mais presentes do que outros. Exemplificaram, afirmando que os dos países europeus e norte-americanos são mais presentes do que os dos países sul-americanos e africanos, que acabam se comunicando mais por *e-mail* e comparecendo menos à penitenciária. Existem vários países que não possuem Consulado sediado em São Paulo, mas apenas Embaixada em Brasília, como é o caso da Nigéria, que, conforme dados da SAP de 2011, possuía 136 nacionais presos em Itaí.<sup>814</sup>

A presença do Consulado repercute na garantia da saída temporária dos presos, uma vez que, se este se compromete a garantir um local para os detentos ficarem, bem como recursos materiais para possibilitar essa saída, esta possui maiores chances de ser autorizada.<sup>815</sup> A assistente social do presídio referiu que “(...) *os presos que não têm para onde ir não saem*”, e que isso depende muito dos Consulados: “(...) *tem Consulado que acolhe, mas tem Consulado que não*”. Nesse sentido, aliás, a saída temporária é um dos tópicos em que os estrangeiros se sentem mais discriminados, referindo um entrevistado, ao falar sobre o assunto: “(...) *a lei para todos tem que ser igual, por que para mim tem que ser diferente?*”.<sup>816</sup>

A psicóloga da unidade prisional, em entrevista, referiu que somente o Consulado da Áustria, com dois cidadãos presos em Itaí, se comprometia a receber seus pares, abrigá-los e providenciar atividades durante a saída, e isso estava funcionando. Acrescentou a existência do Projeto “Despertar para a Reintegração Social”, tendo como um dos objetivos atribuir aos Consulados maior responsabilidade na tarefa de “reintegração social” dos presos estrangeiros, dentre outras, que, nas saídas temporárias, desenvolvessem trabalhos junto a seus nacionais com esse escopo.

---

814. Dados obtidos através do Ministério da Justiça, planilha entregue pela então Chefe do Departamento de Estrangeiros, Izaura Miranda, em 18 de abril de 2011.

815. A saída temporária está regulamentada pelos arts. 122 a 125 da Lei Execução Penal, e exige como requisitos o “(...) *fornecimento do endereço onde reside a família a ser visitada ou onde poderá ser encontrado durante o gozo do benefício*”, bem como o “(...) *recolhimento à residência visitada, no período noturno*”. Daí por que é necessário que a família ou o Consulado forneçam endereço, à Administração Penitenciária, e se responsabilizem por acolher o detento durante o período da saída.

816. BRASIL. Defensoria Pública da União. *Relatório...* 2011. Não paginado.

Além da assistência material, da intermediação com as famílias, do auxílio para garantir as saídas temporárias, os Consulados também podem auxiliar na transferência de presos ao país de origem.<sup>817</sup> Não se olvida ainda o importante papel dos Consulados em relação aos egressos do sistema prisional, inclusive para possibilitar o retorno ao país de origem.<sup>818</sup>

A diversidade religiosa tem implicado a necessidade de adaptação do meio prisional, de forma a não violar a liberdade de crença e a fomentá-la, uma vez que é garantida constitucionalmente a prestação de assistência religiosa nas entidades de internação coletiva (art. 5.º, VI e VII, da Constituição e art. 24 da LEP). Exemplo de diversidade são os presos muçulmanos, que não podem comer carne de porco e seus derivados (inclusive óleo de cozinha feito da gordura do porco), tampouco ingerir álcool (o mesmo com alimentos cozidos no álcool), jejuam no Ramadan, devem orar cinco vezes ao dia voltados a Meca e ter acesso ao Alcorão.<sup>819</sup>

A política prisional de priorizar a colocação, em um único estabelecimento prisional, da maioria dos imigrantes presos no Estado, culmina em prejuízo a, principalmente, duas situações específicas: os estrangeiros que estão há muitos anos no Brasil, uma vez que não há diferenciação entre esses e os “recém chegados”, para fins de classificação e deslocamento para Itai; os condenados por crimes contra a liberdade sexual, uma vez que, em vez de serem deslocados para a penitenciária exclusiva para criminosos sexuais, são alocados em Itai.<sup>820</sup>

817. Exemplo disso é a atuação do Consulado da Espanha, que, além de enviar auxílio pecuniário aos seus nacionais, também formulava pedidos de transferência.

818. Caso sejam expulsos ou queiram retornar voluntariamente ao país de origem, países como o Uruguai oferecem o traslado e a assistência material até a efetiva saída.

819. Acerca das peculiaridades dos presos muçulmanos: BRASIL. Defensoria Pública da União. *Cartilha de Direitos Religiosos, Deveres e Costumes de Presos Muçulmanos em Penitenciárias*. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<http://www.dpu.gov.br/images/stories/arquivos/PDF/cartilha%20muculmanos.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2014.

820. Os condenados por crimes sexuais, em razão de sofrerem ameaças de outros presos, são retirados dos “raios” (ou galerias, que são quatro, onde se situam as celas comuns, os pátios e as oficinas de trabalho) e ficam alocados no “seguro”, lugar com um pátio pequeno de concreto, sem interação com os demais presos e sem acesso às oficinas. Por estarem no “seguro”, não conseguem acesso a trabalho (nas oficinas), a estudo (salas de aula), bem como a qualquer atividade que demande introdução às áreas comuns da Penitenciária. Um dos presos entrevistados estava há dois anos no “seguro”, e já tinha solicitado a transferência para a Penitenciária de Iaras, exclusiva para criminosos sexuais, e “(...) disse que

Aos imigrantes que tinham direito à permanência com base na reunião familiar, para garantir seu direito de visita do cônjuge, da companhia, de parentes e amigos (art. 41, X, da LEP), bem como para facilitar a saída temporária, deveriam ser transferidos para a penitenciária mais próxima ao local de residência de seus familiares. Exemplo foi o nacional português que, entrevistado, demonstrou imenso descontentamento por estar em Itaí, uma vez que residia no Brasil, há 34 anos, e sua família morava em Campinas, dificultando as visitas. Da mesma forma, um nacional uruguaio salientou que sua família residia na Capital do Estado e que, por isso, não tinha condições econômicas para ir visitá-lo. Além disso, em visita realizada pela DPU entre os dias 12 a 15 de setembro de 2011, um cidadão paraguaio relatou que a família residia em Ponta-Porã, fronteira com o Paraguai, e outro boliviano mencionou que sua família morava em Corumbá (tríplice fronteira: Brasil, Bolívia e Paraguai), impossibilitando o contato familiar.

Com relação à assistência à saúde, cuja carência é uma característica do sistema prisional brasileiro,<sup>821</sup> na Penitenciária de Itaí não é diferente: o atendimento médico é insuficiente para atender à demanda prisional. Exemplo disso era um reeducando de nacionalidade boliviana, que estava há muito tempo aguardando uma cirurgia para tratamento de Litíase Biliar, mas, devido à falta de especialistas na região, existia enorme a “fila” para qualquer procedimento cirúrgico. A enfermeira informou que procedia a informação de que, “(...) *se não for operado logo, não irá sobreviver*”.<sup>822</sup>

O caso mais paradigmático foi de um detento sul-africano, ouvido na visita do mês de setembro de 2011, que estava com “a coluna quebrada” e uma “perna amputada”, não podendo fazer uso de cadeira de rodas por questões de segurança, sendo transportado pelos próprios presos, quando necessitava dirigir-se ao vaso sanitário e ficando, o dia inteiro, deitado em um colchão fino, de esponja (padrão “SAP”), em uma cela comum. E, mesmo assim,

---

*não conseguia por ser estrangeiro*”. Referiu que queria a transferência para que pudesse “(...) *trabalhar, uma vez que não há possibilidade de trabalho no seguro*” (BRASIL. Defensoria Pública da União. *Relatório da Missão na Penitenciária de Itaí*. São Paulo, 31 de março de 2011. Processo de Assistência Jurídica 2011/020-01607. São Paulo-SP, 2011. Não paginado).

821. Nesse sentido, é o relatório da CPI do Sistema Carcerário, que, ao qualificar a saúde no sistema prisional, definiu a situação como “falta tudo” (BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. Brasília: Edições Câmara, 2009. Disponível em: <[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2701/cpi\\_sistema\\_carcerario.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2701/cpi_sistema_carcerario.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 29 abr. 2012. p. 202-211).

822. A cirurgia foi realizada apenas no mês de setembro de 2011 (a entrevista ocorreu em 31 de março de 2011).

não havia sido transferido para o hospital penitenciário, situado na Capital. Após atuação conjunta da DPU e da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, na posse de cópia do prontuário médico fornecido pela Unidade, o detento foi transferido para tratamento.

Do número total de presos, cerca de apenas 600 tinham trabalho, seja na oficina de costura inaugurada pela Fundação Prof. Dr. Manoel Pedro Pimentel (Funap), seja em atividades de marcenaria, confecção de bolas de futebol, além das funções inerentes à manutenção da unidade prisional e à alimentação. Tais nichos não empregam sequer metade da população encarcerada, problema comum às demais prisões da região.<sup>823</sup> A carência de postos de trabalho, aliás, torna a população carcerária ociosa e sem direito à remição da pena.<sup>824</sup>

A demora do Poder Judiciário na apreciação dos direitos vinculados ao sistema progressivo de cumprimento da pena, tais como progressão de regime, livramento condicional, dentre outros, também foi relatada.<sup>825</sup> Além disso, o longo período entre a sentença condenatória de primeira instância e o julgamento pelos tribunais também repercutiu na vedação à transferência, devido à exigência de sentença transitada em julgado para sua efetivação.

### 3.3.2 As mulheres “mulas” do tráfico de drogas no Complexo do Carandiru

Os crimes transnacionais têm sido historicamente dominados por homens, mas está crescendo a presença das mulheres. O crescimento do

823. A falta de postos de trabalho nas penitenciárias da região ocorre pelo desinteresse dos empresários locais em instalar oficinas no interior das unidades prisionais, bem como pela distância da Capital, dentre outros fatores.

824. O trabalho do condenado é direito do preso, bem como dever social e condição de dignidade humana, tendo finalidade educativa e produtiva (arts. 28 e 41, II, da LEP). A remição por trabalho ocorre na proporção de um dia de pena para três dias trabalhados (art. 126, § 1.º, I, da LEP).

825. A competência para julgamento dos benefícios é da Vara de Execuções Penais de Avaré (Poder Judiciário do Estado de São Paulo), e os atores processuais na Execução Penal são o Ministério Público e a Defensoria Pública do Estado de São Paulo – salvo se houver advogado constituído pelo apenado –, mesmo que o processo de conhecimento tramite na Justiça Federal, em que atua o Ministério Público Federal e a Defensoria Pública da União. Assim, a efetiva assistência jurídica só é possível, se houver interação entre as Defensorias, através de constante troca de informações e repasse de pedidos (às vezes, os presos solicitam informações sobre o inquérito de expulsão à DPE, e sobre a execução penal à DPU) e o recíproco fornecimento de informações quanto ao andamento dos processos criminais e dos inquéritos de expulsão.

aprisionamento de homens nas famílias, a necessidade econômica e de mão de obra, mudanças culturais no crime organizado, que reconhece a “emancipação feminina”, têm sido alguns dos motivos apontados por **Howard Campbell, Giovanni Findaca**<sup>826</sup> e outros pesquisadores.<sup>827</sup>

Em virtude disso, bem como do crescimento da mobilidade humana, como resultado da globalização, o número de mulheres presas fora dos seus países de nascimento cresceu, rapidamente, desde a década de 80 do século passado. Exemplo disso é que, no Reino Unido, em dezembro de 2012, uma entre cinco mulheres presas eram estrangeiras.<sup>828</sup>

Em pesquisa etnográfica realizada em El Paso e Ciudad Juarez, fronteira entre os Estados Unidos e o México, acerca da participação da mulher no tráfico de drogas,<sup>829</sup> Howard Campbell identificou que: (a) a minoria assume papéis de comando;<sup>830</sup> (b) poucas ocupam graus intermediários, mas também com possibilidade de empoderamento na organização; (c) a grande maioria ocupa os mais baixos níveis da organização, atuando como “mulas”; e (d) por fim, também são numerosas e vitimizadas aquelas que têm envolvimento indireto, devido às relações conjugais com traficantes, atuando indiretamente, por exemplo, repassando informações a outros membros da organização, principalmente em caso de prisão do cônjuge.<sup>831</sup>

Em relação às mulas do tráfico, o gênero é utilizado para burlar a fiscalização nas fronteiras, por exemplo, ao esconder a droga no interior

---

826. FINDACA, Giovanni (editor). *Women and the Mafia: Female Roles in Organized Crime Structures*. New York: Spring, 2007. A obra traz uma série de artigos sobre a participação das mulheres no crime organizado, inclusive no Brasil.

827. FLEETWOOD, Jennifer. Woman and Transnational Crime. In: BEARE, Margaret (editor). *Encyclopedia of Transnational Crime and Justice*. London: SAGE, 2012. p. 269.

828. FLEETWOOD, J. Woman... In: BEARE, M. (editor). *Encyclopedia...* cit., 2012. p. 269.

829. Como em outras atividades criminosas desse porte, o tráfico internacional de entorpecentes existe a partir de uma diversidade de atores, que agem nos planos local, nacional ou transnacional. A divisão de poderes dentro dessas redes e a repartição dos lucros do negócio são sumamente desiguais, obedecendo a critérios geográficos e de gênero (SOUZA, Luísa Luz de. *As consequências do discurso punitivo contra as mulheres “mulas” do tráfico internacional de drogas: ideias para a reformulação da política de enfrentamento às drogas no Brasil*. Parecer elaborado no âmbito do Projeto Justiça Criminal do Instituto Terra, Trabalho e Cidadania. ITTC: São Paulo, dezembro de 2013. p. 9).

830. CAMPBELL, Howard. Female Drug Smugglers on the U.S. Mexico Border: Gender, Crime, and Empowerment. p. 233-267. *Anthropological Quarterly*, Volume 81, Number 1, Winter 2008. p. 245.

831. CAMPBELL, H. Female... In: *Anthropological...*, 2008. p. 256.

do corpo, inclusive em gestantes, nas roupas, em artigos femininos ou mesmo em seus filhos. A contraprestação pecuniária, quando não há mera coação física ou moral, ocorre pelo serviço de transporte e enfrentamento de fronteiras militarizadas, vigiadas por milhares de agentes em patrulhas terrestre e aérea, câmeras, cercas e outros obstáculos físicos impostos pela política norte-americana oficial de guerra às drogas.<sup>832</sup>

Assim, as mulheres, que pouco lucram com a atividade, tornam-se especialmente vulneráveis aos efeitos negativos dessa guerra, devido aos riscos consideráveis de prisão, consequente perda do contato com seus filhos, e mesmo danos físicos. Ademais, a atividade produz violência, estresse e ansiedade, efeitos que variam de acordo com raça, classe social, necessidade de sustento da família e idade.<sup>833</sup>

No Brasil, pesquisas como a realizada no âmbito do Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC),<sup>834</sup> confirmam as duas premissas da discussão sobre o papel da mulher no tráfico de drogas: (a) competem à mulher os trabalhos de maior risco<sup>835</sup> e menor remuneração e poder, em uma estrutura de divisão do trabalho pautada sobre o gênero; e (b) a dinâmica do tráfico

832. CAMPBELL, op. cit., 2008, p. 253-254 e 258.

833. CAMPBELL, H. Female... In: *Anthropological...*, 2008, p. 237 e 259.

834. O ITTC é uma organização não governamental, sediada na Cidade de São Paulo-SP, constituída em outubro de 1997, para atender aos objetivos de defesa e garantia dos direitos humanos e da redução do encarceramento. Desde a sua criação, tem se dedicado à defesa dos direitos das mulheres e dos homens em situação de prisão, combinando a elaboração de material informativo e publicações com projetos de acompanhamento do sistema prisional paulista (Instituto Terra, Trabalho e Cidadania. Quem somos. Disponível em: <<http://ittc.org.br>>. Acesso em: 21 ago. 2015).

835. As polícias no Brasil têm priorizado a prisão em flagrante de pessoas majoritariamente primárias, presas com pequena quantidade de drogas e que, em geral, não estavam associadas com outros para a realização do crime. Não há, portanto, a predominância de trabalho investigativo e de monitoramento que seria necessário para dismantelar organizações criminosas maiores e prender os responsáveis pelo grande tráfico de drogas. Nesse sentido: Núcleo de Estudos da Violência. *Prisão provisória e lei de drogas*: um estudo sobre os flagrantes de tráfico de drogas na cidade de São Paulo. 2011; BOITEUX, Luciana. El antimodelo Brasileño. Prohibicionismo, encarcelamiento y selectividad penal frente al tráfico de drogas. *Revista Nueva Sociedad*. p. 132-144, n. 255, enero-febrero de 2015. Disponível em: <[www.nuso.org](http://www.nuso.org)>, p. 133; SOUZA, Luísa Luz de. *As consequências do discurso punitivo contra as mulheres "mulas" do tráfico internacional de drogas*: ideias para a reformulação da política de enfrentamento às drogas no Brasil. Parecer elaborado no âmbito do Projeto Justiça Criminal do Instituto Terra, Trabalho e Cidadania. ITTC: São Paulo, dezembro de 2013. p. 6).

internacional está baseada na diferenciação entre países produtores e intermediários, de um lado, e países receptores e consumidores de outro.<sup>836</sup> No País, confirma-se também o encarceramento em massa de mulheres “mulas” do tráfico:

O Relatório sobre a situação de pessoas estrangeiras presas no Brasil registrou que, em julho de 2013, o percentual de pessoas privadas de liberdade, por gênero, era de 77,22% do sexo masculino e 22,78% do feminino, confirmando a relação entre encarceramento feminino, política criminal de drogas no Brasil e prisões de estrangeiros transitórios. No total, 727 mulheres, mais de 50% em São Paulo, e as demais distribuídas geograficamente, em diversas regiões, principalmente de fronteira.<sup>837</sup>

Em relação às expulsões, o Anexo A também demonstra essa distribuição territorial, e constam diversas prisões em flagrante por tráfico de drogas em Foz do Iguaçu-PR, Campo Grande-MS, Manaus-AM, e outros municípios para além da Região Metropolitana de São Paulo. Trata-se de mais um indício de que, na região da fronteira brasileira, a exploração de mulheres, inclusive indígenas e mesmo que ainda não atingiram a idade adulta, é uma das principais causas do aprisionamento, legitimando a preocupação de autoridades policiais com a vulnerabilidade das pessoas exploradas nessas ações.<sup>838</sup>

Em relação às estrangeiras presas no Estado de São Paulo (que correspondem a 25% do contingente de estrangeiros em situação de prisão), das 519 mulheres, 484 estavam detidas em razão da acusação de tráfico de drogas, o que representa 93,25%:

---

836. SOUZA, L. L. *As consequências...*, 2013. p. 3.

837. A quantidade maior de mulheres encarceradas em relação aos presos brasileiros é evidente, quando se compara com os dados do Infopen de dezembro de 2012: do total geral de 548.003 presos no sistema prisional brasileiro e na polícia, 39.039 eram mulheres, ou seja, 6,39%. Tal percentual é muito superior ao se levar em conta exclusivamente o número de estrangeiras (22,78% dos presos estrangeiros são mulheres). Isto porque, assim como as mulheres são mais suscetíveis ao tráfico de pessoas, estas também são suscetíveis ao “aliciamento” para transportarem drogas entre continentes (BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. *Relatório sobre a situação das pessoas estrangeiras presas no Brasil* (Grupo de Trabalho criado pela Portaria 317, de 19 de agosto de 2014).

838. De acordo com dados do Depen, em dezembro de 2012, no Mato Grosso do Sul, 78% das mulheres presas eram acusadas de um crime relacionado a drogas (em comparação com 35% dos homens); em Roraima, esse percentual atinge nada menos do que 90% das mulheres presas no Estado (SOUZA, L. L. *As consequências...* cit., 2013. p. 6-7).

**Tabela 9 – Mulheres estrangeiras presas no Estado de São Paulo em março de 2014 conforme a imputação penal**

| Imputação penal            | Mulheres estrangeiras presas no Estado de São Paulo em março de 2014 |
|----------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| Crimes contra a vida       | 1                                                                    |
| Crimes contra o patrimônio | 31                                                                   |
| Tráfico de drogas          | 484                                                                  |
| Outros                     | 3                                                                    |
| Total                      | 519                                                                  |

Fonte: SÃO PAULO. Secretaria da Administração Penitenciária do Estado. Assessoria de Imprensa. São Paulo, 10 de dezembro de 2014.

A maioria desses números corresponde às “mulas”, que, no caso de aprisionamento no Brasil, também enfrentam a vigilância de aeroportos internacionais, tanto é que a maioria delas é presa em flagrante no Aeroporto Governador André Franco Montoro, mais conhecido como Aeroporto Internacional de Guarulhos. Na classificação de André de Carvalho Ramos, equiparam-se ao “estrangeiro transitório”,<sup>839</sup> que se desloca a outro Estado em caráter temporário. Consequentemente, a maioria das presas não nacionais não possui nenhum vínculo social, cultural ou familiar no Brasil, e são fruto da ascensão do Brasil como país escoadouro das drogas, após o acirramento do controle nos aeroportos da Europa e dos Estados Unidos, por permitir fácil conexão com diversos países africanos, que também passaram a ser uma rota alternativa ao tráfico.<sup>840</sup>

Dentre essas presas, muitas delas valeram-se da passagem e do valor pago pelo transporte de drogas justamente para fugir do seu país, como é o caso de muitas africanas, sendo que várias delas poderiam ter solicitado refúgio. Muitas delas, aliás, são vítimas de tráfico de pessoas. O estigma *traficante de drogas*, porém, não permite a visão desses indivíduos como *vítimas*, uma vez que, no caso específico da lei antidrogas, submetem-se a um rito processual que os pré-condena, à medida que fulmina a presunção da

839. RAMOS, André de Carvalho. Direito dos estrangeiros no Brasil: a imigração, Direito de Ingresso e os Direitos dos estrangeiros em situação irregular. In: *Igualdade, Diferença e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 721-745. Nesse sentido também: RAMOS, A. C. Cidadania e estrangeiros. In: MORAES, Alexandre de; PAE KIM, Richard (coordenadores). *Cidadania*. p. 42-55. São Paulo: Atlas, 2013.

840. SOUZA, L. L. *As consequências...*, 2013. p. 17.

inocência, dificulta a ampla defesa e o contraditório e estimula a fúria social contra esses indivíduos.<sup>841</sup> No processo penal, ademais, há pouco espaço para análise do motivo que os fizeram transportar a droga, para comprovar a condição de refugiado ou de vítima de tráfico de pessoas, tampouco existe essa discricionariedade no processo de expulsão.<sup>842</sup>

Tal vitimização não ocorre, por certo, apenas com as mulheres. Exemplo foi o caso de um somali que veio ao Brasil em 2009, devido às perseguições religiosas que sofreu na Somália, país que sofre com violenta guerra civil há mais de 20 anos. Ele declarou que perdeu sua família em um dos ataques de grupo fundamentalista islâmico que tenta o domínio do país. O tráfico internacional foi, assim, um meio para que pudesse deixar a Somália, já que não tinha condições financeiras para arcar com sua saída. No entanto, por esse motivo, foi preso em flagrante no Aeroporto de Guarulhos e, após mais de cinco anos de prisão penal, foi determinada sua prisão administrativa, para fins de expulsão. Somente após a atuação da Defensoria Pública da União, foi requerido refúgio por procuração, com base na Resolução 18/2014 do Conare, formulado pedido de *habeas corpus*, cuja medida liminar foi concedida, revogando a prisão cautelar até que o pedido de refúgio seja analisado.<sup>843</sup>

A aferição da vulnerabilidade e da própria vitimização da “mula” parte da anterior delimitação dessa condição, conforme seu papel na organização criminosa – e, portanto, de remuneração, poder e posição de comando –, adotando-se a classificação de Howard Campbell. Delimitado esse papel, ou seja, no caso dos ocupantes de postos mais baixos e de maior risco, deve ser verificado se foi empregado algum meio

---

841. GUILHERME, V. M. Enfrentando... In: ÁVILA, G. N. (org.). *Fraturas...* cit., 2013. p. 160.

842. Prova disso é que, durante três meses do ano de 2010, foram analisados os processos de tráfico de drogas que tramitaram na Justiça Estadual da Comarca de São Paulo-SP e, dentre esses processos, verificou-se que, para 91% dos réus, foi proferida sentença condenatória; para 3% dos réus, sentença absolutória; e para 6%, sentença desclassificatória. Concluiu-se ainda que a audiência parece ser mais uma “formalidade jurídica” do que cumprir a função de representar uma oportunidade das partes se manifestarem e produzirem provas (JESUS, Maria Gorete Marques de (coord.). *Prisão provisória e Lei de Drogas: um estudo sobre os flagrantes de tráfico de drogas na cidade de São Paulo*. São Paulo: Núcleo de Estudo da Violência, 2011. p. 82-85).

843. BRASIL. Defensoria Pública da União. Assessoria de Comunicação Social. *Somali detido para expulsão obtém liberdade vigiada após pedido de refúgio*. São Paulo: 16 de abril de 2015; BRASIL. Defensoria Pública da União. *Processo de Assistência Jurídica 2015/020-00708*. São Paulo, SP, 2015.

de exploração: existência de *coação*, de *engano*, ou de *abuso de situação de vulnerabilidade*.<sup>844</sup>

A *vulnerabilidade* no caso concreto, segundo o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), decorre da análise da situação: (a) *pessoal*, tais como de incapacidade física ou psíquica; (b) *geográfica*, como é o caso de um migrante irregular em um país; e (c) *circunstancial*, como o desemprego e a miséria. O *abuso da condição de vulnerabilidade*, por sua vez, existe quando a vítima não acredita haver alternativa real ou aceitável para reagir contra o abusador.<sup>845</sup>

O engano ou abuso de situação de vulnerabilidade na “cooptação” da “mula” pode significar que ela foi vítima do tráfico de pessoas, e, por essa razão, deve ser protegida, de acordo com a legislação internacional, mormente o Protocolo de Palermo. A exploração para cometimento de atividade ilícita é uma das modalidades possíveis do tráfico de pessoas, embora ignorada pela legislação nacional e na prática processual penal, devido à guerra às drogas.<sup>846</sup> Não se pode olvidar ainda que, em muitos casos, as mulheres são enviadas com substância entorpecente, e, quando chegam ao país e as entregam, os traficantes colocam-nas para trabalhar como prostitutas, fornecedoras de drogas ou como empregadas domésticas.

As Regras de Bangkok,<sup>847</sup> aliás, preveem expressamente a adoção do Protocolo de Palermo e a implementação completa de suas previsões, com

844. O ITTC vem aplicando, desde 2008, questionários com todas as estrangeiras que estão detidas na PFC e, a partir dos questionários, concluiu que existem alguns meios empregados com mais frequência para induzir mulheres das mais diversas nacionalidades a participar do transporte internacional de drogas, merecendo destaque a coação (que pode ser feita por ameaça contra si ou contra terceiros, o uso da força, dentre outros). A utilização desses meios para a finalidade de exploração define a ocorrência do crime de tráfico de pessoas e diferencia a situação dessas mulheres – injustamente encarceradas – daquelas que são, por opção, “mulas” (SOUZA, L. L. *As consequências...*, 2013. p. 10-14).

845. SOUZA, L. L. *As consequências...*, 2013. p. 16.

846. SOUZA, op. cit., 2013. p. 10.

847. Trata-se das Regras das Nações Unidas Para o Tratamento de Mulheres Presas e Medidas Não Privativas de Liberdade para Mulheres Infratoras, adotadas pela Resolução 110/16 do Conselho Econômico e Social da ONU. As recomendações são complementares às Regras Mínimas para o Tratamento de Reclusos (adotadas pela ONU em 1955) e às Regras de Tóquio, sobre medidas não privativas de liberdade) e tratam das questões específicas às mulheres encarceradas e àquelas cumprindo medidas não privativas de liberdade, tendo por objetivo estabelecer princípios e regras de uma boa organização penitenciária e das práticas relativas ao tratamento de prisioneiros. Elas foram aprovadas na Assembleia Geral da ONU, em outubro de 2012 (CERNEKA,

a intenção de garantir a máxima proteção às vítimas de tráfico e evitar a vitimização secundária de muitas mulheres estrangeiras (Regra 66). Da mesma forma, a ONU recomenda que pessoas traficadas não devem ser detidas, acusadas ou processadas pela ilegalidade de sua entrada ou residência em países de trânsito e destino, ou *pelo envolvimento em atividades ilícitas, na medida em que tal foi uma consequência direta de sua situação como uma pessoa traficada*.<sup>848</sup>

A importância dessas delimitações conceituais é trazer luz para os casos em que as mulheres são coagidas, enganadas ou não creem possuir alternativa real ou aceitável ao transporte da droga, caso de muitas das estrangeiras presas na Penitenciária Feminina da Capital, situada no “Complexo do Carandiru”, em São Paulo-SP,<sup>849</sup> e atendidas pelo Instituto Terra, Trabalho e Cidadania, através do “Projeto Estrangeiras”.<sup>850</sup>

---

Heidi Ann. Mulheres Invisíveis? Condição da Mulher no Sistema de Justiça Criminal brasileiro. In: SOUZA, Luís Antônio Francisco de; MAGALHÃES, Bóris Ribeiro; SABATINE, Thiago Teixeira (Org.). *Desafios à segurança pública: controle social, democracia e gênero*. p. 163-180. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012. p. 175). O documento oficial das Regras de Bangkok encontra-se em: <<https://www.un.org/en/ecosoc/docs/2010/res%202010-16.pdf>>. O Brasil baseou-se, expressamente, no texto da ONU, na Portaria Interministerial n. 210, de 16 de janeiro de 2014, publicada no *DOU* de 17.01.2014 (n. 12, Seção 1, pág. 75), que dispõe sobre Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional.

848. UNITED NATIONS. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). *Toolkit to combat trafficking in persons: Global Programme against trafficking in human beings*. UNODC: 2008. p. 253. Disponível em: <[https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Toolkit-files/07-89375\\_Ebook%5B1%5D.pdf](https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Toolkit-files/07-89375_Ebook%5B1%5D.pdf)>. Acesso em: 7 set. 2015.

849. Essa prisão, ao contrário da de Itai, ainda não é exclusiva para estrangeiros, mas a tendência é que se torne, uma vez que tem aumentado, paulatinamente, o número de presas das mais diversas nacionalidades.

850. O “Projeto Estrangeiras” consiste em um trabalho com as mulheres estrangeiras em situação de cárcere, no intuito de observar as peculiaridades do seu aprisionamento, bem como de encaminhar questões jurídicas aos órgãos competentes, além de prestar assistência social às detentas e fomentar o debate e as políticas públicas relacionadas ao encarceramento feminino. As visitas da equipe são semanais, e a Defensoria Pública da União acompanha, desde dezembro de 2010, algumas destinadas à elucidação e tentativa de solução de questões jurídicas (Instituto Terra, Trabalho e Cidadania. *Projeto Estrangeiras*. Disponível em: <<http://www.ittc.org.br/web/estrangeiros.asp>>. Acesso em: 27 abr. 2012). Na data da primeira visita da DPU-SP, no dia 10 de dezembro de 2010, havia, aproximadamente, 400 presas estrangeiras na Penitenciária.

Da observação da mulher presa fora de seu país, durante visitas periódicas acompanhando o Projeto do ITTC, pôde-se verificar que os obstáculos enfrentados pelas detentas são inúmeros: não estavam obtendo progressão de regime, quando já havia decreto de expulsão; algumas foram apenas com falta disciplinar, em virtude de não terem assinado os interrogatórios nos IPEs; outras reclamavam que não estavam remindo a pena, a despeito de estarem trabalhando; elas informaram que não conseguem contato com os familiares; e suscitaram dúvidas acerca da existência, ou não, de inquérito policial de expulsão em seu nome, dentre outras questões.<sup>851</sup>

Além disso, o isolamento social é maior do que o dos homens, uma vez que as mulheres são mais frequentemente abandonadas pela família e pelo cônjuge, durante o cumprimento da pena. A ausência de vínculos e de assistência consular, por sua vez, dificulta as saídas temporárias, e também a transferência ao país de origem. Já as diferenças culturais e religiosas são as mesmas narradas em relação aos homens, e a questão do desconhecimento do idioma também se repete, e gera prejuízos na interação no ambiente prisional, na compreensão da dinâmica do processo criminal, da execução penal, da disciplina na prisão e, por fim, durante a própria assistência médica. Além disso, aparecem questões inerentes à *falência do sistema prisional*, como a falta de assistência à saúde no interior da prisão, com relatos de mortes por falta de atendimento médico.<sup>852</sup> O relacionamento com os filhos, por sua vez, é uma peculiaridade digna de nota.

As presas “mães” normalmente ficam afastadas de seus filhos, que frequentemente estão no país de origem, aos cuidados de outros familiares. Quando os bebês são gestados durante o cumprimento da pena, ao nascerem, somente podem permanecer com as mães até os seis meses de idade. Decorrido esse período, ou a genitora indica o pai ou outro responsável pela criança, que a ele deverá ser entregue com segurança pelo Consulado ou outra instituição; ou o diretor do presídio deve fornecer creche para crianças maiores de seis meses e menores de sete anos que estejam desamparadas.<sup>853</sup>

851. BRASIL. Defensoria Pública da União. *Processo de Assistência Jurídica 2011/020-01607*. São Paulo, SP, 2011.

852. No mês de agosto de 2011, duas detentas estrangeiras morreram em situação de provável demora no atendimento médico, sendo, uma, natural do Quênia, e, outra, da África do Sul. O curto lapso temporal entre as mortes e a existência de pedido de providências, formulado pela DPU, em relação a uma das presas, chamou atenção das autoridades, principalmente do Conselho Nacional de Justiça, que, a pedido da Defensoria Pública da União, passou a investigar os casos.

853. A LEP estabelece, em seu art. 83, § 2.º: “Os estabelecimentos penais destinados a mulheres serão dotados de berçário, onde as condenadas possam cuidar de seus filhos,

O nascimento do filho durante o aprisionamento gera muito sofrimento à mãe, principalmente quando esta não possui familiares capazes de cuidar da criança: têm consciência de que o filho deverá ser entregue provisoriamente a parentes ou a uma instituição, até o término do cumprimento da pena privativa de liberdade, mas também temem que o filho seja entregue à adoção. Nesse sentido, uma das presas atendidas pelo ITTC, que posteriormente teve seu filho entregue aos familiares que residiam na Colômbia, “(...) com o rosto inchado e o nariz vermelho de tanto chorar, contou que estava há dias sem comer e trabalhar e passava o dia chorando”, desabafou:

*“Parece que a minha vida acabou! Não queria me separar do meu bebê. É muito sofrimento, muito! Você não faz ideia. Nos últimos oito meses, não me separei dele nem um minuto, a gente tomava banho junto todos os dias, abraçados. Acordava e dormia com ele e agora vou ficar sem ver meu filho por quatro ou cinco anos. Não vou poder acompanhar o crescimento dele, não vou poder criar ele. É muito tempo longe! Ele nem vai me reconhecer, não vai saber que eu sou a mãe dele”*.<sup>854</sup>

A Defensoria Pública da União, em uma das visitas, atendeu a uma romena que recém havia dado à luz a um menino, e estava desesperada, temendo que este fosse entregue à adoção, uma vez que não tinha mais contato com o genitor da criança, tampouco com outro familiar apto a cuidar do menor durante o seu aprisionamento. Ocorre que, com a entrada em

---

*inclusive amamentá-los, no mínimo, até 6 (seis) meses de idade”; e “Art. 89. Além dos requisitos referidos no art. 88, a penitenciária de mulheres será dotada de seção para gestante e parturiente e de creche para abrigar crianças maiores de 6 (seis) meses e menores de 7 (sete) anos, com a finalidade de assistir a criança desamparada cuja responsável estiver presa”. A Regra 53 de Bangkok prevê, no que diz respeito às mulheres estrangeiras encarceradas, que “(...) em caso de se retirar da prisão uma criança que viva com uma presa estrangeira não residente, será considerado o envio da criança a seu país de origem, considerando o melhor interesse da criança e após consulta à mãe”. Embora essa medida seja de grande relevância, o procedimento do Estado brasileiro, após o término do período de amamentação, tem sido de simplesmente abrigar a criança, caso não haja, no Brasil ou presente no momento, um familiar que possa se responsabilizar por seus cuidados. Essa medida ignora completamente a Regra 53 e a necessidade de manutenção das relações familiares e impõe sobre mãe e filho uma separação abrupta, diante da qual a mulher não possui qualquer garantia do tipo de assistência que sua criança receberá no local de abrigamento (SOUZA, L. L. *As consequências...*, 2013. p. 29).*

854. BUMACHAR, Bruna. Por meus filhos: a maternidade entre as presas estrangeiras. *Revista Fazendo Gênero*. N. 9. Diásporas, Diversidades, Deslocamentos. 23 a 26 de agosto de 2010. Acesso em: 2 maio 2012. p. 4-5.

vigor da Lei 12.403,<sup>855</sup> foi requerida a prisão domiciliar e sugerido que ela e seu filho fossem abrigados na Casa de Acolhida Nossa Senhora Aparecida, instituição que aceitou o pedido. Em virtude disso, o TRF-3, em decisão até então inédita, determinou à estrangeira, condenada em primeira instância por tráfico de drogas, a mudança de prisão em regime fechado por prisão domiciliar.<sup>856</sup>

O Relatório sobre mulheres encarceradas no Brasil,<sup>857</sup> de 2007, já relatava a presença de estrangeiras presas no Brasil, bem como os inúmeros obstáculos por estas enfrentadas, dentre eles a distância em relação a familiares, sobretudo dos filhos, e as barreiras para a formação de vínculos, seja pela dificuldade imposta pelo idioma, seja, em termos mais abrangentes, pelas diferenças culturais expressas em comportamentos, na alimentação e na religião.<sup>858</sup>

Assim, o histórico de vitimização da mulher é fundamental e deve ser levado em consideração na formulação e na aplicação da legislação penal e na execução da pena, conforme já disposto nas Regras 57 e 60 de Bangkok. Além disso, devem ser conjugadas medidas alternativas descarcerizadoras, a antecipação da expulsão e a transferência de pessoas condenadas, para evitar a formação de “cemitérios de vivos”, como costumam ser as prisões femininas, principalmente esta, destinada às estrangeiras.<sup>859</sup>

855. A referida lei, de 04 de maio de 2011, alterou Código de Processo Penal, introduzindo medidas cautelares alternativas à prisão, dentre elas a constante no art. 318, III, consistente na prisão domiciliar substitutiva da prisão preventiva nos casos em que for “(...) *imprescindível aos cuidados especiais de pessoa menor de 6 (seis) anos de idade*”.

856. BRASIL. Defensoria Pública da União. *Decisão substitui pena em regime fechado por prisão domiciliar*. São Paulo: 21 de dezembro de 2011.

857. Centro pela Justiça e pelo Direito Internacional (CEJIL). *Relatório sobre mulheres encarceradas no Brasil*. Brasília: fevereiro de 2007. O relatório também foi firmado pela Associação Juizes para a Democracia (AJD), pelo Instituto Terra, Trabalho e Cidadania, (ITCC), pela Pastoral Carcerária Nacional (CNBB), pelo Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD), pelo Centro Dandara de Promotoras Legais Popular, pela Associação Brasileira de Defesa da Mulher, da Infância e da Juventude (Asbrad), pela Comissão Teotônio Vilela (CTV) e pelo Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (Ibccrim), e foi apresentado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA).

858. CEJIL, Relatório... cit., 2007. p. 18.

859. A expressão “cemitério de vivos” é uma alusão ao título do livro de Julita Lemgruber sobre o Instituto Penal Talavera Bruce, que representa o universo de uma prisão feminina na década de 70 do século XX (LEMGRUBER, J. *Cemitério...*, 1999).

### 3.3.3 A expulsão de estrangeiros para países com epidemia de ebola

A relação entre controle das migrações e higienismo é antiga: durante o colonialismo, a afirmação de que a população indígena era doente servia como justificativa para o projeto colonial: “(...) *Esses negros são doentes! São totalmente corruptos! São degenerados*”. A doença era sinal de corrupção física e moral, de falta de civilização. O projeto civilizador colonialista, portanto, foi justificado pela higiene que ele trazia.<sup>860</sup>

Da perspectiva europeia, um dos perigos do colonialismo era a doença e o contágio. Segundo Antonio Negri, era comum afirmar que a contaminação física, a corrupção moral, a loucura, ou seja, a treva dos territórios e populações coloniais era contagiosa, e os europeus estavam correndo risco o tempo todo.<sup>861</sup> No Brasil, a vinda do trabalhador migrante europeu equivalia a uma salvação para esses males, uma vez que “(...) *a Europa parece tranquilizadamente estéril*”.<sup>862</sup>

Na década de 30 do século XX, concomitantemente à maior valorização do trabalhador nacional, e ao reconhecimento do direito à saúde<sup>863</sup> e à educação, procedeu-se ao maior controle das migrações. O *anarquista estrangeiro*, por sua vez, era considerado *doente*, e a Lei de Imigração de 1938 relacionou a política migratória à sanitária e higienista, ao vedar a entrada de estrangeiros doentes de moléstias infectocontagiosas, consoante já analisado no Capítulo I deste livro.

Na atualidade, os processos contemporâneos de globalização remontam ao medo do contágio. Essa ansiedade é revelada mais claramente em relação às pandemias<sup>864</sup> da Aids e da gripe A (H1N1) e, mais recentemente, à

---

860. NEGRI, A.; HARDT, M. *Império...* cit., 2001. p. 152.

861. NEGRI, HARDT, op. cit., 2001. p. 152.

862. NEGRI, HARDT, op. cit., 2001. p. 152.

863. Segundo Deisy Ventura, o direito à saúde consolidou-se a partir da Segunda Guerra Mundial como diverso do direito à vida, mas o qualifica, elevando-o a *direito à vida digna*. Trata-se, portanto, de um direito complexo, que compreende a proteção da saúde física e mental dos indivíduos, e cujo conteúdo se modifica ao longo do tempo, uma vez que os direitos fundamentais são processos transformadores dinâmicos (VENTURA, Deisy. *Direito e Saúde Global*. O caso da pandemia da gripe A (H1N1). São Paulo: Outras Expressões; Dobra Editorial, 2013. p. 27-28).

864. Pandemia é uma infecção viral aguda com “(...) *transmissão inter-humana contínua, imputável a surtos em nível comunitário em ao menos duas regiões da OMS e ao menos num país em cada uma dessas regiões*” (OMS. Weekly Epidemiological Record – WER m. 25, Ano 84, Genebra, 19/6/2009. p. 249, apud VENTURA, D. *Direito...* cit., 2013. p. 37).

epidemia<sup>865</sup> do ebola. Relata Antonio Negri que projetos internacionais e supranacionais para deter a expansão da Aids chegaram a exigir testes de HIV para a travessia de fronteiras nacionais.<sup>866</sup> Em relação à gripe A, diversas medidas foram implementadas, dentre elas um sistema ativo de vigília, em tempo real, mobilizado 24 horas por dia, com base no Regulamento Sanitário Internacional de 2005 e na centralidade da OMS.<sup>867</sup>

**Deisy Ventura** realça que, na perspectiva do Direito, as pandemias culminam na restrição das liberdades fundamentais e na materialização de um *estado de exceção* no sentido proposto por **Giorgio Agamben**. Acrescenta que a dinâmica da vigilância epidemiológica compreende a quarentena, a limitação ou interdição de viagens, o recrudescimento do controle fronteiriço ou mesmo o fechamento de fronteiras, a imposição de terapias, a restrição ou supressão de reuniões públicas, dentre outras inúmeras medidas restritivas, sendo os contingentes populacionais hipossuficientes as suas maiores vítimas.<sup>868</sup>

Em relação à *crise do ebola*, a partir de 23 de março de 2014, a OMS decretou emergência nos países do oeste da África, iniciando por Guiné, depois Libéria e Serra Leoa e, posteriormente, Nigéria.<sup>869</sup> Este último é o

865. Epidemia significa a “(...) evolução brusca, temporária e significativamente acima do esperado da incidência de determinada doença, causada por alterações nos fatores relacionados ao agente (físico, químico ou biológico), hospedeiro e/ou ambiente, que constituem a estrutura epidemiológica de uma população em determinado período de tempo e espaço geográfico” (MEDRONHO, Roberto. *Epidemiologia* apud VENTURA, op. cit., 2013. p. 51), que não atingiu a amplitude de uma pandemia, já definida.

866. NEGRI, A.; HARDT, M. *Império...* cit., 2001. p. 152.

867. Organização das Nações Unidas. Organização Mundial da Saúde. *Regulamento Sanitário Internacional – RSI/2005*. Versão em português aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo 395/2009 publicado no *DOU* de 10/07/09, p. 11. A Organização Mundial de Saúde, por sua vez, é regida por Estatuto denominado “Constituição”, que foi adotado na Conferência Internacional da Saúde em Nova Iorque, em 22 de julho de 1946.

868. VENTURA, Deisy. “Pandemias e estado de exceção”. In: Marcelo Catoni e Felipe Machado (Org.). *Constituição e Processo: a resposta do constitucionalismo à banalização do terror*. Belo Horizonte, MG: Del Rey/IHJ, 2009. p. 161.

869. UNITED NATIONS. World Health Organization. *2014 West African Ebola outbreak: feature map*. Disponível em: <<http://www.who.int/features/ebola/storymap/en/>>. Acesso em: 29 ago. 2015. Segundo a OMS, em 23 de março de 2014, o Escritório Regional da OMS na África reportou uma crise do ebola em Guiné, e, desde então, foram reportados casos em cinco países do oeste da África. O mapa interativo traz informações sobre o período de 23 de março a 23 de julho de 2015, interregno em que perdurou a chamada *crise do ebola*.

Estado mais populoso da África, e a decretação de emergência perdurou entre 20 de julho e 20 de outubro de 2014, quando declarou também o controle da transmissão do vírus no país.<sup>870</sup>

O *estado de emergência* chegou a motivar o fechamento das fronteiras do Canadá e da Austrália para a entrada de imigrantes de países africanos afetados pela referida epidemia, e a suspensão de voos para a África ocidental por algumas companhias aéreas. Ganham forças, portanto, políticas migratórias restritivas, a despeito de contrariarem estudos conclusivos, no sentido de que restringir o movimento da população é um meio ineficaz de conter o avanço de doenças altamente contagiosas e, além disso, contribui para o aumento da imigração ilegal.<sup>871</sup>

O pânico em relação ao contágio chegou ao Brasil, ao ponto de iniciar-se o clamor midiático pela restrição ao ingresso de africanos no País. O episódio paradigmático foi a revelação do nome, da idade, da fotografia e do fato de que houve uma solicitação de refúgio por um cidadão de Guiné, *suspeito* de estar doente,<sup>872</sup> violando a expressa determinação do art. 10, parágrafo único da Lei 6.259/1975,<sup>873</sup> que dispõe sobre o sigilo dos dados dos pacientes em caso de epidemia, bem como os arts. 20 e 23 da Lei 9.474/1997, que expressamente determinam a confidencialidade de registros e informações dos solicitantes de refúgio.<sup>874</sup>

---

870. UNITED NATIONS. Word Health Organization. *Nigeria is now free of Ebola virus transmission*. Disponível em: <<http://www.who.int/mediacentre/news/ebola/20-october-2014/en/>>. Acesso em: 29 ago. 2015.

871. BARROS, Patrícia Ramos. A problemática dos deslocamentos humanos em tempos de epidemia: restrições à migração à luz dos direitos humanos. In: GALINDO, G. R. B. *Migrações...*, 2015. p. 94.

872. *Homem com suspeita de ter ebola chega ao Rio de Janeiro*. G1. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2014/10/paciente-com-suspeita-de-ter-ebola-chega-ao-rio-de-janeiro.html>>. Acesso em: 10 de outubro de 2014. Na reportagem, constou a fotografia do protocolo de solicitação de refúgio, e o nome do solicitante foi citado diversas vezes.

873. BRASIL. Lei 6.259. Publicada no *Diário Oficial da União* de 30 de outubro de 1975. Segue o inteiro teor do art 10: “A notificação compulsória de casos de doenças tem caráter sigiloso, obrigando nesse sentido as autoridades sanitárias que a tenham recebido. Parágrafo único. A identificação do paciente de doenças referidas neste artigo, fora do âmbito médico sanitário, somente poderá efetivar-se, em caráter excepcional, em caso de grande risco à comunidade a juízo da autoridade sanitária e com conhecimento prévio do paciente ou do seu responsável”.

874. Segundo o art. 20 do Estatuto dos Refugiados, “(...) o registro de declaração e a supervisão do preenchimento da solicitação do refúgio devem ser efetuados por funcionários qualificados e em condições que garantam o sigilo das informações” e,

Ao final, não houve confirmação de que o solicitante de refúgio era portador do vírus. Apesar disso, de forma massiva, vários veículos da imprensa brasileira noticiaram o fato e expuseram o indivíduo de forma desumana e desproporcional, gerando pânico e atos discriminatórios. O episódio culminou na recomendação, por parte do MPF e da DPU, que o Ministério da Saúde orientasse seus agentes a manter o sigilo da identidade e imagem de qualquer pessoa suspeita de infecção pelo vírus ebola (CID10 A98.4) no Brasil.<sup>875</sup>

A *crise epidemiológica* também gerou o temor, por parte dos cidadãos de países afetados pela epidemia do ebola, não somente de não poder sair de seus países e ingressar em outros, mas também de retornar a esses compulsoriamente, a exemplo das efetivações de expulsões já decretadas ou na iminência de decretação.<sup>876</sup>

Nesse período, sete cidadãos nigerianos condenados por tráfico internacional de drogas, e com expulsão decretada entre os anos de 2009 e 2013,<sup>877</sup> foram custodiados na Unidade de Trânsito de Presos da Superintendência da Polícia Federal, em São Paulo, para efetivação de medida de expulsão a qualquer momento. Muitos deles, aliás, já estavam com família constituída no Brasil, devido ao decurso de tempo entre o término do cumprimento da pena de prisão e a nova prisão para fins de expulsão,<sup>878</sup> o que não configura causa de inexpulsabilidade, uma vez que o vínculo foi formado após o cometimento do delito. Tais indivíduos solicitaram a

---

conforme o art. 23, “(...) a autoridade competente procederá a eventuais diligências requeridas pelo CONARE, devendo averiguar todos os fatos cujo conhecimento seja conveniente para uma justa e rápida decisão, respeitando sempre o princípio da confidencialidade”.

875. BRASIL. Defensoria Pública da União. Ofício n. 0654059 DPGU/SGAI. In: *Processo SEI 08038.011113/2014-29*. Acesso em: 4 set. 2015. Não paginado.

876. No ano de 2014, 24 expulsões foram efetivadas para a Nigéria e três para a Guiné, não havendo expulsões para Serra Leoa, tampouco para a Libéria. Não foram confirmadas expulsões para os países declarados em estado de emergência pela epidemia (BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento de Polícia Federal. Serviço de Informação ao Cidadão. *Mensagem eletrônica n. 046/2015-SIC/DIREX/DPF*. Resposta a requerimento de informação protocolado no e-SIC. Brasília, DF, 19 de março de 2015).

877. E.N. (Portaria 1.247, de 28.06.2012); I.N.E. (Portaria 1.068, de 05.06.2012); A.E.N. (Portaria 3.922, de 18.11.2009); H.C. (Portaria 1.969, de 09.05.2013). Em relação aos demais, não foi localizado o ano da portaria.

878. BRASIL. Defensoria Pública da União. *Processo de Assistência Jurídica 2014/020-09493*. São Paulo-SP, 2014; BRASIL. Defensoria Pública da União. *Processo de Assistência Jurídica 2014/020-11197*. São Paulo-SP, 2014.

intervenção da DPU, para evitar a efetivação da medida, mediante carta recebida em 13 de agosto de 2014:<sup>879</sup>

*“Nós somos nigerianos em custódia na polícia federal para expulsão.*

*Mas nos [sic] temos um caso de doença como “ebola” lá na Nigéria.*

*Essa epidemia está forte e muito perigosa. Está matando as pessoas lá na Nigéria.*

*Por favor. Pelo amor de Deus. Nós já sofremos muitos anos de cadeia aqui.*

*Nós não queremos ir para morrer por caso [sic] de aquela epidemia ebola.*

*Por favor senhoras e senhores. Nós precisamos de ajuda para salvar as nossas vidas e para fazer um bom defesa [sic] porquanto este [sic] epidemia e [sic] muito perigosa e forte.*

*Nos [sic] somos sete em números [sic]”.*

Um desses estrangeiros, H.C.O., preso em flagrante no Aeroporto Internacional de Guarulhos, em 29 de abril de 2010, e condenado por tráfico de drogas, relatou ser pai de filho brasileiro nascido posteriormente ao delito e, apesar da falta de documentos, como RNE e CTPS, estar trabalhando no Brasil até o momento de sua segunda prisão (para fins de expulsão).<sup>880</sup> Foi notificado pela Polícia Federal que sua expulsão para a Nigéria estaria prevista para o dia 16 de outubro de 2014, e enviou nova carta à DPU em 02 de setembro de 2014:<sup>881</sup>

*“[...] me encontro com ordem de expulsão na federal [sic] de São Paulo sob custódia desde o dia 23 de julho de 2014 até a validade de 20 de outubro de 2014 com decreto de prisão e sem data determinada de expulsão e sem efeito do dia certo de viagem até o mês de novembro pela epidemia ‘ebolá. A doença que está contaminando a África com viagens canceladas, pois estou com ‘família, mulher e filho no Brasil [...]”.*

Em razão da epidemia – e de suas consequências, como a desorganização brutal dos Estados e suas estruturas sociais, já assoladas pela miséria e por conflitos armados, com é o caso da Nigéria e dos outros países afetados pelo ebola –,<sup>882</sup> a DPU recomendou ao Ministério da Justiça, em caráter emergencial e cautelarmente, a suspensão temporária da efetivação das

---

879. BRASIL. Defensoria Pública da União. *Processo de Assistência Jurídica 2014/019-00707*. Guarulhos-SP, 2014.

880. BRASIL. TRF3. *Processo 0004017-84.2010.403.6119*. Guarulhos-SP, 2010.

881. BRASIL. Defensoria Pública da União. *Processo de Assistência Jurídica 2011/020-04560*. São Paulo-SP, 2011.

882. VENTURA, D. *Direito...* cit., 2013. p. 58. Da mesma autora, acerca da relação entre pandemias e pobreza em um mundo globalizado: Ventura, Deisy. “Pandemias e estado de exceção”. In: CATONI, Marcelo; MACHADO, Felipe

medidas de expulsão para esses países, enquanto a epidemia não estivesse controlada, sem oferecer risco à saúde das pessoas que vivem naqueles locais, em especial, concretamente, aos sete cidadãos nigerianos.<sup>883</sup> Não houve manifestação formal do Ministério, que sinalizou que os casos seriam apreciados de forma individualizada.<sup>884</sup>

A ausência de resposta formal quanto à suspensão da efetivação das expulsões motivou a impetração de *habeas corpus* em favor de H.C.O., e o Tribunal Regional Federal da Terceira Região entendeu que a prisão para fins de expulsão é medida constitucional e concluiu pela legalidade da prisão pelo prazo de 90 dias no caso concreto. Reconheceu, no entanto que, nesse caso, *devido à gravidade da doença e do estado de emergência na Nigéria, o direito à vida e à segurança, previsto no art. 5.º da Constituição e aplicável a brasileiros e estrangeiros, estariam ameaçados*. Acrescentou a decisão de que *“(...) a medida de expulsão pode ocasionar danos à imagem do Brasil no cenário internacional, pois signatário de tratados internacionais de direitos humanos”*.<sup>885</sup> Assim, concedeu medida liminar para colocar o paciente em liberdade e evitar o retorno à Nigéria.

Posteriormente, a OMS expediu nota informando o controle da epidemia no país e, em virtude disso, o Poder Judiciário decidiu pela constitucionalidade da efetivação da medida expulsória e anterior prisão para esse fim,<sup>886</sup> e as expulsões foram efetivadas logo após o controle da epidemia, em 23 de outubro de 2014.

---

(orgs.). *Constituição e processo: a resposta do constitucionalismo à banalização do terror*. Belo Horizonte, MG: Del Rey/IHJ, 2009. p. 159-181.

883. BRASIL. Defensoria Pública da União. Ofício n. 119/2014. 2.º Ofício DHTC/Estrangeiros/DPU/SP. São Paulo/SP, 18 de agosto de 2014. In: *Processo de Assistência Jurídica 2014/020-12026*. Nesse sentido ainda: BRASIL. Defensoria Pública da União. Assessoria de Comunicação Social. *DPU recomenda que expulsão de imigrantes para países afetados pelo ebola seja suspensa*. São Paulo-SP, 20 de agosto de 2014.
884. BRASIL. Defensoria Pública da União. Despacho da Defensora Pública Federal Fabiana Galera Severo. In: *Processo de Assistência Jurídica 2014/020-12026*. São Paulo, SP, de 17 de outubro de 2014.
885. BRASIL. Tribunal Regional Federal (3.ª. Região). *HC 0026241-98.2014.4.03.0000*, rel. Des. Federal Paulo Fontes. Decisão liminar. São Paulo, SP, 15 de outubro de 2014.
886. Segue ementa do julgado: “ (...) 1 – Conforme vem decidindo esta Egrégia Corte Regional, a prisão que visa a assegurar a efetividade do processo de expulsão de estrangeiro do Brasil se encontra em pleno vigor e em consonância com o ordenamento jurídico pátrio. 2 – No caso dos autos, verifica-se que a decisão que determinou a prisão da paciente, pelo prazo de 90 (noventa) dias, se encontra

O caso trazido revela que, na prática, a exigência do término do cumprimento da pena para fins de expulsão, quando não culmina na restrição a direitos inerentes ao sistema progressivo de cumprimento de pena, gera a permanência no Brasil, por tempo indeterminado. Assim, em que pese, a qualquer momento, possa ser preso para fins de efetivação da expulsão, a sua presença em solo pátrio resulta na formação de vínculos familiares e afetivos, aliado à perda dos laços sociais no país de origem.

Gera-se, portanto, um paradoxo: o Estado determina a manutenção do expulsando indocumentado em solo nacional de acordo com a conveniência e oportunidade de efetivar a medida de retirada compulsória e, ao mesmo tempo, não prevê que obtenha o direito de permanecer legalmente no Brasil. É como se exigisse do indivíduo a construção de vínculos laborais e familiares *revogáveis*, e que, assim que expulso, os pudesse formar prontamente na chegada ao país de nascimento, desconsiderando os efeitos do *tempo*.

Nos casos concretos, em que os indivíduos foram presos no Aeroporto Internacional de Guarulhos e se tratavam de “mulas” do tráfico internacional de drogas, a antecipação da expulsão, respeitadas as peculiaridades e exceções já trabalhadas neste Capítulo, evitaria a necessidade de permanecer no Brasil, por longo período. Da mesma forma, a transferência para cumprimento de pena no país de origem ou, se nenhuma medida de retirada compulsória fosse efetivada em período razoável, o decurso de tempo deveria culminar na *prescrição* dos efeitos do decreto de expulsão.

Em relação à expulsão para países em que há risco ao direito à vida e à segurança, ou mesmo à saúde, o Poder Judiciário aplicou expressamente a Constituição, mais especificamente o art. 5.º, entendendo quanto à sua incidência aos estrangeiros em cumprimento de pena ou prisão administrativa, e fez menção também aos tratados internacionais de direitos humanos e à possibilidade de responsabilização internacional em caso de violação. A ausência de previsão expressa, no Estatuto do Estrangeiro de

---

*devidamente fundamentada no fato de que o paciente é estrangeiro sem vínculos com o nosso país, o que ensejaria a necessidade da medida extrema para a garantia da efetividade do decreto de expulsão, nos termos do artigo 69, da Lei 6.815/80. 3 – O pedido funda-se na garantia da efetividade do decreto de expulsão do paciente, considerando a não comprovação de endereço fixo ou outra condição que possibilite sua localização em território nacional. 4 – Apesar de a epidemia de Ebola se caracterizar como uma emergência de saúde severa e aguda e ser de conhecimento público a gravidade do surto desta doença em certos países da África, a OMS declarou oficialmente a Nigéria como livre da transmissão do vírus, após 42 dias sem novos casos da doença (Fonte: O Estado de S. Paulo em 20.10.2014). 5 – Ordem denegada” (BRASIL. TRF3. HC 0026241-98.2014.4.03.0000, rel. Des. Federal Paulo Fontes. São Paulo, 02.02.2015).*

1980, quanto a uma causa de inexpulsabilidade aplicável ao caso concreto, gerou, por outro lado, a dificuldade de deliberação administrativa, o que reforça a necessidade de reforma da legislação em referência.

### 3.3.4 Um refugiado afegão e a prisão manaura

Z.B.A. foi preso em 12 de fevereiro de 2014 nas dependências do Setor de Estrangeiros da Superintendência da Polícia Federal no Estado do Amazonas (em Manaus), quando apresentou um passaporte afegão com visto brasileiro falso, na tentativa de prorrogar a sua estada no Brasil. Em seguida, foi encaminhado ao Centro de Detenção Provisória de Manaus-AM e denunciado pela prática do crime previsto no art. 304 do Código Penal (uso de documento falso).<sup>887</sup>

O agente da Polícia Federal que atendeu Z.B.A. declarou que “(...) após um breve exame do documento, verificou a consistência da dúvida e comunicou o fato ao Delegado de dia; que, momentos depois, foi informada que o documento era falso, tendo então dado voz de prisão ao estrangeiro”.<sup>888</sup> Trata-se de procedimento padrão, ao verificar a falsidade de vistos, ou mesmo passaportes, que ocorre com diversos imigrantes e refugiados, sem antes perquirir o estado de necessidade ou mesmo a consciência de que o documento era falso.<sup>889</sup>

887. BRASIL. TRF1. Seção Judiciária do Estado do Amazonas. 2.<sup>a</sup> Vara Federal de Manaus. Processo 3579-03.2014.4.01.3200. In: BRASIL. Defensoria Pública da União. *Processo de Assistência Jurídica 2014/007-0485*. Manaus, AM, 2014. Não paginado.

888. BRASIL. Defensoria Pública da União. *Processo de Assistência Jurídica 2014/007-0485*. Manaus, AM, 2014. Não paginado.

889. Exemplificativos disso foram os casos de dois haitianos que ingressaram no Brasil, fugindo do terremoto no Haiti, e receberam a aposição de um “visto falso”, achando que equivalia ao verdadeiro, e foram presos em flagrante na Polícia Federal, em Porto Alegre-RS, quando solicitavam a prorrogação do visto e a expedição de RNE (BRASIL. Defensoria Pública da União. *Processo de Assistência Jurídica 2015/026-00132*. Porto Alegre-RS, 2014); de dois cubanos que obtiveram passaporte falso para fugir de Cuba, devido a perseguições políticas, e que resultou no pedido de arquivamento do inquérito policial pelo Ministério Público Federal, após a realização de audiência de custódia (BRASIL. Defensoria Pública da União. *Processo de Assistência Jurídica 2014/026-05818*. Porto Alegre-RS, 2014); de sete refugiados sírios presos no Aeroporto Internacional Pinto Martins, em Fortaleza, que obtiveram passaportes falsos como meio de fugir da guerra civil na Síria (BRASIL. Defensoria Pública da União. Assessoria de Comunicação Social. *Grupo de sírios presos no Brasil é absolvido em Fortaleza*. Fortaleza-CE, 30 de julho de 2015); o mesmo

Z.B.A., por sua vez, foi interrogado, respondeu às questões objetivas quanto à sua identificação, por exemplo, que residia em Kabul, onde trabalhava como engenheiro de comunicações, e que veio ao Brasil buscar dados sobre seu irmão, que teria sofrido um acidente. Também lhe foi questionado sobre a falsidade documental, e informou que obteve o visto através de uma terceira pessoa que conheceu na Guiana, que lhe disse que “(...) *deveria pagar o valor de U\$S 1.200,00 para adiantar o documento*”. Acrescentou que “(...) *tem um amigo no Rio de Janeiro com quem trabalhou no Afeganistão; Que esse amigo solicitou o envio de currículo para conseguir um emprego; Que o amigo teria conseguido um emprego, por isso tentou obter a renovação do visto e assim legitimaria sua estada*”.<sup>890</sup>

Assim, em nenhum momento lhe foi questionado se tinha ciência sobre a falsidade do visto, tanto é que, se buscou a Polícia Federal para solicitar a *renovação*, presumidamente acreditava que o documento era *verdadeiro*. Da mesma forma, não lhe foi perguntado se saiu do Afeganistão em virtude de algumas das causas ensejadoras da concessão de refúgio, tais como a perseguição por motivos religiosos, políticos, ou mesmo a grave e generalizada violação aos direitos humanos. Não houve, portanto, clara comunicação dos seus direitos enquanto possível solicitante de refúgio, tampouco lhe foi oportunizado formular esse pedido.

Posteriormente, Z.B.A. relatou, voluntariamente, tanto ao Acnur quanto à DPU, que veio para o Brasil em razão da gravíssima falta de segurança no Afeganistão, procurando, aqui, legitimar o seu direito fundamental ao refúgio: “(...) *Quando fui abordado pela Polícia Federal no Brasil, tentei explicar sobre minha situação para uma, duas, três, quatro pessoas, expliquei tanto que fiquei com dor de cabeça; ninguém acreditava em*

---

ocorreu com seis refugiados sírios presos com passaportes falsos no Aeroporto Internacional Luís Eduardo Magalhães, em Salvador, que fugiam da guerra civil da Síria e foram detidos pela Polícia Federal e ficaram, cerca de um mês, no Centro de Observação Penal do Complexo Penitenciário da Mata Escura, até conseguirem o direito de responder ao processo em liberdade (BRASIL. Defensoria Pública da União. Assessoria de Comunicação Social. *Justiça rejeita denúncia contra sírios com passaportes falsos na Bahia*. Salvador-BA, 18 de setembro de 2014). Outro caso foi o de um senegalês preso em flagrante, após solicitar refúgio, alegando perseguição religiosa, portando suposto passaporte falso (BRASIL. Defensoria Pública da União. Assessoria de Comunicação Social. *DPU em Roraima consegue suspensão de processo de estrangeiro*. Boa Vista-RR, 27 de junho de 2014).

890. BRASIL. Departamento de Polícia Federal. Inquérito policial n. 3137-37.2014.4.01.3200. p. 05. In: BRASIL. Defensoria Pública da União. *Processo de Assistência Jurídica 2014/007-0485*. Manaus, AM, 2014. Não paginado.

*mim*".<sup>891</sup> A Assistente de Proteção do Acnur, em seu relatório sobre o caso, descreveu que o uso de passaporte ou vistos falsos por solicitantes de refúgio, principalmente aqueles extracontinentais e que são originários de países em conflito é comum, pois, muitas vezes, esse é o único meio para ingressar no território do país onde buscam refúgio.<sup>892</sup>

A Justiça Federal de Primeira Instância no Estado do Amazonas, além de homologar a prisão em flagrante de Z.B.A., manteve-o preso preventivamente, sob o fundamento de que "(...) *não consta do interrogatório que o requerente tenha comparecido à Polícia Federal para buscar refúgio ou mesmo informação quanto ao necessário procedimento para se obter a condição de refugiado*", salientando que "(...) *as informações prestadas por Z.B.A. foram imprecisas e desconstruídas*". Assim, presumiu que o afegão deveria ter total conhecimento da possibilidade de solicitação de refúgio e que somente não o fez porque não era de sua vontade. Também deduziu que o interrogatório padrão em caso de falsidade documental era suficiente para esclarecer os fatos.<sup>893</sup>

A decisão que manteve a prisão foi confirmada pelo Tribunal Regional Federal da Primeira Região,<sup>894</sup> que denegou o *habeas corpus* com base no parecer desfavorável do Ministério Público Federal, que se manifestou pela

891. BRASIL. Defensoria Pública da União. *Processo de Assistência Jurídica 2014/007-0485*. Não paginado.

892. Conforme a assistente de proteção do ACNUR: "*Durante a conversa com o Sr. Z.B.A., ficou claro que ele não conhecia o procedimento de solicitação de refúgio no Brasil, contudo desde o início de nossa conversa manifestou que sua saída do Afeganistão foi motivada pelo medo da violência em seu país e pela busca de uma vida mais segura longe do Afeganistão. Tendo sido informada da motivação de sua saída do país de origem e de sua vontade de permanecer no Brasil como refugiado, foi explicado ao estrangeiro seus direitos enquanto solicitante de refúgio no Brasil*" (BRASIL. Defensoria Pública da União. *Processo de Assistência Jurídica 2014/007-0485*. Não paginado).

893. A decisão denegatória de liberdade provisória, que se vê às fls. 71-78: "Ainda no interrogatório, consta declaração de que tentou obter renovação de visto, ao fito de legitimar sua estada no Brasil (fl. 05 do Inquérito Policial 3137-37.2014.4.01.3200). Não se identifica, portanto, presunção de obter refúgio até então. Observe-se que se compareceu à Polícia Federal, para solicitar a extensão de visto, também poderia tê-lo feito para obter informação quanto ao procedimento de pedido de refúgio" (BRASIL. Defensoria Pública da União. *Processo de Assistência Jurídica 2014/007-0485*. Manaus, AM, 2014. Não paginado).

894. BRASIL. TRF3. HC 0014975-71.2014.4.01.0000/AM, rel. Des. Federal Hilton Queiroz. Decisão de 21 de março de 2014. In: BRASIL. Defensoria Pública da União. *Processo de Assistência Jurídica 2014/007-0485*. Não paginado.

“(...) *necessidade de assegurar a aplicação da lei penal*”. Acrescentou o MPF que o requerente não estava preso preventivamente pelo fato de ter ingressado irregularmente no Brasil e solicitado refúgio, mas porque cometeu um crime. Mencionou o órgão acusador que, ainda que esta fosse uma situação de refúgio, o art. 10 da Lei 9.474/1997 não autoriza a prática indiscriminada de delitos por aqueles que pretendem obter refúgio no Brasil, “(...) *sendo certo que se os pretensos refugiados cometerem algum crime no Brasil, a responsabilização criminal destes é medida que se impõe*”. Invocou jurisprudência para reforçar esse entendimento<sup>895</sup> e problematizou “*Existe atentado maior contra a ordem pública do que a prática de um crime?*”<sup>896</sup>

A decisão no HC também concluiu pela necessidade da prisão, para garantia da instrução penal e aplicação de suas sanções, e enfatizou a situação de desemprego. Em relação à alegação da defesa de que a sua pena definitiva seria convertida em restritiva de direitos, motivo pelo qual a manutenção da prisão cautelar seria desproporcional, concluiu que tal alegação somente poderia ser confirmada após sentença transitada em julgado, não dando respaldo à liberdade durante o processo.<sup>897</sup>

O julgado invocou precedente do mesmo Tribunal, o acórdão do *Habeas Corpus* 53.098,<sup>898</sup> que traduz a manutenção do legado autoritário também em relação ao tratamento dos solicitantes de refúgio. Reflete a confusão entre prisão administrativa e judicial, e relaciona a última com a *necessidade de evitar risco à segurança nacional, à organização institucional ou a interesses políticos, sociais ou econômicos do Brasil, bem como de proteger e controlar os estrangeiros dentro do território nacional, e não com os requisitos próprios da prisão preventiva em matéria penal, previstos no art. 312 do Código de Processo Penal, fazendo uma clara distinção da aplicação da lei penal entre estrangeiros e brasileiros*. Novamente, confundiu os objetivos da prisão administrativa com a penal, ao afirmar que a última “(...) *não se submete aos prazos estipulados para a prisão administrativa, podendo excedê-los*”. Da mesma forma, reflete a

---

895. Um dos precedentes judiciais utilizados foi o seguinte: BRASIL. TRF3. *Processo 00090060720084036119*. 1.<sup>a</sup> Turma. Juiz Convocado Márcio Mesquita. E-DJF3 Judicial 1, 15 de fevereiro de 2013).

896. BRASIL. TRF3. *HC 0014975-71.2014.4.01.0000/AM*, rel. Des. Federal Hilton Queiroz. Decisão de 21 de março de 2014. In: BRASIL. Defensoria Pública da União. *Processo de Assistência Jurídica 2014/007-0485*, Manaus-AM, 2014. Não paginado.

897. BRASIL. *HC 0014975-71.2014.4.01.0000/AM*. In: BRASIL. Defensoria Pública da União. *Processo de Assistência Jurídica 2014/007-0485*. Manaus, AM, 2014. Não paginado.

898. BRASIL. TRF1. 4.<sup>a</sup> Turma. *HC 53098*. E-DJF1: 12.11.2010. p. 233.

incompreensão da abertura constitucional aos direitos humanos promovida pela Constituição de 1988, uma vez que esta é invocada somente para concluir, erroneamente, que é da competência da autoridade judiciária “(...) decretar a prisão de estrangeiro clandestino, assim como para estabelecer as condições relativas à sua permanência no País”.<sup>899</sup>

A solicitação de refúgio de Z.B.A. foi protocolada na Polícia Federal, em 18 de março de 2014,<sup>900</sup> uma vez que esse órgão foi também responsável por receber os requerimentos e realizar a primeira entrevista com o solicitante. Depois, o pedido, já instruído com a entrevista de elegibilidade, realizada pela DPU em 25 de abril de 2014, foi enviado ao Conare. Na entrevista, Z.B.A. descreveu a situação de conflitos armados no Afeganistão e informou que “(...) seu pai, por ser oficial do exército, descobriu que havia indícios que os membros dos talebãs planejavam matar o solicitante, razão pelo qual, a pedido de seu genitor, resolveu deixar o país em razão do risco que corria de ser morto se permanecesse lá”.<sup>901</sup> Acrescentou que atualmente “(...) é perigoso para ele viver em seu país, por causa da atuação do talebã, e que ele tem interesse de conseguir um emprego no Brasil, se estabilizar e ajudar sua família com seu trabalho”.<sup>902</sup>

Em 22 de abril de 2014, após a denúncia formulada e o recebimento desta, bem como decorridos dois meses da prisão, um quarto magistrado assumiu o processo criminal e reconheceu o *princípio constitucional da presunção de inocência*, a *desproporcionalidade da custódia cautelar*, a *igualdade entre brasileiros e estrangeiros* perante o juízo criminal, e revogou a prisão preventiva, determinando a soltura do acusado.<sup>903</sup>

Finalmente, em 9 de junho de 2014, o status de *refugiado* foi reconhecido pelo Conare, e, somente em 13 de novembro de 2014, quatro meses após a audiência de instrução, foi proferida decisão que extinguiu o processo criminal, com fundamento no art. 10, § 1.º, da Lei 9.474/1997, que dispõe

899. BRASIL. TRF1. 4.ª Turma. HC 53098. p. 233.

900. Protocolo 08240.008646/2014-28, Ofício n. 348/2014- DHTC/DPU-AM, Manaus, 18 de março de 2014. Z.B.A. preencheu, da prisão, o formulário de solicitação de refúgio, documento encaminhado à Polícia Federal pela DPU.

901. Ofício 0635/2014 DHTC/DPU-AM. Envio de Entrevistas de Solicitantes de Refúgio em Manaus. Manaus, 5 de maio de 2014. In: BRASIL. Defensoria Pública da União. *Processo de Assistência Jurídica 2014/007-0485*. Não paginado.

902. BRASIL. Justiça Federal. Seção Judiciária do Estado do Amazonas. 2.ª Vara Federal Criminal. *Processo 2676-65.2014.4.01.3200*. Manaus, AM, 2014.

903. BRASIL. Justiça Federal. Seção Judiciária do Estado do Amazonas. 2.ª Vara Federal Criminal. *Processo 5548-53.2014.4.013.200*. Decisão de 22.04.2014. p. 19-26.

que, se a condição de refugiado for reconhecida, e a infração foi determinada pelos mesmos fatos que justificaram o dito reconhecimento, o processo criminal será arquivado.<sup>904</sup>

No presente caso, verificou-se que os agentes da polícia migratória pautaram suas ações na segurança pública e na segurança nacional, particularmente no combate ao crime. Não demonstraram preparo para receber e acolher o solicitante de refúgio, tampouco para diferenciá-lo dos demais imigrantes econômicos no contexto das migrações internacionais mistas, bem como para informar a possibilidade de solicitar a proteção humanitária e de verificar a incidência do art. 10 da Lei de Refúgio, que dispõe que a solicitação suspenderá qualquer procedimento administrativo ou criminal pela entrada irregular.<sup>905</sup>

Situações como essa consistem em violações das obrigações legais internacionais de prover acesso aos procedimentos legais, incluindo o refúgio, e poderia ainda constituir uma violação do princípio fundamental de não *refoulement*. Tal princípio, além da não devolução, estabelece que qualquer indivíduo que entre no território de outro país, mesmo ilegalmente, tem o direito de submeter um pedido de refúgio – e, portanto, ser informado sobre a possibilidade deste – e ter o seu caso considerado.<sup>906</sup>

Confirmou-se, no caso concreto, a ênfase da polícia na aprendizagem e do treinamento dos agentes de fronteira voltados para questões ligadas ao

---

904. BRASIL. Justiça Federal do Amazonas. Processo 0005548-53.2014.4.01.3200 apud BRASIL. Defensoria Pública da União. *Processo de Assistência Jurídica 2014/007-0485*. Manaus, AM, 2014.

905. O art. 10, caput, da Lei 9474/97, que estabelece o seguinte: “A solicitação, apresentada nas condições previstas nos artigos anteriores, suspenderá qualquer procedimento administrativo ou criminal pela entrada irregular, instaurado contra o peticionário e pessoas de seu grupo familiar que o acompanhem”. Acerca da desarticulação das políticas voltadas aos refugiados, e a dissonância entre a prática e a legislação protetiva no Brasil: SILVA, César Augusto Silva da. *A política brasileira para refugiados (1998-2012)*. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-graduação em Ciência Política. Porto Alegre, dezembro de 2013. Silva ressalta que a combinação de uma legislação global desatualizada com um treinamento de agentes de fronteira voltado à segurança pública e à segurança nacional, assim como certo grau de rotatividade e falta de especialização na temática por parte da polícia migratória tornam a situação de refugiados e solicitantes de refúgio algo dramático no País (SILVA, op. cit., 2013. p. 266).

906. DERDERIAN, Katharine; SCHOCKAERT, Liesbeth. Repostas a fluxos migratórios mistos: uma perspectiva humanitária. *Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos*. Ano 6. n. 10. São Paulo, jun. 2009. Disponível em: <<http://www.surjournal.org/conteudos/pdf/10/miolo.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2014.

combate ao tráfico de drogas, à corrupção e eventualmente ao uso abusivo do refúgio, com pouca ênfase na doutrina integral de direitos humanos que informa o Estatuto dos Refugiados de 1997. Assim, práticas como a narrada contribuem para um divórcio entre o discurso oficial brasileiro de legislação avançada em matéria de refúgio e a prática política dos órgãos de controle, registros e classificações de imigrantes e refugiados.<sup>907</sup>

Logo, se o Brasil tem o Conare, estrutura institucional colegiada criada para determinação da condição de refugiado no País, por outro lado, tem uma prática política de outras instituições públicas do próprio Estado, muitas vezes respaldadas pelo próprio Poder Judiciário, que estabelecem entraves e limites burocráticos ostensivos para inserção de refugiados e imigrantes como cidadãos. Tais instituições, aliás, muitas vezes reproduzem a confusão popular entre “refugiado” e “criminoso”.<sup>908</sup>

O número de casos de aprisionamento de solicitantes de refúgio, ou indivíduos que desconhecem a possibilidade de tal solicitação, mas se enquadram no conceito de refugiado da legislação pátria, e também daqueles não reconhecidos como refugiados, mas que saíram de seu país em razão de desastres naturais ou da pobreza absoluta, e que obtiveram vistos falsos ou mesmo passaportes, cientes ou não da falsidade, vêm aumentando a cada dia.

Assim, o ascendente ingresso desses indivíduos no Brasil, além de agregar mais desafios para a política migratória brasileira globalmente, também exigem a capacitação dos recursos humanos, estruturais e de serviços públicos, para possibilitar a compreensão dos deslocamentos forçados, inclusive à implicação destes nas medidas descriminalizadoras, tais quais o art. 10 da Lei de Refúgio.

907. SILVA, C. A. S. *A política...* cit., 2013. p. 260.

908. SILVA, op. cit., 2013. p. 261.

## Conclusão

*“O herói pós-colonial é o que continuamente transgride fronteiras territoriais e raciais, que destrói particularismos e aponta para uma civilização global. O comando imperial, em contraste, isola populações na pobreza e permite-lhes agir apenas na camisa-de-força das nações subordinadas pós-coloniais. O êxodo do localismo, a transgressão de alfândegas e fronteiras, e a deserção da soberania foram as forças que operaram na libertação do Terceiro Mundo.”*

Antonio Negri e Michel Hardt<sup>909</sup>

Os europeus, ainda no século XVI, deram início às *migrações forçadas* de africanos na qualidade de escravos, considerados não pessoas, e mantiveram o sistema de exploração da colônia nos ciclos do açúcar e do ouro, por exemplo, com a vasta utilização dessa mão de obra. Até mesmo após a Independência e a abolição da escravatura, não houve a inserção do negro na sociedade de classes, e este era visto como *inimigo interno*, acusado de degenerescência e dos males sociais dos trópicos. Paralelamente, era incentivada a *imigração europeia*, que correspondia ao ideal de *branqueamento da raça*.

No início da República, o Código Penal de 1890 passou a prever dispositivos que permitiam a expulsão de *estrangeiros vadios* ou de

909. NEGRI, Antonio; HARDT, Michael. *Império*. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 385.

*capoeiras*.<sup>910</sup> A legislação que previa a expulsão como de *natureza penal* estava fundamentada também nos estudos do Positivismo Criminológico, no sentido de que a criminalidade poderia ser definida pelas características físicas do indivíduo, e na crença da impulsividade das raças inferiores.

Ainda na Primeira República, porém, muitos dos colonos imigrantes começaram a se concentrar em centros urbanos. Paralelamente a isso, exsurgiam movimentos como o anarquismo na Europa, também afetada pela I Guerra Mundial. A partir disso, começou-se a valorizar o *elemento nacional*, em detrimento do imigrante, o que foi um princípio da viragem linguística para denominá-los *estrangeiros*, em oposição aos cidadãos. Tal viragem foi reforçada pela “Lei Gordo” (1907), que consolidou a possibilidade de o Poder Executivo retirar, compulsória e definitivamente, os *estrangeiros indesejáveis*, e vedar o reingresso do estrangeiro expulso. O diploma previu a expulsão para qualquer ato que compromettesse a *segurança nacional* ou a tranquilidade pública; condenação por crime comum no Brasil ou no exterior; vagabundagem, mendicidade ou lenocínio, ou seja, dos indivíduos que não colaboravam com o progresso da República.

Em seguida, sobreveio a previsão de que os grevistas e anarquistas também deveriam ser criminalizados e expulsos administrativamente. Essas previsões coincidiam com a visão, apoiada na obra de Lombroso, do anarquista como criminoso nato, com sintomas físicos e linguagem própria, bem como com a criação do “*anarquista estrangeiro*”, inimigo da ordem e do progresso, muito presente nos discursos congressuais da época.

Pode-se concluir que, na Primeira República, a seletividade do sistema penal atuava pautada nos valores sociais e políticos da época, e adequado à sua função de governamentalidade da miséria, da exclusão social e daqueles considerados “degenerados” e “subversivos”. A análise da população prisional<sup>911</sup> do período, por **Mozart Linhares da Silva**

910. Com base no Código Penal, algumas decisões do nascente STF passaram a exigir que as expulsões, antes arbitrárias, devessem ter processo judicial, com prazos, defesa e sentença. Assim, os princípios do Direito Penal e do Direito Processual Penal seriam aplicáveis à medida de expulsão, restringindo a discricionariedade – e também a arbitrariedade – do Poder Executivo.

911. Ainda na Primeira República, a pena de banimento, de galés e a pena de morte foram abolidos do ordenamento jurídico brasileiro, de forma a acompanhar as tendências político-criminais de substituir as medidas de retirada compulsória e castigos físicos pela pena de prisão. Essa pena era mais adequada à disciplina dos corpos e à necessidade de trabalhadores para obras públicas e até mesmo à indústria nascente, em uma sociedade que se urbanizava. Até mesmo a expulsão deveria ser efetivada somente após o cumprimento da pena de prisão, caso decorresse de condenação criminal.

e **Gizlene Neder**, concluiu pela presença de não brancos, ex-escravos, pobres, desocupados e de muitos imigrantes, vários deles vinculados aos movimentos grevistas e ao anarquismo.

Consolidaram-se ainda os contornos do instituto jurídico da expulsão no Brasil: medida administrativa de efeitos perpétuos, vinculada à ideologia da segurança nacional e à retirada de estrangeiros que cometeram crimes. A administrativização dessa medida permitiu a flexibilização das garantias penais, consolidando a tendência denominada “contrologia”, e facilitando sua utilização como dispositivo de segurança, em um contexto de consolidação da segurança das migrações.

Na Era Vargas, com seu projeto totalitário, nacionalista e nacionalizante, a pluralidade não era tolerada, e cada vez mais se consolidava a aversão ao estrangeiro. Em razão disso, se, na República Velha, foram dados os primeiros passos para a regulamentação da expulsão, a partir de 1930, essa política foi aprimorada e agravada. E, nesse novo período, não era apenas o caráter subversivo – anarquista e comunista – que estava associado à figura do imigrante, mas sua conduta de ordem moral era um dos tópicos prediletos da polícia, quando se referia a esse elemento de “caráter degenerado”. Daí por que os motivos que ensejaram a expulsão, entre 1930 e 1945, conforme a motivação dos decretos expulsórios da época, era a *nocividade aos interesses nacionais*, em detrimento de muito poucas por “condenação criminal”.

Foi natural, portanto, que o *controle da imigração* – imediatamente através da *polícia* e, em última instância, da Presidência da República –, se tornasse um dos meios eleitos para se atingirem os objetivos mais imediatos, dentre eles a “proteção ao homem brasileiro” e o “progresso material e moral do País”. Antes mesmo do Estado Novo, a Constituição de 1934 fixou *cotas de entrada de imigrantes*, computadas por nacionalidade, principalmente para opor uma barreira indireta à imigração de asiáticos, considerados “inassimiláveis”. Aos assimiláveis, tornou-se obrigatório o uso do idioma pátrio, de forma a vedar a preservação da cultura e a suprimir o “sentimento nacionalista” em relação ao país de origem, principalmente depois da eclosão da Segunda Guerra Mundial.

Tratou-se da definitiva *consolidação legislativa da eugenia aliada ao nacionalismo*, que foi mantida e aprimorada pela Constituição de 1937. Essa Constituição, além das cotas de entrada, foi marcada pela concentração de poderes nas mãos do Presidente da República também em matéria de mobilidade humana, e consolidou uma política migratória restritiva e protetiva do mercado de trabalho nacional, bem como voltada ao nacionalismo.

Esses princípios nortearam o Decreto-lei 406/1938, o *primeiro Estatuto do Estrangeiro do Brasil*, voltada à seleção de *boas correntes migratórias*, que

tornou mais clara a dicotomia entre as migrações desejáveis e associadas à política eugenista e as indesejáveis, fiscalizadas e controladas pela polícia e, em última instância, pelo Ministério da Justiça. A partir dele, publicamente, estava vedada a entrada de estrangeiros tidos como inválidos ou doentes, e de estrangeiros condenados no exterior ou considerados nocivos à ordem pública e à segurança nacional.

Posteriormente, e considerando a guerra mundial, foram fechadas as portas para a imigração e restringida a entrada de apátridas e a introdução de refugiados de guerra, ao prever que, para entrar em território nacional, era indispensável que o estrangeiro estivesse, de direito e de fato, autorizado a voltar ao Estado onde obteve o visto. A despeito de algumas acolhidas autorizadas pelo Presidente da República, principalmente em favor de católicos alemães, a pedido do Papa Pio XII, a maioria dos solicitantes de refúgio eram considerados “doentes” e “indesejáveis” para a “democracia racial brasileira”.

Na época, era defendido o “programa de profilaxia do crime” de Ingenieros, que implicava também a profilaxia da imigração. Esta consistia na restrição à corrente imigratória, na expulsão dos indesejáveis, no nacionalismo e no próprio movimento higienista. Certo é que, também pelos criminólogos, a imigração passou a ser considerada um perigo ponderável, colaborando para a política de restrição dos movimentos imigratórios.

A perseguição aos estrangeiros considerados indesejáveis ficou alheia ao Código Penal de 1940, uma vez que já haviam se consolidado outros mecanismos administrativos de controle. Segundo esse Código, o estrangeiro condenado à medida de segurança poderia ser imediatamente expulso, consolidando a rejeição aos doentes mentais e reafirmando que o estrangeiro que cometesse crime e fosse condenado à pena privativa de liberdade deveria cumpri-la *integralmente*, antes da efetivação da expulsão, uma vez que foi ressaltada apenas a dispensa da medida de segurança. Além disso, manteve a criminalização da conduta de reingressar no território nacional o estrangeiro que dele foi expulso, independentemente do lapso temporal em que a primeira expulsão ocorreu.

Em 1945, o Brasil reabriu a imigração, mas manteve o sistema de cotas, bem como as diretrizes de proteção ao trabalhador nacional, de branqueamento e de rejeição aos indesejáveis. Já a anistia dos acusados de comunismo no Brasil, decretada no mesmo ano, não revogava, automaticamente, a expulsão. Evidencia-se, portanto, após o regime ditatorial do Estado Novo, que *não houve justiça de transição em matéria de migrações*, principalmente no aspecto relativo às medidas de retirada compulsória, na reparação integral, que consistiria também na possibilidade de retornar ao Brasil, após a revogação do ato arbitrário.

Durante a última ditadura civil-militar, pouco depois do AI-5, o Decreto-lei 417/1969 ampliou as hipóteses de expulsão, prevendo-a para casos de simples permanência irregular, fraude na obtenção de visto, violação a qualquer dispositivo de lei e mantendo a previsão para vadios e mendigos. Determinou também o procedimento sumaríssimo, com duração de 48h, e a inexigibilidade de procedimento específico quando já resultasse comprovada a hipótese de expulsão em inquérito policial, ignorando o princípio do devido processo legal.

O Decreto-lei 941/1969, considerado o *segundo Estatuto do Estrangeiro*, previu a possibilidade de expulsão do estrangeiro que atentasse contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a tranquilidade ou a moralidade pública e à economia popular, ou cujo procedimento o tornasse nocivo ou perigoso à conveniência e aos interesses nacionais. O *terceiro Estatuto do Estrangeiro*, Lei 6.815/1980, apesar de tê-lo revogado expressamente, é muito semelhante, principalmente no que concerne aos princípios que regem a política migratória, à regulamentação das medidas de retirada compulsória e à manutenção da questão migratória centrada na polícia, com ênfase na Polícia Federal.

Coerente com os princípios que o animaram, o Estatuto prescreveu que a imigração objetivaria, primordialmente, propiciar mão de obra especializada aos vários setores da economia nacional. Não havia proteção ao imigrante ilegal, e muito menos a possibilidade de transformação de vistos como de turista e de estudante em vistos permanentes, dificultando a regularização migratória. Assim, a fragilidade da condição do estrangeiro ia além da perseguição e da utilização da expulsão: repercutia na própria dificuldade em se tornar um migrante legal – taxatividade de vistos, impossibilidade de transformação destes, ausência de previsão legal de vistos humanitários, por exemplo –, e também na dificuldade de solicitar refúgio.

Os imigrantes, nessa época, correspondiam a apenas 0,00765% da população residente no Brasil, muito inferior aos períodos anteriores. Subsistia ainda o baixo número de imigrantes da Europa Oriental e do Extremo Oriente de uma forma geral, ressaltando-se ainda que a imigração africana, na época, era praticamente inexistente. Paralelamente, durante a década de 70 do século passado, houve ainda o aumento exponencial das expulsões, até atingir o ápice, em 1980, período já coincidente com a utilização das expulsões em face dos traficantes internacionais de drogas.

A questão da cidadania, aliás, é elemento-chave nos regimes de exceção, e assim o foi também na ditadura civil-militar brasileira, em que o AI-13 previu o banimento de cidadãos. O lema da ditadura, “*Brasil: ame-o ou deixe-o*”, correspondia a essa violência simbólica de afirmar que aquele que

contestava o regime não era, de fato, brasileiro. Dessa forma, em contextos autoritários, a vítima é ou se torna estrangeiro.

No que concerne à imigração, documentos secretos mostram o cuidado e monitoramento dos imigrantes, especialmente de origem do Extremo Oriente, com operações especiais da polícia dirigidas contra essas comunidades, bem como a existência de trabalho de identificação de estrangeiros que eram considerados indesejáveis para a segurança do Estado brasileiro, principalmente para evitar a *infiltração comunista* e o *terrorismo*.

Os refugiados, por seu turno, apesar da proteção do Acnur, eram fiscalizados por agentes de informações do SNI, preocupados com os possíveis *subversivos* que estariam no País. No âmbito da Operação Condor, aliás, medidas maiores de controle foram adotadas em relação aos cidadãos argentinos, solicitantes de refúgio, ou não, sendo que vários foram sequestrados, levados novamente ao país de origem, ou desapareceram durante as operações.

Em relação à *política criminal*, ficou evidente a incorporação dos postulados da doutrina de segurança nacional no sistema de segurança pública, e o Brasil passou a dispor de modelo repressivo militarizado centrado na lógica bélica de eliminação e/ou neutralização de inimigos. Foi nesse contexto que se deu a estruturação da política de drogas no País: com a Lei 6.368/1976, o discurso jurídico-político belicista tornou-se o modelo oficial do repressivismo brasileiro. A partir disso, tornaram-se *características da política criminal de drogas no Brasil a repressão ao tráfico internacional*, a demonização do traficante, aplicando-lhe penas longas, vedando a progressão de regime, e resistindo à concessão de liberdade provisória no curso do processo penal, bem como, em relação ao estrangeiro, obrigando-lhe a cumprir a integralidade da pena no País, mesmo que não tivesse nenhum vínculo social anterior com este.

A transição para a democracia, novamente, foi um processo controlado, e até mesmo após o advento da Lei de Anistia de 1979, os atos expulsórios proferidos durante o regime autoritário não perderam a eficácia. Assim, ainda que o fundamento tenha sido exclusivamente político, até hoje quem foi expulso do Brasil não pode retornar, salvo se solicitar expressamente revogação do ato ao Ministro da Justiça.

Certo é, porém, que o marco da Constituição de 1988 representou a efetiva abertura ao Direito Internacional dos Direitos Humanos e ao Direito Internacional dos Refugiados, e que o Brasil vem despontando como país emergente no tocante à admissão e acolhida de refugiados, mediante vários níveis de proteção. Nesse sentido, promulgou a Lei 9.474/1997, que contemplou os principais instrumentos regionais e internacionais sobre o tema, e adota a definição ampliada de refugiado estabelecida na Declaração

de Cartagena, que considera a *violação generalizada de direitos humanos* como uma das causas de reconhecimento da condição de refugiado. Assim, a princípio, supera o *mito da diferença*, e identifica-se com a abordagem do terceiro mundo (Twail), ao não mais se restringir à violação de direitos civis e políticos e ao reconhecer o *refugiado humanitário*.

O País, após um período de 40 anos de estabilidade migratória, e um percentual insignificante de imigrantes na população – ainda com predomínio europeu –, tornou-se um país de emigração nas décadas de 80 e 90. Nesse período, houve *diversas violações de direitos de brasileiros no exterior, inclusive detenções ilegais e expulsões*, evidenciando que a circulação de trabalhadores do Sul global passou a ser alvo de maiores e crescentes restrições por parte dos países de destino.

No início do século XXI, iniciou-se um período de crescimento exponencial dos fluxos migratórios para o Brasil: em 2014, estimava-se que o número de imigrantes no Brasil, incluindo os indocumentados, ultrapassou 1,9 milhão, número ainda inexpressivo (0,95%) em relação à realidade de países desenvolvidos (aproximadamente 10%). Paralelamente, *aumentou o ingresso seguido da solicitação de refúgio*, também com predominância de solicitantes provenientes do Sul global. Logo, o Brasil passou a ser um país de imigração, emigração, trânsito e retorno de brasileiros depois de longos anos no exterior, bem como de acolhida de refugiados.

As características desses fluxos são muito diferentes dos anteriores: (a) predominância dos imigrantes do Sul global; (b) imigração negra, que põe à prova a persistência (ou não) de políticas de branqueamento na atualidade, bem como a (ir)relevância do racismo na sociedade brasileira; (c) imigração de muçulmanos e de outras religiões não cristãs; (d) ingresso de número expressivo de imigrantes de uma mesma nacionalidade em curto período de tempo (comparando com os ingressos das últimas décadas), como no caso dos haitianos; (e) dissipação territorial, uma vez que os haitianos, assim como os ganeses e senegaleses, não escolheram prioritariamente São Paulo e Rio de Janeiro para residir; e (f) necessidade de abrigo provisório em locais precários, como foi o caso dos abrigos em Eptaciolândia e Brasileira, no Acre.

Como resposta a esses fluxos e à necessidade de conformidade à Carta Política de 1988 e ao direito internacional dos direitos humanos, decisões do CNIg previram a adoção de mecanismos de *proteção complementar*, como a Resolução Normativa 97/2012, que dispõe sobre a concessão do visto permanente a nacionais do Haiti, considerando que o Conare não atribuiu a estes o *status* de refugiado. O Conare, por sua vez, simplificou o procedimento para declaração do *status* de refugiado aos sírios, e o Departamento de Estrangeiros regulamentou a facilitação da concessão de permanência com

base na reunião familiar, dentre outras medidas. Importante ainda foi a I Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio, em 2014, que representou um marco na democratização da discussão acerca dos novos rumos da política migratória.

Em relação à *política criminal*, desenvolveu-se a *criminologia do cotidiano*, que incorporou medidas descarcerizadoras e de justiça negocial, e não se configurou o fenômeno da *crimigração*. Nesse ponto, verificou-se que muitos dispositivos do Estatuto do Estrangeiro de 1980 não são aplicados, em especial o art. 125, que trata das infrações e penalidades, tais como a introdução e ocultação de estrangeiro irregular, a participação em atividade de natureza política, a administração ou representação de sindicato ou associação profissional, a prestação de assistência religiosa a estabelecimentos de internação coletiva. Por outro lado, alguns inquéritos policiais são instaurados, e o número está aumentando, o que gera insegurança aos imigrantes – a despeito do provável arquivamento do inquérito ou aplicação da transação ou suspensão condicional do processo –, mormente considerando a possibilidade de prisões em flagrante e de restrições à regularização migratória.

Por outro lado, a *criminologia do outro* contribuiu para a criminalização, o encarceramento e a expulsão de imigrantes, principalmente a permanência da guerra às drogas após a redemocratização. Nesse sentido, a Lei 11.343/2006, que revogou a Lei de Drogas anterior, não colaborou para redução da cultura de aprisionamento, ao manter a equiparação a crimes hediondos, estendendo aos acusados de tráfico penas severas, regime inicial fechado, maior dificuldade na progressão de regime e rito processual diferenciado – dentre elas, a manutenção do interrogatório no início do processo, e não ao final –, em uma nítida dinâmica para dificultar a defesa do indivíduo supostamente traficante de drogas. A prisão provisória, mesmo após essa lei, continuou sendo utilizada indiscriminadamente e baseada na *gravidade do delito* e na antecipação do juízo de condenação.

As “mulas” do tráfico, na atualidade brasileira, representam a maioria dos estrangeiros encarcerados no Brasil. Se, no ano de 2004, dois terços dos estrangeiros encarcerados no Brasil, ou 72,3% dos detentos, respondiam criminalmente pelo delito de tráfico de drogas; no ano de 2014, 81% dos estrangeiros presos em São Paulo tinham como motivo da prisão esse delito. Pode-se afirmar, portanto, que a repercussão da política criminal de drogas no aprisionamento de não nacionais é decisiva, e, se o tráfico de drogas não fosse criminalizado, talvez sequer houvesse o fluxo de pessoas vulneráveis e usadas como “mulas”.

Para além desse fenômeno, existe uma tensão entre: (a) a aplicação das previsões legais da Lei 6.815/1980, sem controle de constitucionalidade

e de convencionalidade, e o aprisionamento pelo simples fato de ser *estrangeiro*; e (b) a opção por medidas descarcerizadoras – decisões judiciais favoráveis à liberdade provisória e à aplicação do sistema progressivo de cumprimento de pena –, e o incremento do aparato legal e regulamentar necessários para estas, como, por exemplo, a Resolução 110 do CNJg e a Resolução 132 do CNJ.

Apesar da amplitude da previsão legal de expulsão, e da restrição das causas impeditivas, que culminam, inclusive, na realização de casamentos “encomendados” e na nova criminalização do imigrante, em pesquisa realizada nos decretos de expulsão publicados no *Diário Oficial da União* do ano de 2014, verificou-se que, *recentemente, o que ocorre é a abertura de inquérito de expulsão em face dos estrangeiros condenados pela prática de crimes*. Não houve, portanto, ao menos no ano de 2014, expulsão de estrangeiros que não cometeram crimes, sendo estes sujeitos a outras medidas de retirada compulsória, em alguns casos, não menos injustas, como a deportação sumária nos próprios aeroportos.

Verificou-se ainda que *não tem sido decretada expulsão para contravenções penais, ou mesmo para crimes apenados com pena inferior a dois anos de reclusão*. Assim, nos decretos de expulsão publicados no ano de 2014, mais de 90% decorreram de condenação por tráfico de drogas, sendo apenas dois decorrentes de crimes contra a vida e dois de crimes contra o patrimônio, o que confirma também a tendência dos imigrantes de não cometerem crimes comuns, e a relação do encarceramento e das expulsões com a *guerra às drogas*.

Por fim, concluiu-se que a expulsão não projeta apenas efeitos no cumprimento da pena, mas também na situação da pessoa egressa do sistema prisional: muitos indivíduos estrangeiros, não sujeitos à transferência de pessoas condenadas, à deportação sumária, à expulsão antecipada ou imediatamente posterior à liberdade, ao terminarem o cumprimento da pena, saem dos muros do estabelecimento penal e são jogados na rua, por falta de mecanismos de assistência ao egresso, que abrangeria o abrigamento. Tais indivíduos, em sua maioria indocumentados, e sem apoio da sociedade e da família, não têm como se sustentar; e, sem dinheiro para retornarem aos seus países, permanecem nas ruas, seja aguardando expulsão, seja em cumprimento de penas e medidas alternativas, em situação de extrema vulnerabilidade equiparável, pela biopolítica, à *vida nua*, uma vez que destituída dos direitos inerentes à existência digna.

Como visto, as interseções entre o Estatuto do Estrangeiro e o Direito Penal têm sido complexas e cambiantes. Certo é, no entanto, que após a última transição democrática e, principalmente, a partir do século XXI, houve avanços em matéria de política migratória. Esse embate entre as

reformas nas políticas migratória e criminal, em matéria de migrações *versus* a manutenção de diplomas autoritários, reflete justamente qual é a posição do “estrangeiro” ou “imigrante” na sociedade brasileira, quais os mecanismos (ou dispositivos de segurança) usados por essa *sociedade de controle*.

Assim, em relação à primeira hipótese, de que *a questão migratória não tem acompanhado a evolução democrática do Brasil*, a resposta a esta pode ser flexibilizada: apesar das medidas administrativas e de algumas decisões judiciais de controle de constitucionalidade e de convencionalidade, há a necessidade de reforma legislativa e de revogação do Estatuto do Estrangeiro, para que a questão migratória acompanhe a evolução democrática do Brasil, bem como de reformas institucionais que inviabilizem casos como o do refugiado afegão preso em Manaus, a despeito da previsão de não criminalização dos refugiados na mesma condição.

A *justiça de transição*, nesse aspecto, para além das medidas de reparação em casos pontuais realizadas pela Comissão de Anistia, deve implicar também reformas institucionais, políticas públicas e políticas de memória que, efetivamente, promovam a viragem de “estrangeiros” – outros em relação aos nacionais e que inspiram a necessidade de “segurança” – para “imigrantes”, sujeitos de direitos e de vulnerabilidades transnacionais e, portanto, passíveis de políticas de acolhimento pelos Estados e pelas sociedades de destino.

Já em relação às intersecções entre as políticas migratória e criminal, na atualidade denominadas “*crimigração*”, ficou comprovada, outrossim, a hipótese principal da pesquisa, de que, no Brasil atual, *a criminalização das migrações não é uma tendência, mas ocorre, via reflexa, em razão de dois fatores principais*: a *manutenção do Estatuto do Estrangeiro* e a *guerra às drogas*. Exemplo disso é a expulsão, medida administrativa de caráter perpétuo, sem avaliar a gravidade do crime que motivou o ato, tampouco a situação pessoal do imigrante e do local de destino – como no caso dos países afetados pela epidemia do ebola –, bem como a própria projeção dos efeitos do ato expulsório sobre o cumprimento da pena; e a quantidade de pessoas em situação de prisão devido à prisão em flagrante por tráfico de drogas.

A tramitação, no Congresso Nacional, de diversos projetos de lei e da Emenda Constitucional que garante voto aos imigrantes em eleições municipais têm potencial para alterar significativamente esse quadro.

Dessas propostas, o Anteprojeto da Comissão de Especialistas representa uma *efetiva justiça de transição em matéria de política migratória*, inclusive porque enfrenta o tema das *reformas institucionais*, abrindo a possibilidade de desvincular a Polícia Federal do recebimento das solicitações de naturalização, residência e refúgio; das *políticas públicas*, ao dispor sobre coordenação específica no âmbito da Autoridade Nacional Migratória; da

*pesquisa e documentação*, tanto para o planejamento institucional, quanto para assegurar a preservação e o resgate da *memória e da verdade nessa temática*; e do sistema progressivo de cumprimento de pena, ao prever a regularização migratória para tal finalidade, corroborando a igualdade de dignidade de todos os seres humanos.

O PL 2.516/2015, por outro lado, já representa inúmeros avanços, inclusive ao adotar o princípio da não criminalização dos imigrantes e prever a *expulsão como expressamente destinada somente àqueles que cometerem crime*, salvo os de menor potencial ofensivo; ao ampliar as causas de inexpulsabilidade para abranger o ingresso no País nos primeiros anos de vida, residindo regularmente, desde então; e a *revogação do ato expulsório*, após o decurso de determinado lapso temporal e quando comprovado que o imigrante é réu primário e exerce atividade laborativa.

Possivelmente não será alterada, de forma relevante, a *cifra* de prisões e expulsões decorrentes da *guerra às drogas*, o que seria afetado apenas se as legislações diferenciasssem, com critérios realistas e justos, a figura da “mula”, e incluíssem causas excludentes, como o abuso da condição de vulnerabilidade em casos de exploração de pessoas para o cometimento de atividade delitiva.

A experiência da Europa e dos Estados Unidos, e suas políticas de “crimigração”, devem ser consideradas, em uma dialética negativa, para a formulação de projetos de reformas legislativas e institucionais. Essas experiências, além das respostas da Comissão Interamericana de Direitos Humanos em relação à detenção de imigrantes em solo norte-americano, e de algumas decisões do Tribunal Europeu de Direitos Humanos, têm comprovado que não há como “fechar” as fronteiras, tampouco *disciplinar os corpos em movimento*, ou seja, controlar esses caminhos, seja mediante a criminalização, seja por meio das medidas de “contrologia”, como o estigma de “ilegal” e a retirada compulsória.

A criminalização das migrações e as medidas administrativas que tornam os indivíduos ilegais e expulsáveis não têm reduzido os fluxos migratórios, ou seja, não são instrumentos eficazes para controlar a mobilidade humana, a própria *resistência da multidão ao cativo* e a luta contra a sujeição de pertencer a uma nação e dos limites que ela impõe à subjetividade.

O Brasil, diante dessas experiências e da discriminação e das medidas de retirada compulsória em face dos cidadãos brasileiros emigrados, deverá optar pelos direitos humanos e pela não criminalização dos *imigrantes*, não mais *estrangeiros*, inclusive como coerência ao pertencimento ao Sul do mundo, e do consequente compromisso ético com o pensamento descolonizador e contraimperial, que implica também a liberdade de circulação e a *cidadania global* como único Norte.

# Referências

## Referências bibliográficas

- ADORNO, Sérgio. *Os aprendizes do poder: o bacharelismo liberal na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- AGAMBEN, Giorgio. *A democracia é um conceito ambíguo*: depoimento. Atenas: outubro de 2013. Entrevista concedida a Anastasia Giamali, para o ALBA, e Dimosthenis Papadatos-Anagnostopulos, para a RedNotebook. In: Blog da Boitempo. São Paulo: 4 de julho de 2014. Disponível em: <<http://blogdaboitempo.com.br/2014/07/04/agamben-a-democracia-e-um-conceito-ambiguo/>>. Acesso em: 7 jul. 2014.
- \_\_\_\_\_. *Estado de exceção*. São Paulo: Boitempo, 2014.
- \_\_\_\_\_. *Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua*. Trad. Henrique Burigo. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.
- ALMEIDA, Bruno Rotta. *Cem anos de prisão: uma análise comparativa da população carcerária da Casa de Correção e do Presídio Central de Porto Alegre no passar de um século*. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito – PUCRS. Porto Alegre, 2011.
- \_\_\_\_\_; DOGENSKI, Larissa Copatti. *Criminalização das práticas capoeiristas no Código Penal de 1890: contexto histórico de surgimento*. Anais da 21.<sup>a</sup> Mostra de Iniciação Científica da Universidade Federal de Pelotas: UFPEL, 2013.
- ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- ALVES, Marcelo Mayora. *Entre a cultura do controle e o controle cultural: um estudo sobre práticas tóxicas na cidade de Porto Alegre*. Porto Alegre, 2009.

Dissertação (Mestrado em Ciências Criminais) – Faculdade de Direito. PUCRS.

ALVES, Maria Helena Moreira. *Estado e oposição no Brasil (1964-1984)*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1984.

ANDRADE, Vera Regina Pereira. *Sistema Penal máximo x cidadania mínima: códigos da violência na era da globalização*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

\_\_\_\_\_. *Pelas mãos da criminologia: o controle penal para além da (des) ilusão*. Rio de Janeiro: Revan, 2012.

ANSELMO, Marcio Adriano. O tratamento jurídico estrangeiro: o crime de reingresso do estrangeiro expulso – A visão do Superior Tribunal de Justiça – A visão do Supremo Tribunal Federal. *Revista de informação legislativa*. v. 50, n. 197, p. 143-160, jan.-mar. 2013. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496977>>. Acesso em: 6 mar. 2015.

ANITUA, Gabriel Ignácio. *Histórias dos pensamentos criminológicos*. Trad. Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan/Instituto Carioca de Criminologia, 2008.

ARANHA, José Pereira da Graça. *Canaã*. 4. ed. São Paulo: Ática, 1998.

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. *História da Educação*. Moderna, São Paulo, 1996.

ARANTES, Paulo. *Extinção*. São Paulo: Boitempo, 2007.

ARENDT, Hannah. *Origens do Totalitarismo*. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Schwarcz, 1989.

AVILA, Fernando Bastos de. *L'immigration au Brésil: contribution à une théorie générale de l'immigration*. Rio de Janeiro: Agir, 1956.

AZEREDO, Jéferson Luiz; SERAFIM, Jhonata Goulart. Formação cultural brasileira: (des)criminalização da capoeira nos Códigos de 1890 e 1940. In: *Anais do 1.º Seminário de Pesquisa, Extensão e Inovação do IF-SC*, Campus Criciúma. Disponível em: <<https://periodicos.ifsc.edu.br/index.php/rtc/article/view/312>>. Acesso em: 9 maio 2014.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli. Visões da Sociedade Punitiva: Elementos para uma sociologia do controle penal. In: GAUER, Ruth M. C. (Org.) *Sistema penal e violência*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

\_\_\_\_\_; AZEVEDO, Tupinambá Pinto de. Política criminal e direito penal: histórico e tendências contemporâneas. In: KANT DE LIMA et al. (Orgs.). *Reflexões sobre a segurança pública e justiça criminal numa perspectiva comparada*. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2008. Disponível em: <<http://www.proppi.uff.br/ineac/curso/nufep/artigos/palestrantes/16/01.pdf>>. Acesso em: 19 maio 2014.

- AZEVEDO, Tupinambá Pinto. Crimes hediondos e regime carcerário único: novos motivos de inconstitucionalidade. In: CARVALHO, Salo (Coord.). *Crítica à execução penal*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
- BAENINGER, Rosana. *Fases e faces da migração em São Paulo*. Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp, 2012. Disponível em: <[http://www.nepo.unicamp.br/textos/publicacoes/livros/faces\\_migracao/Fases%20e%20faces%20da%20migração%20em%20São%20Paulo.pdf](http://www.nepo.unicamp.br/textos/publicacoes/livros/faces_migracao/Fases%20e%20faces%20da%20migração%20em%20São%20Paulo.pdf)>. Acesso em: 13 mar. 2015.
- \_\_\_\_\_. (Org.). *Imigração boliviana no Brasil*. Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp; Fapesp, 2012.
- BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal*: introdução à sociologia do direito penal. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1999.
- BARBOSA, Rui. Deportação de um brasileiro. *Obras completas de Rui Barbosa*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1964. p. 2-104. v. XXXIII, t. II.
- BARBOSA, Suzana Corrêa. “Peças fora da engrenagem”: capoeira, lei e repressão no Rio de Janeiro (1920-1940). Dissertação (Mestrado). Universidade Federal Fluminense. Programa de Pós-Graduação em História. Niterói: 2014.
- BARRACLOUGH, Geoffrey. *Introdução à História Contemporânea*. Trad. Álvaro Cabral. 5. ed. Zahar: Rio de Janeiro, 1983.
- BARRETTO, Vicente (Coord.). *Dicionário de filosofia do direito*. São Leopoldo: Unisinos; Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- BARROS, Patrícia Ramos. A problemática dos deslocamentos humanos em tempos de epidemia: restrições à migração à luz dos direitos humanos. In: GALINDO, George Rodrigo Bandeira. *Migrações, deslocamentos e direitos humanos*. 1. ed. Brasília: IBDC; Grupo de Pesquisa C&DI, 2015.
- BATISTA, Nilo. *Novas tendências do direito penal* – artigos, conferências e pareceres. Rio de Janeiro: Revan, 2004.
- BATISTA, Vanessa Oliveira. O fluxo migratório mundial e o paradigma contemporâneo de segurança migratória. *Revista Versus*, v. 3, p. 68-78, 2009. Rio de Janeiro: Versus, 2009.
- BATISTA, Vera Malaguti. *Difíceis ganhos fáceis*: Drogas e Juventude Pobre no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- BAUMAN, Zygmunt. *Comunidade*: a busca por segurança no mundo atual. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.
- BECKER, Howard. *Outsiders*: estudos de sociologia do desvio. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.
- BENJAMIN, Walter. *Magia e técnica, arte e política*: ensaios sobre a literatura e história da cultura. Trad. Sergio Paulo Rouanet. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. v. 1.

- BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. v. 1.
- BOCCHI, Lauro; CIMADON, João Marcos; CORSO, Giovanni; ZAMBERLAN, Jurandir. *Os novos rostos da imigração o Brasil: hatianos no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Solidus, 2014.
- BOITEUX, Luciana. El antimodelo Brasileño. *Prohibicionismo, encarcelamiento y selectividad penal frente al tráfico de drogas*. Revista Nueva Sociedad. p. 132-144. No 255, enero-febrero de 2015. Disponível em: <www.nuso.org.> Acesso em: 10 ago. 2015.
- \_\_\_\_\_; LEMGRUBER, Julita. O fracasso da guerra às drogas. In: AZEVEDO, Rodrigo G., LIMA, Renato S.; RATTON, José Luiz. *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014.
- BOLIVAR, Analluza. *Assistência consular ao preso estrangeiro: casos internacionais e o Brasil*. Curitiba: Appris, 2015.
- BONFÁ, Rogério Luis Giampietro. “Com lei ou sem lei”: as expulsões de estrangeiros na Primeira República. *Cad. AEL*, v.14, n.26, 2009 Disponível em: <[http://segall.ifch.unicamp.br/publicacoes\\_ael/index.php/cadernos\\_ael/article/viewFile/50/51](http://segall.ifch.unicamp.br/publicacoes_ael/index.php/cadernos_ael/article/viewFile/50/51)>. Acesso em: 23 de junho de 2013.
- BOTEGA, Tuíla; CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Antônio Tadeu (Orgs.). *Migrações Internacionais de Retorno no Brasil*. Brasília: MTE, 2015. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/observatorio/migracao-de-retorno.htm>. Acesso em: 31 mar. 2015.
- BRASIL. *Transferência de Pessoas Condenadas*. 2. ed. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Presos Estrangeiros, 2010.
- BUMACHAR, Bruna. Por meus filhos: a maternidade entre as presas estrangeiras. Revista Fazendo Gênero. N. 9. In: *Diásporas, Diversidades, Deslocamentos*. 23 a 26 de agosto de 2010. Disponível em: <[http://www.fazendogenero.ufsc.br/9/resources/anais/1277937323\\_ARQUIVO\\_Pormeusfilhos\\_fazendogenero2.pdf](http://www.fazendogenero.ufsc.br/9/resources/anais/1277937323_ARQUIVO_Pormeusfilhos_fazendogenero2.pdf)>. Acesso em: 2 maio 2012.
- CAHALI, Yussef Said. *Estatuto do Estrangeiro*. São Paulo: Saraiva, 1983.
- \_\_\_\_\_. *Estatuto do Estrangeiro*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.
- CAMPBELL, Howard. *Female Drug Smugglers on the U.S. Mexico Border: Gender, Crime, and Empowerment*. p. 233-267. *Anthropological Quarterly*, Volume 81, Number 1, Winter 2008.
- CALCELLI, Elizabeth. *O mundo da violência: a polícia na Era Vargas*. Campinas, Tese de Doutorado, IFCH, Unicamp, 1991.
- CALCELLI, Elizabeth. Os crimes de paixão e a profilaxia social. In: CALCELLI, Elizabeth (Org.). *Histórias de violência, crime e lei no Brasil*. Brasília: UnB, 2004.
- \_\_\_\_\_. (Org.). *Histórias de violência, crime e lei no Brasil*. Brasília: UnB, 2004.

- CARDOZO, José Eduardo; ABRÃO, Paulo. O guardião da memória: as políticas públicas de memória do Ministério da Justiça no Brasil. p. 10-20. *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*/Ministério da Justiça. n. 6. Brasília: Ministério da Justiça, jul./dez. 2011.
- CARNEIRO, Maria Luiza Tucci. *O anti-semitismo na Era Vargas: fantasmas de uma geração (1930-1945)*. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- CARNEIRO, Maria Luiza Tucci. *O veneno da serpente: reflexões sobre o anti-semitismo no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 2003.
- CARONE, Edgard. *Brasil: anos de crise (1930-1945)*. São Paulo: Ática, 1991.
- CARNEIRO, Edgard. *O Estado Novo (1937-1945)*. Rio de Janeiro/São Paulo: DIFEL, 1976.
- CARVALHO, Salo de. A ferida narcísica do direito penal (primeiras observações sobre as (dis)funções do controle penal na sociedade contemporânea). In: GAUER, Ruth. M. C. (Org.). *A qualidade do tempo: para além das aparências históricas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Antimanual de criminologia*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- \_\_\_\_\_. *Política criminal de drogas no Brasil* (Estudo Criminológico e Dogmático). 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
- CASIMIRO NETO. *A construção da democracia: síntese histórica dos grandes momentos da Câmara dos Deputados, das Assembleias Nacionais Constituintes do Congresso Nacional*. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2003, p. 392-393. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br>>. Acesso em: 25 maio 2014.
- CASTILHOS, Júlio de. *Pensamento político de Júlio de Castilhos*. Org. por Liana Bach Martins, Luís Antônio Costa da Silva e Gervásio Rodrigo Neves. Porto Alegre: Martins Livreiro Ed., 2003. Disponível em: <<http://www2.al.rs.gov.br/biblioteca/LinkClick.aspx?fileticket=7557j1JKoJU%3D&tabid=31018&language=pt-BR>>. Acesso em: 7 jul. 2014.
- CERNEKA, Heidi Ann. Mulheres invisíveis? Condição da Mulher no Sistema de Justiça Criminal brasileiro. In: SOUZA, Luís Antônio Francisco de; MAGALHÃES, Bóris Ribeiro; SABATINE, Thiago Teixeira (Orgs.). *Desafios à segurança pública: controle social, democracia e gênero*. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012. Disponível em: [https://www.marilia.unesp.br/Home/Publicacoes/politica-publicas\\_ebook.pdf](https://www.marilia.unesp.br/Home/Publicacoes/politica-publicas_ebook.pdf). Acesso em: 12 ago. 2015.
- CHILE. Centro de Salud Mental y Derechos Humanos. *Daño Transgerenacional: consecuencias de la repression politica en el Cono Sur*. Santiago: LOM, 2009.
- CHIMNI, Bhupinder Singh. *The geopolitics of refugee studies: a view from the South*. Paper presented at the conference of The Growth of Forced Migration:

- New Directions in Research, Policy and Practice held at Wadham College, Oxford on 25-27 March 1998. Oxford: University of Oxford, 1998.
- COELHO, Maria José H.; ROTA, Vera (Orgs.). *Caravanas da anistia: o Brasil pede perdão*. Brasília, DF: Ministério da Justiça; Florianópolis: Comunicação, Estudos e Consultoria, 2012.
- COHEN, Stanley. *Folk Devils and Moral Panics: the Creation of the Mods and Rockers*. London: MacGibbon & Kee, 1972.
- COMBLIN, Joseph. *A ideologia da segurança nacional: o poder militar na América Latina*. Trad. A. Veiga Fialho. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.
- CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO E COLONIZAÇÃO. Segundo ano de trabalhos do Conselho de Imigração e Colonização. *Revista de Colonização e Imigração*. p. 9-18. Ano II, n. 1, jan. 1941. Rio de Janeiro: Órgão Oficial do Conselho de Imigração e Colonização. Disponível em: <[https://www.seade.gov.br/produtos/bibliotecadigital/view/listarPublicacao.php?pagina=2&lista=1&opcao=2&busca=&tipoFiltro=pa.id\\_autor&filtro=740&descFiltro=Conselho%20de%20Imigração%20e%20Colonização&varOrdem=&ordem=&listarConteudo=Periódicos&limit=6](https://www.seade.gov.br/produtos/bibliotecadigital/view/listarPublicacao.php?pagina=2&lista=1&opcao=2&busca=&tipoFiltro=pa.id_autor&filtro=740&descFiltro=Conselho%20de%20Imigração%20e%20Colonização&varOrdem=&ordem=&listarConteudo=Periódicos&limit=6)>. Acesso em: 24 maio 2014.
- CORRÊA, Mariza. *As ilusões da liberdade: a Escola Nina Rodrigues e a Antropologia no Brasil*. 2. ed. Bragança Paulista: Universidade São Francisco, 2001.
- CORSETTI, Berenice. Cultura política positivista e educação no Rio Grande do Sul/Brasil: 1889/1930. *Cadernos de Educação*. p. 55-69, FaE/PPGE/UFPel. Pelotas: julho/dezembro 2008.
- CÔRTEZ, Geraldo de Menezes. *Migração e colonização no Brasil*. Livraria José Olympio Editora: Rio de Janeiro, 1958.
- COSTA, Renata Almeida. *A Sociedade Complexa e o Crime Organizado: A Contemporaneidade e o Risco nas Organizações Criminosas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.
- CUNHA, Luiz Cláudio. *Operação Condor – o sequestro dos uruguaios: uma reportagem dos tempos da ditadura*. Porto Alegre: L&PM, 2008.
- D'ÁVILA, Fábio Roberto. O inimigo no direito penal contemporâneo. Algumas reflexões sobre o contributo crítico de um direito penal de base onto-antropológica. In: GAUER, Ruth M. C. (Org.). *Sistema penal e violência*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- DALLARI, Pedro. *Constituição e relações exteriores*. São Paulo: Saraiva, 1994.
- DARDEAU DE CARVALHO, Alciro. *Situação jurídica do estrangeiro no Brasil*. São Paulo: Sugestões Literárias, 1976.
- DEL'OLMO, Florisbal de Souza. O afastamento compulsório de seres humanos na atualidade e algumas peculiaridades da extradição. *Revista de Direito*

- Brasileira*. Ano 1 (2011), no 3, p. 385-406. Disponível em: <<http://www.idb-fdul.com/>>. Acesso em: 23 maio 2014.
- DEL'OLMO, Rosa. Drogas: distorsiones y realidades. *Nueva Sociedad*. n. 102. p. 83-93, jul.-ago. 1989. Disponível em: <[http://www.nuso.org/upload/articulos/1780\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/1780_1.pdf)>. Acesso em: 2 set. 2014.
- DELMAS-MARTY, Mireille. Cours: Vers une communauté de valeurs? Les interdits fondateurs. In: *Études juridiques comparatives et internationalisation du droit*. Paris: Collège de France, 2008. Disponível em: [https://www.college-de-france.fr/media/mireille-delmas-marty/UPL54342\\_31.pdf](https://www.college-de-france.fr/media/mireille-delmas-marty/UPL54342_31.pdf). Acesso em: 5 maio 2015.
- DERDERIAN, Katharine; SCHOCKAERT, Liesbeth. Repostas a fluxos migratórios mistos: uma perspectiva humanitária. *Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos*. Ano 6. n. 10, jun. 2009. São Paulo: 2009, p. 107, Disponível em: <<http://www.surjournal.org/conteudos/pdf/10/miolo.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2014.
- DIETER, Maurício Stegemann. *Política criminal atuarial: a criminologia do fim da história*. Tese (Doutorado em Direito – UFPR). Orientador: Prof. Dr. Juarez Cirino dos Santos. Curitiba: 2012.
- DORINI, João Paulo de Campos. Considerações sobre a expulsão. *Revista da Defensoria Pública da União*. n. 1, p. 42-61. Brasília: DPU, jan./jun. 2009/2009.
- FELDENS, Luciano. *A Constituição Penal: a dupla face da proporcionalidade no controle das normas penais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.
- FARIA, Antonio Bento de. *Sobre o direito de expulsão*. Rio de Janeiro: Jacinto Ribeiro dos Santos Editor, 1929.
- FELDENS, Luciano. *A constituição penal: a dupla face da proporcionalidade no controle das normas penais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.
- FELMANAS, Arnaldo. *Sua Excelência... meio-cidadão*. São Paulo: Cupolo, 1974.
- FERNANDES, Durval (Org.). *Estudos sobre a Migração Haitiana ao Brasil e Diálogo Bilateral*. Belo Horizonte: Organização Internacional das Migrações, fevereiro de 2014. Disponível: <<http://www.brasil.iom.int/images/estudio/Relatorio%20final%20sobre%20Migracao%20Haitiana%20ao%20Brasil%20-%20Estudo%20da%20OIM.PDF>>. Acesso em: 1.º abril 2015.
- FERNANDES, Florestan. *A integração do negro na sociedade de classes*. 3. ed. São Paulo: Ática, 1978. v. 1.
- \_\_\_\_\_. *A Constituição inacabada: vias históricas e significado político*. São Paulo: Estação Liberdade, 1989.
- FERNANDES, L. A.; GOMES, J. M. M. *Relatórios de pesquisa nas ciências sociais: características e investigações*. Porto Alegre: ConTexto, v. 3, n. 4, 1.º semestre 2003.

- FERNANDES, Newton. *A falência do sistema prisional brasileiro*. São Paulo: RG, 2000.
- FERNANDES, Pádua; GALINDO, Diego Marques. Tortura e assassinato no Brasil da ditadura militar: o caso de Olavo Hansen. *Revista Histórica*. Arquivo Público do Estado de São Paulo, n. 36, junho de 2009. Disponível em: <<http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao36/materia02/>>. Acesso em: 27 nov. 2013.
- \_\_\_\_\_. Migração na ditadura militar brasileira: desejados e indesejados perante a doutrina da segurança nacional. In: *América Latina y el Derecho Internacional – Herencia y Perspectivas*. Rio de Janeiro, 23 al 25 de agosto 2012, p. 4. Disponível em: <<http://www.lasil-sladi.org/webdav/site/lasil-sladi/shared/Working%20Papers/Working%20Paper%2013%20P%C3%A1dua%20Fernandes.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2013.
- FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.
- FERREIRA JUNIOR, Francisco. *O degredo no Brasil do século XIX: um estudo de caso através da Freguesia de Nossa Senhora do Belém de Guarapuava (1809-1830)*. *Discursos sediciosos: crime, direito e sociedade*. Ano 15, n. 17/18. p. 431-458. 1.º e 2.º semestres de 2010. Rio de Janeiro: Revan, 2011.
- FICO, Carlos. *Grande irmão – Da operação brother sam aos anos de chumbo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- FINDACA, Giovanni (Editor). *Women and the Mafia: Female Roles in Organized Crime Structures*. New York: Spring, 2007.
- FLEETWOOD, Jennifer. Woman and Transnational Crime. In: BEARE, Margaret (editor). *Encyclopedia of Transnational Crime and Justice*. London: SAGE, 2012.
- FONSECA, David. S. Assumindo riscos: a importação de estratégias de punição e controle social no Brasil. p. 297-338. In: FONSECA, David; CÁNEDO, Carlos (Orgs.). *Ambivalência, contradição e volatilidade no sistema penal*. Leituras contemporâneas da sociologia da punição. Belo Horizonte: UFMG, 2012.
- FOUCAULT, Michel. *História da sexualidade I – A vontade de saber*. Trad. Maria Theresa da Costa Albuquerque e J.A. Guilhon Alburque. Rio de Janeiro: Graal, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Microfísica do poder*. Org. e trad. Roberto Machado. Rio de Janeiro: Graal, 2006.
- \_\_\_\_\_. Right of Death and Power Over Life. In: SCHEPER-HUGUES, Nancy; BOURGOIS, Philippe (Org.). *Violence in War and Piece: an anthology*. Oxford: Blackwell, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Segurança, território, população*. Curso dado do Collège de France (1977-1978). São Paulo: Martins Fontes, 2008.

- \_\_\_\_\_. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Trad. Raquel Ramallete. 26. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.
- FRANCO, Alberto Silva. *Crimes hediondos*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- GALINDO, George Rodrigo Bandeira; DEL NEGRO, Guilherme. *Lições modernas (e algumas não tanto) do tráfico atlântico de escravos*. In: GALINDO, George; BANDEIRA, Rodrigo (Org.). *Migrações, deslocamentos e direitos humanos*. 1. ed. Brasília: IBDC; Grupo de Pesquisa C&DI, 2015.
- GARCIA, Basileu. *Instituições de direito penal*. 4. ed. São Paulo: Max Limonad, 1951. v. I. t. I.
- GARCÍA, José Ángel Brandariz. Control de los Migrantes y Derecho (penal) del Enemigo: notas sobre exclusión e inclusión en matéria sancionadora. In: ZILIO, Jacson; BOZZA, Fabio. *Estudos críticos sobre sistema penal: homenagem ao Professor Doutor Juarez Cirino dos Santos por seu 70.º aniversário*. p. 547-583. Curitiba: LedZe, 2012.
- GARLAND, David. *A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea*. Rio de Janeiro: Revan, 2008.
- \_\_\_\_\_. Os limites do Estado soberano: estratégias de controle do crime na sociedade contemporânea. In: CANÊDO, Carlos; FONSECA, David S. (Orgs.). *Ambivalência, contradição e volatilidade no sistema penal: leituras contemporâneas da sociologia da punição*. p. 55-99. Belo Horizonte: UFMG, 2012.
- \_\_\_\_\_. Punishment and Social Solidarity. In: SIMON, Jonathan; SPARKS, Richard. *The SAGE handbook of punishment and society*. London: SAGE, 2013.
- GASPARI, Elio. *A Ditadura Encurralada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.
- \_\_\_\_\_. *A ditadura envergonhada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- GAUER, Ruth Maria Chittó. *Constituição e Cidadania*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.
- \_\_\_\_\_. Fundamenta-se um moderno pensamento jurídico brasileiro. In: CALCELLI, Elizabeth (Org.). *Histórias de violência, crime e lei no Brasil*. Brasília: UnB, 2004.
- GILENO, Carlos Henrique. *Perdigão Malheiro e as crises do sistema escravocrata e do Império*. Tese (Doutorado) Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Unicamp: Campinas, 2003.
- GIORGI, Alessandro de. *A miséria governada através do sistema penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2006.
- GRACIA MARTIN, Luís. *O Horizonte do Finalismo e o Direito Penal do Inimigo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

- GOBINEAU, Arthur de. *Essai sur l'inégalité des races humaines*. v. 5 e 6. Originais de 1853 e 1855. Coleção “Les classiques des sciences sociales” dirigée et fondée par Jean-Marie Tremblay. Disponível em: <[http://www.congoforum.be/updocs/essai\\_inegalite\\_races\\_2.pdf](http://www.congoforum.be/updocs/essai_inegalite_races_2.pdf)>. Acesso em: 8 jul. 2014.
- GOFFMAN, Erving. *Manicômios, prisões e conventos*. São Paulo: Perspectiva, 1974.
- GORDO, Adolpho. *A expulsão de estrangeiros*: discursos pronunciados na Câmara dos Deputados, nas sessões de 29 de novembro e de 14 de dezembro de 1912. São Paulo: Espindola, 1913.
- GUEDES, Cica; MELO, Murilo Fiuza de. *O caso dos nove chineses*: o escândalo internacional que transformou vítimas da ditadura militar brasileira em heróis de Mao Tsé-tung. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014.
- GUERRA, Maria Pia dos Santos Lima. *Anarquistas, trabalhadores, estrangeiros*: a construção do constitucionalismo brasileiro na Primeira República. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, 2012.
- GUIA, Maria João. *Imigração e Criminalidade* – Caleidoscópio de Imigrantes Reclusos. Coimbra: Almedina, 2008.
- \_\_\_\_\_. Imigrantes e criminalidade violenta em Portugal: Que relação? *O Cabo dos Trabalhos*: Revista Electrónica dos Programas de Mestrado e Doutoramento do CES/ FEUC/ FLUC. n. 4, 2010. Disponível em: <<http://cabodostabalhos/ces.uc.pt/n4/ensaios.php>>. Acesso em: 7 jul. 2014.
- GUILHERME, Vera Maria. Enfrentando o punitivismo “nosso” de cada dia: a política antidrogas do Brasil como desafio. In: ÁVILA, Gustavo Noronha de (Org.). *Fraturas do sistema penal*. Porto Alegre: Sulina, 2013.
- GURRIERI, Jorge; TEXIDÓ, Ezequiel. *Panorama Migratorio de América del Sur 2012*. Organización Internacional Para as Migrações (OIM) – Oficina da América do Sul: Buenos Aires, 2012.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- IBÁÑEZ, T. O giro lingüístico. In: INIGUEZ, L. *Manual de Análise do Discurso em Ciências Sociais*. Petrópolis, Vozes, 2004.
- INGENIEROS, José. *Criminologia*. 6. ed. Buenos Aires: Talleres Graficos de L. J. Rosso y Cia, 1916.
- IOTTI, Luiza Horn. A política imigratória brasileira e sua legislação – 1822-1914. In: *Brasil no Sul*: cruzando fronteiras entre o regional e o nacional. Anais do X Encontro Estadual de História. Santa Maria: 10 de julho de 2010. Disponível em: <[http://www.eeh2010.anpuh-rs.org.br/resources/anais/9/1273883716\\_ARQUIVO\\_OBRASILEAIMIGRACAO.pdf](http://www.eeh2010.anpuh-rs.org.br/resources/anais/9/1273883716_ARQUIVO_OBRASILEAIMIGRACAO.pdf)>. Acesso em: 2 abr. 2014.

- JAKOBS, Günther. *A imputação objetiva no direito penal*. Trad. André Luís Callegari. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Sociedade, norma e pessoa: teoria de um direito penal funcional*. Trad. Mauricio Antonio Ribeiro Lopes. Barueri, SP: Manole, 2003.
- JESUS, Maria Gorete Marques de (Coord.). *Prisão provisória e Lei de Drogas: um estudo sobre os flagrantes de tráfico de drogas na cidade de São Paulo*. São Paulo: Núcleo de Estudo da Violência, 2011.
- JONG, Rudolf de; HOBBSAWM, Eric; LINZ, Juan; ÓDONNEL, Guillermo. *O Estado autoritário e movimentos populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- JOUANNET, Emmanuelle. Universalism and Imperialism: The True-False Paradox of International Law? *The European Journal of International Law*. v. 18, n. 3. EJIL: 2007.
- JUBILUT, Liliana Lyra. Migrações e Desenvolvimento. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto (Org.). *Direito Internacional e Desenvolvimento*. Barueri: Manole, 2005.
- KANT, Immanuel. *A Paz Perpétua*. Um Projecto Filosófico. Trad. Artur Morão. Corvilhão: LuSofia, 2008.
- KANT DE LIMA et al. (Orgs.). *Reflexões sobre a segurança pública e justiça criminal numa perspectiva comparada*. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2008. Disponível em: <<http://www.proppi.uff.br/ineac/curso/nufep/artigos/palestrantes/16/01.pdf>>. Acesso em: 19 maio 2014.
- LEAL, Claudia. *Pensiero e dinamite: anarquismo e repressão em São Paulo nos anos 1890*. Campinas, Tese de Doutorado, IFCH, Unicamp, 2006.
- LEAL, João José. *Crimes Hediondos: A Lei 8.072/90 como Expressão do Direito Penal da Severidade*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2003.
- LEÃO, André Carneiro. *A transferência internacional de pessoas condenadas como decorrência do princípio da dignidade humana: uma análise a partir do caso brasileiro*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas/Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.
- LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. *Conare: Balanço de seus 14 anos de existência*. 60 anos de Acnur: perspectivas de futuro. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Orgs.). São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011.
- LEMGRUBER, Julita. *Cemitério dos vivos: análise sociológica de uma prisão de mulheres*. Rio de Janeiro: Forense, 1999.
- LEVINAS, Emmanuel. *Totalidade e Infinito*. Lisboa: Edições 70, 2000.
- LOMBROSO, César. *Los anarquistas*. Madrid: Real Casa, 1824. Reprodução virtual da Editorial Antorcha (<<http://www.antorcha.net>>). Disponível em: <<https://>

- docs.google.com/file/d/0B14Synwe1mHzaDJ6TTdmcFpBMTA/edit?pli=1>. Acesso em: 17 maio 2014.
- \_\_\_\_\_. *O homem delinquente*. Trad. Maristela Bleggi Tomasini e Oscar Antonio Corbo Garcia. Porto Alegre: Ricardo Lenz, 2001.
- LEVY, Maria Stella Ferreira. O papel da migração internacional na evolução da população brasileira (1872 a 1972). *Revista Saúde Pública*. v. 8 (supl.), p. 49-90. São Paulo, 1974.
- LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil*. São Paulo: Vozes, 2006.
- LUISI, Luiz. *Um direito penal do inimigo: o direito penal soviético*. In: STRECK, Lênio Luiz et al. (Org.) *Direito Penal em tempos de crise*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.
- MAIO, Marcos Chor. Qual anti-semitismo? Relativizando a questão judaica no Brasil dos anos 30. p. 229-256. In: PANDOLFI, Dulce (Org.) *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- MALHEIRO, Agostinho Marques Perdigão. *A escravidão no Brasil: ensaio histórico-jurídico-social*. Rio de Janeiro: Typ. Nacional, 1866. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/174437>>. Acesso em: 9 de junho de 2015.
- MARTIN-CHENUT, Kathia. A valorização das obrigações positivas de natureza penal na jurisprudência da CIDH. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, Ano 21, V. 103, jul-ago, 2013. p. 97-127. São Paulo: RT, 2013.
- \_\_\_\_\_. O sistema penal de exceção em face do direito internacional dos direitos humanos. In: TELES, Edson; TELES, Janaína de Almeida; SANTOS, Cecília MacDowell (Orgs.). *Desarquivando a ditadura: memória e justiça no Brasil*. Volume I. São Paulo: Aderaldo & Rothschild, 2009.
- MARTÍNEZ, Alejandro Rosillo. *Derechos humanos desde el pensamiento latinoamericano de la liberación*. Tesis Doctoral. Doctorado en Estudios Avanzados en Derechos Humanos. Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de Las Casas. Universidad Carlos III de Madrid. Getafe, Junio de 2011.
- MARTINS, Rui Cunha. *O método da fronteira: radiografia histórica de um dispositivo contemporâneo (matrizes ibéricas e americanas)*. Coimbra: Almedina, 2008.
- MASSOUD, Carolina Ormanes. Hierarquia das normas sobre tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos. In: VELOSO, Zeno (Org.). *Reforma do Judiciário comentada*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- MATEO, Felipe Vázquez. *Introducción al Decreto Migratorio*. Instituto Español de Emigración: Madrid, 1976.
- MEDEIROS, Rogério; NETTO, Marcelo. *Memórias de uma guerra suja: Claudio Guerra em depoimento a Marcelo Netto e Rogério Medeiros*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2012.

- MEIRELLES, Hely Lopes. Poder de polícia e segurança nacional. *Revista Jurídica Virtual*. v. 4, n. 40, set. 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_40/panteao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_40/panteao.htm)>. Acesso em: 2 set. 2014.
- MELIÁ, Manuel Cancio; GÓMEZ, Mario Maraver. El derecho penal español ante la inmigración: un estudio político-criminal. *Revista CENIPEC*. p. 31-121. Madrid, jan.-dez. 2006.
- MELOSSI, Dario. Punishment and Migration Between Europe and the USA: A Transnational “Less Eligibility?”. In: SIMON, Jonathan; SPARKS, Richard. *The Sage Handbook of Punishment and Society*. Los Angeles: SAGE, 2013.
- MELOSSI, Dario. *Statto, controllo sociale, devianza*. Milano: Paravia Bruno Mondadori, 2002.
- MIRANDA, Nilmário; TIBÚRCIO, Carlos. *Dos filhos deste solo*. Mortos e desaparecidos políticos durante a ditadura militar: a responsabilidade do Estado. São Paulo: Boitempo, 2008.
- MORAES, Alexandre de; PAE KIM, Richard (Coord.). *Cidadania*. São Paulo: Atlas, 2013.
- \_\_\_\_\_; SMANIO, Gianpaolo Poggio. *Legislação penal especial*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- MORAES, Ana Luisa Zago de. *Estado de exceção e a seleção de inimigos pelo sistema penal: uma abordagem crítica no Brasil contemporâneo*. Dissertação (Mestrado). PUCRS: 2008.
- \_\_\_\_\_. Guantánamo na Suprema Corte dos Estados Unidos. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*. v. 6. n. 1. Ano 2011. Santa Maria: UFSM, 2011. Disponível em: <http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/revistadireito/article/view/7064#.VTJ2zUvBGT4>. Acesso em: 16 abr. 2015.
- \_\_\_\_\_. O caso Peter Ho Peng na Comissão de Anistia: do banimento pela ditadura civil-militar brasileira à tentativa de reparação pela democracia. In: Justiça de transição nos 25 anos da Constituição de 1988 / Emílio Peluso Neder Meyer, Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira (organização). 2ed. Belo Horizonte : Initia Via, 2014.
- MORAES, Thaís Guedes Alcoforado de. O princípio da não devolução de refugiados à luz do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. In: GALINDO, George Rodrigo Bandeira (Org.). *Migrações, deslocamentos e direitos humanos*. Brasília: IBDC; Grupo de Pesquisa C&DI, 2015.
- MORRISON, Wayne. *Theoretical Criminology: from modernity to post-modernism*. Cavendish Publishing Limited: London, 1995.
- MUNIZ, João Carlos. Apresentação. *Revista de Imigração e Colonização*. p. 3-4. Ano I, N. 1, jan. 1940. Rio de Janeiro: Órgão Oficial do Conselho de Imigração e Colonização, p. 3-4. Disponível em: <<https://www.seade.gov>>.

- br/produtos/bibliotecadigital/view/listarPublicacao.php?pagina=1&lista=1&opcao=2&busca=&tipoFiltro=pa.id\_autor&filtro=740&descFiltro=Conselho%20de%20Imigração%20e%20Colonização&varOrdem=&ordem=&listarConteudo=Periódicos&limit=6>. Acesso em: 24 maio 2014.
- NEDER, Gizlene. Cidade, identidade e exclusão social. *Tempo*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, 1997, p. 106-134. Disponível em: <[http://www.historia.uff.br/tempo/artigos\\_dossie/artg3-5.pdf](http://www.historia.uff.br/tempo/artigos_dossie/artg3-5.pdf)>. Acesso em: 17 maio 2014, p. 115.
- NEDER, Gizlene. *Iluminismo jurídico-penal luso-brasileiro*: obediência e submissão. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.
- NEGRI, Antonio; HARDT, Michael. *Império*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. *Multidão: guerra e democracia na era do Império*. Rio de Janeiro: Record, 2005.
- NGAI, Mae. *A estranha carreira do imigrante ilegal*: restrições à imigração e política de deportação nos Estados Unidos, 1921-1925. *Law and History Review*, v. 21, n. 3, Spring, 2003.
- NÚCLEO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA. *Prisão provisória e lei de drogas*: um estudo sobre os flagrantes de tráfico de drogas na cidade de São Paulo. São Paulo: NEV, 2011.
- ÓDONNEL, Guillermo. *Reflexões sobre os estados burocrático-autoritários*. Vértice: Revista dos Tribunais, 1987.
- \_\_\_\_\_. Desenvolvimento político ou mudança política? In: PINHEIRO, Paulo Sérgio (Coord.). *O Estado autoritário e movimentos populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- OLIVEIRA, Lúcia Lippi. *A questão nacional na Primeira República*. São Paulo: Brasiliense, 1990.
- \_\_\_\_\_. *Nós e eles*: relações culturais entre brasileiros e imigrantes. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- \_\_\_\_\_; VELLOSO, Mônica Pimenta; GOMES, Ângela Maria Castro. *Estado novo*: ideologia e poder. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC). *Tráfico de pessoas e contrabando de migrantes*. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/trafico-de-pessoas/index.html> Acesso em: 14 set. 2015).
- PANDOLFI, Dulce (Org.). *Repensando o Estado novo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- PAVARINI, Massimo. *Punir os inimigos*: criminalidade, exclusão e insegurança. Curitiba: LedZe, 2012.
- PAVIANI, Jayme; BOMBASSARO, Luiz Carlos. *As fontes do humanismo latino*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004. v. 3.

- PESSOA, Mario. *O direito da segurança nacional*. Rio de Janeiro: Bibliex; Revista dos Tribunais, 1971.
- PEREIRA, Anthony W. *Ditadura e repressão: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina*. Trad. Patricia de Queiroz Carvalho Zimbres. Paz e Terra: São Paulo, 2010.
- PEREIRA, Gustavo Oliveira de Lima. *A pátria dos sem pátria: Direitos Humanos e Alteridade*. Porto Alegre: UNIRITTER, 2011.
- PEREIRA, Gustavo Oliveira de Lima. *Direitos humanos e transnacionalização: a questão dos apátridas pelo olhar da alteridade*. In: II Reunião do Grupo de Estudos sobre Internacionalização do Direito e Justiça de Transição (IDEJUST). São Paulo: IRI/USP, 2010. Disponível em: <https://idejust.files.wordpress.com/2010/04/ii-idejust-pereira.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2015.
- \_\_\_\_\_. *Direitos Humanos e Hospitalidade: a proteção internacional para apátridas e refugiados*. São Paulo: Atlas, 2014.
- PERES, Elena Pájaro. “Proverbial hospitalidade”? A Revista de Imigração e Colonização e o discurso oficial sobre o imigrante (1945-1955) *Revista Acervo*. Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 85-98, jul./dez. 1997.
- PETRONE, Maria Thereza Schorer. *O imigrante e a pequena propriedade* (1824-1930). São Paulo: Braziliense, 1982.
- PIERANGELI, José Henrique. *Códigos Penais do Brasil: evolução histórica*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.
- PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. São Paulo: Max Limonad, 2002.
- PINTAL, Alexandre Rocha. *Direito migratório*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2013.
- PRADO JR., Caio. *Formação do Brasil contemporâneo*: Colônia. São Paulo: Brasiliense/Publifolha, 2000.
- QUINALHA, Renan Honório. *Justiça de transição: contornos do conceito*. São Paulo: Outras Expressões; Dobra Editorial, 2013.
- RABELO, Fernanda. *A travessia: imigração, saúde e profilaxia internacional* (1890-1926). Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em História das Ciências e da Saúde da FIOCRUZ. Rio de Janeiro: 2010. Disponível em: <<http://www.arca.fiocruz.br/xmlui/handle/icict/6141>>. Acesso em: 11 maio 2014.
- RAEDERS, Georges. *O Conde de Gobineau no Brasil: documentação inédita*. São Paulo: Conselho Estadual de Cultura, 1976.
- RAMOS, André de Carvalho. Cidadania e estrangeiros. In: MORAES, Alexandre de; PAE KIM, Richard (Coord.). *Cidadania*. p. 42-55. São Paulo: Atlas, 2013.

- RAMOS, André de Carvalho. Direito dos estrangeiros no Brasil: a imigração, Direito de Ingresso e os Direitos dos Estrangeiros em situação irregular. In: *Igualdade, Diferença e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Orgs.). *60 anos de Acnur: perspectivas de futuro*— São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011.
- RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2014.
- RAMOS, Jair de Souza. *O poder de domar do fraco: construção de autoridade pública e técnicas de poder tutelar nas políticas de imigração e colonização do Serviço de Povoamento do Solo Nacional* Revista Horizontes antropológicos. vol. 9 n. 19 Porto Alegre. Julho de 2003. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-71832003000100002>>. Acesso em: 16 maio 2014.
- RAMOS, Érika Pires. *Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo direito internacional*. 2011. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.
- RANGEL, Mário Guaraci de Carvalho. *Lei de tóxicos: comentários e aspectos internacionais*. Rio de Janeiro: Forense, 1978.
- REGO, Beatriz. Desempregado vira morador de rua e pede ajuda para conseguir trabalho. *Imprensa livre*. São Sebastião, 7 de junho de 2011.
- REJO, Camila Bueno. Carlos Octavio Bunge e José Ingenieros: entre o científico e o político. In: *Pensamento racial e identidade nacional na Argentina (1880-1920)*. São Paulo: UNESP/ Cultura Acadêmica, 2009. Disponível em: <<http://books.scielo.org>>. Acesso em: 25 maio 2014.
- RESEK, Francisco. *Direito internacional público*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- RIBEIRO, Edgard Telles. *O punho e a renda*. Rio de Janeiro: Record, 2010.
- RIBEIRO, João Luiz. Morte aos escravos. *Revista de história*. Edição n. 104, maio de 2014.
- RIBEIRO, Mariana Cardoso dos Santos. Getúlio Vargas e Francisco Franco. Um estudo comparado sobre a expulsão de estrangeiros. In: ROJO, Sara et al. (Org.) *Anais do V Congresso Brasileiro de Hispanistas*. Belo Horizonte: Faculdade de Letras da UFMG, 2009, p. 1641. Disponível em: <[http://www.letras.ufmg.br/espanhol/Anais/anais\\_paginas\\_%201502-2009/Get%20Vargas.pdf](http://www.letras.ufmg.br/espanhol/Anais/anais_paginas_%201502-2009/Get%20Vargas.pdf)>. Acesso em: 25 maio 2014.
- RIBEIRO, Mariana Cardoso. *Venha o decreto de expulsão: a legitimação da ordem autoritária no governo Vargas (1930-1945)*. São Paulo: Humanitas/Fapesp, 2012.
- RODRIGUES, Nina. *As raças humanas e a responsabilidade penal no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1894. Disponível em: <<http://www>>.

- dominiopublico.gov.br/download/texto/bd000060.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2014.
- \_\_\_\_\_. *Mestiçagem, degenerescência e crime* (1894). Campinas: Unicamp. Disponível em: <<http://www.pagu.unicamp.br/sites/www.ifch.unicamp.br/pagu/files/Mestiçagem.pdf>>. Acesso em: 11 maio 2014.
- ROLLEMBERG, Denise. Cultura Política Brasileira: Redefinição No Exílio (1964-1979). In: *Hispanic Research Journal*, v. 7, n. 2, June 2006.
- ROMERO, Sílvio. *Contos populares do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1954.
- RUIZ, Castor M. M. Bartolomé. (In)justiça, violência e memória: o que se oculta pelo esquecimento, tornará a repetir-se pela impunidade. In: ABRÃO, Paulo; SILVA FILHO, José Carlos Moreira da; TORELLY, Marcelo (Coord.). *Justiça de transição nas Américas: olhares interdisciplinares, fundamentos e padrões de efetivação*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.
- RUMBAUT, Rubén G.; EWING, Walter A.. *The Myth of Immigrant Criminality and the Paradox of Assimilation: Incarceration Rates among Native and Foreign-Born Men*. Immigration Policy Center: Washington DC, 2007. Disponível em: <http://www.immigrationpolicy.org/special-reports/myth-immigrant-criminality-and-paradox-assimilation> . Acesso em: 24 abr. 2015.
- RUSCHE, Georg; KIRCHHEIMER, Otto. *Punição e estrutura social*. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2004.
- SAMPSON, Robert J. Rethinking crime and immigration. *Contexts*, v. 7, n. 1, p. 28-33. Yale: American Sociological Association, 2008. Disponível em: <[http://www.law.yale.edu/documents/pdf/Clinics/Sampson\\_Immigration\\_Contexts.pdf](http://www.law.yale.edu/documents/pdf/Clinics/Sampson_Immigration_Contexts.pdf)>. Acesso em: 24 abr. 2015.
- SANTOS, Boaventura de Souza. *Direitos humanos, democracia e desenvolvimento*. São Paulo: Cortez, 2013.
- \_\_\_\_\_. *La globalización del derecho*. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación. Bogotá: Universidad Nacional de Colômbia, Instituto de Servicios Legales Alternativos, 1998.
- \_\_\_\_\_. *O direito dos oprimidos: sociologia crítica do direito*, parte 1. São Paulo: Cortez, 2014.
- \_\_\_\_\_; MENESES, Maria Paula (Orgs.) *Epistemologías del Sur – perspectivas*. Madrid: Kasal, 2014.
- SANTOS, Juarez Cirino. 30 anos de vigiar e punir (Foucault). *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. N. 58. São Paulo: 2006.
- SANTOS, Myrian Sepúlveda. A prisão dos ébrios, capoeiras e vagabundos no início da Era Republicana. In: *TOPOI*, v. 5, n. 8, jan.-jun. 2004, p. 138-169. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

- \_\_\_\_\_. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.
- SAUSSURE, Ferdinand de. *Cours de linguistique generale*. Payot: Paris, 1965.
- SCHINKE, Vanessa Dorneles. O discurso tectônico do judiciário: subversão, política e legalidade a partir dos casos mãos amarradas e sequestro dos uruguaios. In: OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni; MEYER, Emílio Peluso Neder (Orgs.). *Justiça de transição nos 25 anos da Constituição de 1988*. 2ed. Belo Horizonte: Initia Via, 2014, p. 725-746. Disponível em: <<http://static1.squarespace.com/static/5158a1aae4b02f77ba78c02e/t/5487b4b8e4b067b97085b5e0/1418179768679/IDEJUST+-+2014%5B2ed%5D.pdf>>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2015.
- SCHMITT, Carl. *La defensa de la constitución: estudio acerca de las diversas especies y* \_\_\_\_\_ *O conceito do político*. Trad. Álvaro L. M. Valls. Petrópolis: Vozes, 1992.
- SEABRA, Hugo Martinez de; SANTOS, Tiago. Reclusos estrangeiros em Portugal: esteios de uma problematização. In: *Observatório da Imigração*. N. 19. Lisboa: 2006. Disponível em: <[http://www.oi.acidi.gov.pt/docs/Estudos%20OI/Estudo\\_OI\\_20.pdf](http://www.oi.acidi.gov.pt/docs/Estudos%20OI/Estudo_OI_20.pdf)>. Acesso em: 7 jul. 2014.
- SCHWARCKZ, Lília Moritz. *O espetáculo das raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil (1870-1930)*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.
- SECRETARIA DO CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. Primeiro Ano do Trabalho do Conselho Nacional de Imigração e Colonização. *Revista de Imigração e Colonização*, p. 5-19. Ano I, N. 1, Janeiro de 1940. Rio de Janeiro: Órgão Oficial do Conselho de Imigração e Colonização. Disponível em: <[https://www.seade.gov.br/produtos/bibliotecadigital/view/listarPublicacao.php?pagina=1&lista=1&opcao=2&busca=&tipoFiltro=pa.id\\_autor&filtro=7408&descFiltro=Conselho%20de%20Imigra%25C3%25A7%-25C3%25A3o%20e%20Coloniza%25C3%25A7%25C3%25A3o&varOrdem=&ordem=&listarConteudo=Peri%25C3%25B3dicos&limit=6](https://www.seade.gov.br/produtos/bibliotecadigital/view/listarPublicacao.php?pagina=1&lista=1&opcao=2&busca=&tipoFiltro=pa.id_autor&filtro=7408&descFiltro=Conselho%20de%20Imigra%25C3%25A7%-25C3%25A3o%20e%20Coloniza%25C3%25A7%25C3%25A3o&varOrdem=&ordem=&listarConteudo=Peri%25C3%25B3dicos&limit=6)>. Acesso em: 24 maio 2014.
- SEIXAS, Jacy Alves de. Ação direta, greves, sabotagem e boicote: violência operária ou pedagogia revolucionária? P. 127-154. In: CALCELLI, Elizabeth (Org.). *Histórias de violência, crime e lei no Brasil*. Brasília: UnB, 2004.
- SELIGMANN-SILVA, Márcio. Narrar o trauma. A questão dos testemunhos de catástrofes históricas. In: UMBACH, Rosani Ketzer (Org.). *Memórias da repressão*. Santa Maria: UFSM, PPGL, 2008.
- SEVERO, Fabiana Galera. O Procedimento de Solicitação de Refúgio no Brasil à Luz da Proteção Internacional dos Direitos Humanos. *Revista da Defensoria Pública da União*. N. 8 janeiro/dezembro de 2015. Brasília: DPU, 2015.

- SEYFERTH, Giralda. *Imigração e cultura no Brasil*. Brasília: UnB, 1990.
- \_\_\_\_\_. Os imigrantes e a campanha de nacionalização do Estado Novo. p. 199-228. In: PANDOLFI, Dulce (Org.). *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- \_\_\_\_\_. Imigrantes e estrangeiros: a trajetória de uma categoria que incomoda o político. *Anais da Mesa Redonda Imigrantes e Emigrantes: as transformações das relações do Estado Brasileiro com a Migração*. 26.<sup>a</sup> Reunião Brasileira de Antropologia, realizada entre os dias 1.º e 4 de junho de 2008, Porto Seguro, Brasil. Disponível em: <[http://www.abant.org.br/conteudo/ANAIS/CD\\_Virtual\\_26\\_RBA/mesas\\_redondas/trabalhos/MR%2012/giralda%20seyferth.pdf](http://www.abant.org.br/conteudo/ANAIS/CD_Virtual_26_RBA/mesas_redondas/trabalhos/MR%2012/giralda%20seyferth.pdf)>. Acesso em: 27 maio 2014.
- SHECAIRA, Sérgio Salomão. *Criminologia*. 5. ed. Revista dos Tribunais, 2013.
- SICA, Leonardo. Funções manifestas e latentes da política de *war on drugs*. In: REALE JUNIOR, Miguel et al. (Coord.). *Drogas: aspectos penais e criminológicos*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- SICILIANO, André L. *Antes de discutir a Política Migratória brasileira: um ensaio conceitual*. Universidade de São Paulo: Instituto de Relações Internacionais, 2012.
- SIGMUND FREUD ASSOCIAÇÃO PSICANALÍTICA; COMISSÃO DE ANISTIA. *Clínicas do Testemunho: reparação psíquica e construção de memórias*. Porto Alegre: Criação Humana, 2014.
- SILVA, Angela Moreira Domingues da. *Ditadura militar e repressão legal: a pena de morte e o caso Theodomiro Romeiro dos Santos (1969-1971)*. In: ANPUH – XXIII Simpósio Nacional de História. Londrina, 2005. Disponível em: <<http://anpuh.org/anais/wp-content/uploads/mp/pdf/ANPUH.S23.0124.pdf>>. Acesso em: 7 de fevereiro de 2015.
- SILVA, César Augusto Silva da. *A política brasileira para refugiados (1998-2012)*. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-graduação em Ciência Política. Porto Alegre, dezembro de 2013.
- SILVA FILHO, José Carlos Moreira da. *A Comissão de Anistia e a concretização da justiça de transição no Brasil – repercussão na mídia impressa brasileira: jornal O Globo, 2001 a 2010*. In: ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo; SILVA FILHO, José Carlos Moreira da. *Justiça de Transição nas Américas: olhares interdisciplinares, fundamentos e padrões de efetivação*. Belo Horizonte: Fórum, p. 181-182.
- \_\_\_\_\_. Da “invasão” da América aos sistemas penais de hoje: o discurso da ‘inferioridade latino-americana’. In: WOLKMER, Antonio Carlos (Org.). *Fundamentos de história do direito*. 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.
- \_\_\_\_\_. John Locke. In: BARRETTO, Vicente (Coord.). *Dicionário de filosofia do direito*. São Leopoldo: UNISINOS; Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

- \_\_\_\_\_. *Justiça de transição: da ditadura civil-militar ao debate justtransicional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.
- \_\_\_\_\_. Memória e reconciliação nacional: o impasse da anistia na inacabada transição democrática brasileira. In: *A anistia na era da responsabilização: o Brasil em perspectiva internacional e comparada*. pp. 288-306. Brasília: Ministério da Justiça, Comissão de Anistia; Oxford: Oxford University, Latin American Centre, 2011.
- \_\_\_\_\_. O terrorismo de Estado e a Ditadura civil-militar no Brasil: direito de resistência não é terrorismo. *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*/ Ministério da Justiça. N. 5 (jan./jun. 2011). Brasília: Ministério da Justiça, 2012.
- \_\_\_\_\_; PEREIRA, Gustavo Oliveira de Lima. Direitos humanos, dignidade da pessoa humana e a questão dos apátridas: da identidade à diferença. *Direito & Justiça*, Porto Alegre, v. 34, n. 2, p. 67-81, jul./dez. 2008 Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fadir/article/viewFile/5170/3794>> Acesso em: 18 fev. 2013.
- SILVA, João Guilherme Granja Xavier da; CAMPOS, Bárbara Cardoso. Igualdade, não-discriminação e política para migrações no Brasil: antecedentes, desafios e potencialidades para o acesso da pessoa migrante a direitos e serviços. In: GALINDO, George Rodrigo Bandeira (Org.). *Migrações, deslocamentos e direitos humanos*. Brasília: IBDC; Grupo de Pesquisa C&DI, 2015.
- SILVA, José Pereira da. *Novos rumos da criminologia*. 2. ed. Rio de Janeiro: Cia. Brasil Editora, 1939.
- SILVA, Mozart Linhares da. *Eugenia, Antropologia Criminal e Prisões no Rio Grande do Sul*. Santa Cruz: EDUNISC, 2005.
- \_\_\_\_\_. O Código Criminal de 1830 e as ideias que não estão fora do lugar. In: CALCELLI, Elizabeth (Org.). *Histórias de violência, crime e lei no Brasil*. Brasília: UnB, 2004.
- SIMON, Jonathan. *Governing Through Crime*. How the War on Crime Transformed American Democracy and Created a Culture of Fear. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- SKIDMORE, Thomas E. *Preto no branco: raça e nacionalidade no pensamento brasileiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- SOARES, Oscar de Macedo. *Código Penal da República dos Estados Unidos do Brasil*. Brasília: Senado Federal/Superior Tribunal de Justiça, 2004.
- SOUZA, Artur de Brito Gueiros. *As novas tendências do direito extradicional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2013.
- SOUZA, Artur de Brito Gueiros. *Presos estrangeiros no Brasil: aspectos jurídicos e criminológicos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

- SOUZA, Luísa Luz. *As consequências do discurso punitivo contra as mulheres “mulas” do tráfico internacional de drogas: ideias para a reformulação da política de enfrentamento às drogas no Brasil*. São Paulo: ITTC, 2013. Disponível em: <<http://ittc.org.br/publicacoes>>. Acesso em: 8 dez. 2014.
- . *As consequências do discurso punitivo contra as mulheres “mulas” do tráfico internacional de drogas: ideias para a reformulação da política de enfrentamento às drogas no Brasil*. Parecer elaborado no âmbito do Projeto Justiça Criminal do Instituto Terra, Trabalho e Cidadania. ITTC: São Paulo, 2013.
- SOUZA, Mériti. Mito fundador, narrativas e história oficial: representações identitárias na cultura brasileira. In: *A questão social no novo milênio*. Coimbra: CES, 2014. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/lab2004/inscricao/pdfs/painel46/MeritiDeSouza.pdf>>. Acesso em: 11 de fevereiro de 2015.
- STUMPF, Juliet. The Crimmigration Crisis: Imigrants, Crime and Sovereign Power. In: *American University Law Review*. Vol 56:2, 2006.
- TAVARES BASTOS, José. *Expulsão de estrangeiros*. Curitiba: Empresa Graphica Paranaense, 1924.
- . *Naturalização*. São Paulo: Livraria Acadêmica Saraiva, 1926.
- TEITEL, Ruti. Genealogia da Justiça Transicional. In: REÁTEGUI, Félix (Org.). *Justiça de transição: manual para a América Latina*. Brasília e Nova Iorque: 2011.
- TOMA, Maristela. A pena de degredo e a construção do Império Colonial. *Revista de Humanidades*. UFRN. Caicó (RN), v. 9. n. 24, set./out. 2008. Disponível em: <<http://www.humanas.ufpr.br/portal/cedope/files/2011/12/A-pena-de-degredo-e-a-construção-do-império-colonial-Maristela-Toma.pdf>>. Acesso em: 23 de junho de 2013.
- TORELLY, Marcelo D. *Justiça de transição e Estado Constitucional de Direito: perspectiva teórico-comparativa e análise do caso brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *International Law for Humankind: Towards New Jus Gentium*. The Hague Academy of International Law/ Martinus Nijhoff Publishers: Boston, 2010.
- . *O direito internacional em um mundo em transformação* (Ensaio, 1976, 2001). Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- UNITED NATIONS. *Human Rights and Prisons: Trainer's Guide on Human Rights Training for Prison Officials*. United Nations: New York and Geneva, 2005.
- VENTURA, Deisy. A interpretação judicial da Lei de Anistia brasileira e o Direito Internacional. Brazilian Studies Programm – The Latin American Centre

- University of Oxford. *Amnesty in the Age of Accountability: Brazil in Comparative and International Perspective*. October 2010. Disponível em: <http://educarparaomundo.files.wordpress.com/2010/11/ventura-oxford-07-11-2010.pdf> Acesso em: 15 maio 2011.
- \_\_\_\_\_. “Pandemias e estado de exceção”. In: Marcelo Catoni e Felipe Machado. (Org.). *Constituição e Processo: a resposta do constitucionalismo à banalização do terror*. Belo Horizonte, MG: Del Rey/IHJ, 2009.
- \_\_\_\_\_; ILLES, Paulo. Qual a política migratória do Brasil? In: *Le monde diplomatique Brasil*. 7 de março de 2013. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1121>>. Acesso em: 3 out. 2013.
- VENTURA, Deisy. *Direito e Saúde Global*. O caso da pandemia da gripe A (H1N1). São Paulo: Outras Expressões; Dobra Editorial, 2013.
- VIANA, Oliveira. *Populações Meridionais do Brasil: história, Organismo e Psicologia*, 5. ed. Rio de Janeiro, José Olympio, 1952.
- VIANNA, Antonio. O imigrante solteiro em face da política biológica. *Revista de Imigração e Colonização*. p. 34-41. Ano VII. N. 1. Março de 1946. Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Imigração. Disponível em: <[https://www.seade.gov.br/produtos/bibliotecadigital/view/listarPublicacao.php?pagina=2&dis-ta=1&opcao=2&busca=&tipoFiltro=pa.id\\_autor&filtro=740&descFiltro=-Conselho%20de%20Imigração%20e%20Colonização&xvarOrdem=&ordem=&listarConteudo=Periódicos&limit=6](https://www.seade.gov.br/produtos/bibliotecadigital/view/listarPublicacao.php?pagina=2&dis-ta=1&opcao=2&busca=&tipoFiltro=pa.id_autor&filtro=740&descFiltro=-Conselho%20de%20Imigração%20e%20Colonização&xvarOrdem=&ordem=&listarConteudo=Periódicos&limit=6)>. Acesso em: 24 maio 2014.
- VIEIRA, Oscar Vilhena. *Supremocracia*. *Revista Direito GV*, São Paulo. p. 441-464. jul.-dez. 2008. Disponível em [http://www.direitogv.com.br/subportais/publica%C3%A7%C3%B5e/RD-08\\_6\\_441\\_464\\_Supremocracia\\_Oscar%20Vilhena%20Vieira.pdf](http://www.direitogv.com.br/subportais/publica%C3%A7%C3%B5e/RD-08_6_441_464_Supremocracia_Oscar%20Vilhena%20Vieira.pdf). Acesso em: 18 jun. 2011.
- VISENTINI, Paulo Fagundes. *A política externa do regime militar brasileiro*. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.
- WACQUANT, Loïc. *As Prisões da Miséria*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos*. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Suitable enemies, foreigners and immigrants in the prisons of Europe*. *Punishment & Society*. Vol 1 – 1999-10. p. 215-222. Disponível em: [http://sociology.berkeley.edu/faculty/wacquant/wacquant\\_pdf](http://sociology.berkeley.edu/faculty/wacquant/wacquant_pdf). Acesso em: 2 de junho de 2007.
- WIHTOL DE WENDEN, Catherine. *Les migrants partent aussi vers le Sud*. In: Cairn.info. Projet 23-28. Ceras: Paris, 2013.
- \_\_\_\_\_. *Gouvernance mondiale, une graine d'espoir?* In: *Projet*, 2013/4, n. 335, p. 40-49. Paris: CERAS, 2013.
- \_\_\_\_\_. *Vers un droit à la mobilité*. In: JAFFRELOT, Christophe; LEQUESNE, Christian. *L'enjeu mondial*. Presses de Sciences Po: 2009.

- WRIGHT, James; ARNS, Paulo Evaristo (Coords.). *Brasil: nunca mais*. Rio de Janeiro: Vozes, 1996.
- WOLKMER, Antônio Carlos. *História do direito no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.
- YOUNG, Jock. *A sociedade excludente: exclusão social, criminalidade e diferença na modernidade recente*. Rio de Janeiro: Revan, 2002.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Crímenes de massa*. 1. ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones Madres de Plaza de Mayo, 2010.
- \_\_\_\_\_. *La palabra de los muertos*. Conferencias de Criminología Cautelar. Buenos Aires: EDIAR, 2012.
- \_\_\_\_\_. *O inimigo no direito penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2007.
- \_\_\_\_\_; BATISTA, Nilo; SLOKAR, Alejandro; ALAGIA, Alejandro. *Direito Penal Brasileiro*. Rio de Janeiro: Revan: 2003. v. 1.
- \_\_\_\_\_; PIERANGELI, José Henrique. *Manual de Direito Penal Brasileiro*. Parte Geral. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

## Referências documentais

- CENTRO ECUMÊNICO DE DOCUMENTAÇÃO INFORMAL. *Repressão da Igreja no Brasil: o reflexo de uma situação de opressão (1968-1978)*. Rio de Janeiro, dezembro de 1978 (mimeo). Disponível em: <<http://bnmdigital.mpf.mp.br/>>. Arquivo: 4290703\_1\_7, p. 49-71. Acesso em: 18 de novembro de 2013.
- CENTRO PELA JUSTIÇA E PELO DIREITO INTERNACIONAL (Cejil). *Relatório sobre mulheres encarceradas no Brasil*. Brasília: fevereiro de 2007.
- CHINESES PRESOS: governo da China ameaça o Brasil. *Folha de S. Paulo*, 24 de dezembro de 1964. Disponível em: <[http://almanaque.folha.uol.com.br/mundo\\_24dez1964.htm](http://almanaque.folha.uol.com.br/mundo_24dez1964.htm)>. Acesso em: 8 fev. 2015.
- COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA. *Acordo sobre Isenção de Taxas e Emolumentos Devidos à Emissão e Renovação de Autorizações de Residência para os Cidadãos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*, assinado em Brasília, em 30 de julho de 2002. Promulgado pelo Decreto 6.771, de 16 de fevereiro de 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6771.htm)>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2015.
- GORCZESKI, Vinicius. Cento e sessenta dias no limbo. *Revista Época*. N. 808. 7 de outubro de 2013. Rio de Janeiro: Globo, 2013.
- HUMAN RIGHTS WATCH. *O Brasil atrás das grades*. Relatório formulado em 1998. Disponível em: <<http://www.hrw.org/portuguese/reports/presos/sistema.htm>>. Acesso em: 21 jul. 2008.

- INSTITUTO TERRA, TRABALHO E CIDADANIA – ITTC. *Projeto Estrangeiras*. Disponível em: <<http://www.ittc.org.br/web/estrangeiros.asp>>. Acesso em: 27 abr. 2012.
- MOVIMENTO INTERNACIONAL DOS JURISTAS CATÓLICOS (PAX ROMANA). Relatório da Missão efetuada no Brasil de 5 a 11 de fevereiro de 1977. *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*. N. 6. Jul./dez. 2011. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Agência a ONU para Refugiados (Acnur). *Uma análise estatística*: Janeiro de 2010 a outubro de 2014. Brasília: Acnur, 2014. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/estatisticas/dados-sobre-refugio-no-brasil/>>. Acesso em: 31 mar. 2015.
- \_\_\_\_\_. Agência da ONU para os Refugiados. Informação de País de Origem: *Nigéria*. Brasília, DF, agosto de 2014.
- \_\_\_\_\_. Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC). *Tráfico de pessoas e contrabando de migrantes*. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/trafico-de-pessoas/index.html> Acesso em: 14 set. 2015.
- \_\_\_\_\_. Organização Mundial da Saúde. *Regulamento Sanitário Internacional – RSI/2005*. Versão em português aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo 395/2009 publicado no *DOU* de 10/07/09, p. 11. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/fe029a-0047457f438b08df3fbc4c6735/Regulamento+Sanitario+Internacional+-+versao+para+impressao+090810.pdf?MOD=AJPERES>. Acesso em: 31 ago. 2015.
- ORGANIZAÇÃO DE UNIDADE AFRICANA. *Convenção que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados em África*. Adoptada pela Conferência dos Chefes de Estado e do Governo aquando da Sexta Sessão Ordinária. Adis-Abeba, 10 de Setembro de 1969. Disponível em: <<http://www.acnur.org/>>. Acesso em: 20 set. 2015.
- ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil*. Sentença de 24 de novembro de 2010. Disponível em: <[http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_219\\_por.doc](http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.doc)>. Acesso em: 30 ago. 2015.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES; BRASIL. Comissão Nacional de População e Desenvolvimento e Ministério do Trabalho e Emprego. *Perfil Migratório do Brasil 2009*. Genebra: Organização Internacional para as Migrações, 2010. Disponível em: <[http://publications.iom.int/bookstore/free/Brazil\\_Profile2009.pdf](http://publications.iom.int/bookstore/free/Brazil_Profile2009.pdf)> Acesso em: 28 ago. 2013.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Comisión Interamericana de los Derechos Humanos. *Informe sobre inmigraciones en Estados Unidos: Detenciones y debido proceso/Report on immigration in the United*

- States: Detention and due process. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78/10 30 diciembre 2010 Original: Inglés. Disponível em: <<http://www.cidh.org>> Acesso em: 30 de junho de 2014.
- \_\_\_\_\_. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*. Doc. 46/13 de 30 diciembre 2013. Original: Español. Disponível em: <<http://www.cidh.org>>. Acesso em: 8 maio 2015.
- \_\_\_\_\_. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Condición Jurídica y Derechos de los migrantes indocumentados. *Opinión Consultiva OC-18/03*, de 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos. Voto concurrente del juez A. A. Cançado Trindade, § 8.º. Disponível em: <[http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_18\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf)>. Acesso em: 17 ago. 2015.
- UNIÃO EUROPEIA. Conselho da União Europeia e Parlamento Europeu. Directiva 2009/52/CE, de 18 de junho de 2009. *Estabelece normas mínimas sobre sanções e medidas contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular*. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:PT:PDF>>. Acesso em: 5 maio 2015.
- \_\_\_\_\_. *Convenção Europeia de Direitos Humanos*. Roma, 4 de novembro de 1950. Últimas modificações introduzidas pelo Protocolo n. 14 (STCE n. 194), entrado em vigor em 1 de Junho de 2010. Disponível em: <[http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_POR.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf)>. Acesso em: 8 maio 2015.
- \_\_\_\_\_. Tribunal Europeu de Direitos Humanos. Quarta sessão. *Caso Nunez v. Norway*. N. 55597/09. Julgado em Strasbourg, 28 de junho de 2011 e 28 de setembro de 2011. Disponível em: <[http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-105415#{"languageisocode":\["ENG"\],"appno":\["55597/09"\],"documentcollectionid2":\["CHAMBER"\],"itemid":\["001-105415"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-105415#{)>. Acesso em: 5 maio 2015.
- UNIÓN EUROPEA. Consejo de la Unión Europea. *Decisión Marco 2002/946/JAI*. Marco penal para la represión de la ayuda a la inmigración clandestina. UE, 2002. Disponível em: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/jl0045\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0045_es.htm)>. Acesso em: 28 abr. 2015.
- \_\_\_\_\_. Consejo de la Unión Europea. *Directiva 2002/90/CE*, de 28 de noviembre de 2002. Define la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares. Disponível em: <<http://www.boe.es/doue/2002/328/L00017-00018.pdf>>. Acesso em: 8 maio 2015.
- UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Resolution 2010/16. United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial

- Measures for Women Offenders. “*The Bangkok Rules*”. Bangkok, 22 de julho de 2010. Disponível em: <<https://www.un.org/en/ecosoc/docs/2010/res%202010-16.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2015.
- \_\_\_\_\_. General Assembly. Sixty-eighth session. Item 21 (e) of the provisional agenda: Globalization and interdependence. *International migration and development*. Report of the Secretary-General. 25 July 2013. Disponível em: <[http://www.un.org/esa/population/migration/ga/SG\\_Report\\_A\\_68\\_190.pdf](http://www.un.org/esa/population/migration/ga/SG_Report_A_68_190.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2015.
- \_\_\_\_\_. *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*. Adopted by the First United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, held at Geneva in 1955, and approved by the Economic and Social Council by its resolutions 663 C (XXIV) of 31 July 1957 and 2076 (LXII) of 13 May 1977. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/treatmentprisoners.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2015.
- \_\_\_\_\_. *Status of ratification interactive dashboard*. Disponível em: <<http://indicators.ohchr.org>>. Acesso em: 18 ago. 2015.
- \_\_\_\_\_. The UN Refugee Agency. *UNHCR's Global Trends: forced displacement in 2014*. Geneve, 18 June 2015. Disponível em: <[http://www.unhcr.org/2014trends/#\\_ga=1.224158683.132406460.1444352575](http://www.unhcr.org/2014trends/#_ga=1.224158683.132406460.1444352575)>. Acesso em: 14 dez. 2015.
- \_\_\_\_\_. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). *Toolkit to combat trafficking in persons: Global Programme against trafficking in human beings*. UNODC: 2008, p. 253. Disponível em: <[https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Toolkit-files/07-89375\\_Ebook%5B1%5D.pdf](https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Toolkit-files/07-89375_Ebook%5B1%5D.pdf)>. Acesso em: 7 set. 2015.
- \_\_\_\_\_. World Health Organization. *2014 West African Ebola outbreak: feature map*. Disponível em: <<http://www.who.int/features/ebola/storymap/en/>>. Acesso em: 29 ago. 2015.
- \_\_\_\_\_. World Health Organization. *Constitution of the World Health Organization*. Adotada na Conferência Internacional de Saúde em Nova York, realizada entre 19 de junho e 22 de julho de 1946, e assinada em 22 de julho de 1946. Disponível em: <[http://apps.who.int/gb/DGNP/pdf\\_files/constitution-en.pdf](http://apps.who.int/gb/DGNP/pdf_files/constitution-en.pdf)>. Acesso em: 31 ago. 2015.
- \_\_\_\_\_. World Health Organization. *Nigeria is now free of Ebola virus transmission*. Disponível em: <<http://www.who.int/mediacentre/news/ebola/20-october-2014/en/>>. Acesso em: 29 ago. 2015.
- UNITED STATES OF AMERICA. *Immigration and Nationality Act*. Washington, DC, 2011. Disponível em: <[http://www.immigration-usa.com/ina\\_96\\_title\\_2.html](http://www.immigration-usa.com/ina_96_title_2.html)>. Acesso em: 24 abr. 2015.

**ANEXO A – DISTRIBUIÇÃO DE PESSOAS ESTRANGEIRAS PRESAS,  
POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO (JUNHO DE 2013)**

| UF                  | América | África | Europa | Ásia | Total | Percentual |
|---------------------|---------|--------|--------|------|-------|------------|
| Acre                | 4       | 0      | 3      | 0    | 7     | 0,22%      |
| Alagoas             | 1       | 0      | 3      | 0    | 4     | 0,13%      |
| Amazonas            | 92      | 2      | 7      | 1    | 102   | 3,20%      |
| Bahia               | 6       | 0      | 9      | 0    | 15    | 0,47%      |
| Ceará               | 22      | 10     | 37     | 4    | 73    | 2,29%      |
| Distrito Federal    | 7       | 2      | 11     | 0    | 20    | 0,63%      |
| Espírito Santo      | 4       | 1      | 1      | 1    | 7     | 0,22%      |
| Goiás               | 5       | 0      | 2      | 0    | 7     | 0,22%      |
| Maranhão            | 1       | 0      | 0      | 0    | 1     | 0,03%      |
| Minas Gerais        | 12      | 6      | 5      | 0    | 23    | 0,72%      |
| Mato Grosso do Sul  | 185     | 7      | 11     | 5    | 208   | 6,52%      |
| Mato Grosso         | 48      | 0      | 1      | 0    | 49    | 1,53%      |
| Pará                | 22      | 0      | 1      | 0    | 23    | 0,72%      |
| Paraíba             | 1       | 0      | 1      | 0    | 2     | 0,06%      |
| Paraná              | 138     | 0      | 12     | 10   | 160   | 5,01%      |
| Pernambuco          | 30      | 5      | 23     | 2    | 60    | 1,88%      |
| Piauí               | 1       | 0      | 3      | 0    | 4     | 0,13%      |
| Rio de Janeiro      | 40      | 31     | 32     | 3    | 108   | 3,38%      |
| Rio Grande do Norte | 1       | 2      | 9      | 0    | 12    | 0,38%      |
| Rio Grande do Sul   | 81      | 0      | 6      | 0    | 87    | 2,73%      |
| Rondônia            | 23      | 0      | 1      | 0    | 24    | 0,75%      |
| Roraima             | 16      | 2      | 3      | 3    | 24    | 0,75%      |
| Santa Catarina      | 25      | 1      | 7      | 1    | 34    | 1,07%      |
| Sergipe             | 1       | 0      | 0      | 0    | 1     | 0,03%      |
| São Paulo           | 725     | 916    | 366    | 126  | 2.133 | 66,84%     |
| Tocantins           | 1       | 0      | 2      | 0    | 3     | 0,09%      |
| Total no Brasil     | 1492    | 985    | 556    | 156  | 3.191 | 100%       |

Fonte: BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. *Relatório sobre a situação das pessoas estrangeiras presas no Brasil* (Grupo de Trabalho criado pela Portaria 317, de 19 de agosto de 2014). Brasília, DF, março de 2015.

**ANEXO B – RELAÇÃO DE DECRETOS DE EXPULSÃO PUBLICADOS  
NO DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO NO ANO DE 2014, COM RESPECTIVOS  
PROCESSOS CRIMINAIS E ESPÉCIES DE CRIMES**

| Número | Número da Portaria   | Número do <i>Diário Oficial da União</i> | Nacionalidade | Local em que tramita o processo criminal | Fontes                                                                                                 | Espécie de crime                  |
|--------|----------------------|------------------------------------------|---------------|------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|
| 1      | 3.906, de 31.12.2013 | 2, de 03.01.2014                         | paraguaia     | Foz do Iguaçu-PR                         | TJPR. Comarca de Foz do Iguaçu. 4.ª Vara Criminal. Apelação Criminal n. 866.002-2.                     | Crime contra o patrimônio (roubo) |
| 2      | 475, de 05.03.2014   | 43, de 05.03.2014                        | italiana      | São Paulo-SP                             | Ofício 742/DEEST/2014. Disponível em: PAJ/DPU 2010/020-06502                                           | Tráfico de drogas*                |
| 3      | 530, de 18.03.2014   | 53, de 19.03.2014                        | alemã         | Natal-RN                                 | TJRN. Processo 0000204-46.2009.8.20.0115 (115.09.000204-4).                                            | Tráfico de drogas                 |
| 4      | 531, de 18.03.2014   | 53, de 19.03.2014                        | sul-africana  | Rio de Janeiro-RJ                        | PAJ/DPU 2012/016-06028; JFRJ. Processo 201251014901766.                                                | Tráfico de drogas                 |
| 5      | 659, de 14.04.2014   | 72, de 15.04.2014                        | angolana      | Guarulhos-SP                             | PAJ/DPU 2009/019-01576; TRF3. Processo 00105933020094036119.                                           | Tráfico de drogas                 |
| 6      | 660, de 14.04.2014   | 72, de 15.04.2014                        | romena        | Fortaleza-CE                             | TJCE. 2.ª Vara de Execução Penal de Fortaleza. Processo 0202476-65.2012.8.06.0001.                     | Tráfico de drogas                 |
| 7      | 661, de 14.04.2014   | 72, de 15.04.2014                        | italiana      | Fortaleza-CE                             | TJCE. Processo 0154829-74.2012.8.06.0001.                                                              | Tráfico de drogas                 |
| 8      | 662, de 14.04.2014   | 72, de 15.04.2014                        | angolana      | São Paulo-SP                             | TJSP. HC 264.634-SP (2013/0034985-4).                                                                  | Tráfico de drogas                 |
| 9      | 663, de 14.04.2014   | 72, de 15.04.2014                        | grega         | Rio de Janeiro-RJ                        | STJ. <i>Habeas Corpus</i> 167931. Relator Ministro Gilson Dipp. DJ 23.02.2011; PAJ DPU 2008/016-10093. | Tráfico de drogas                 |
| 10     | 664, de 14.04.2014   | 72, de 15.04.2014                        | peruana       | Manaus-AM                                | TRF1. Processo 357-63.2010.4.01.3201; PAJ DPU 2010/007-00748.                                          | Tráfico de drogas                 |

\* A expressão "tráfico de drogas", como gênero, alude tanto à acusação por tráfico quanto à associação para tal finalidade, nos termos dos arts. 12 a 14 da Lei 6.368/1976 e 33 a 35 da Lei 11.343/2006.

| Número | Número da Portaria | Número do <i>Diário Oficial da União</i> | Nacionalidade | Local em que tramita o processo criminal | Fontes                                                                                                                    | Espécie de crime                 |
|--------|--------------------|------------------------------------------|---------------|------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|
| 11     | 665, de 14.04.2014 | 72, de 15.04.2014                        | nigeriana     | Guarulhos-SP                             | TRF3. Apelação Criminal 0007929-55.2011.4.03.6119/SP; PAJ DPU 2011/019-01100.                                             | Tráfico de drogas                |
| 12     | 666, de 14.04.2014 | 72, de 15.04.2014                        | sul-africana  | Guarulhos-SP                             | TRF3. Apelação Criminal 0000018-55.2012.4.03.6119.                                                                        | Tráfico de drogas                |
| 13     | 667, de 14.04.2014 | 72, de 15.04.2014                        | portuguesa    | Guarulhos-SP                             | TRF3. Processo 00007867820124036119; PAJ DPU 2012/019-00121.                                                              | Tráfico de drogas                |
| 14     | 773, de 22.04.2014 | 76, de 23.04.2014                        | portuguesa    | São Paulo-SP                             | PAJ/DPU 2010/020-01459; TRF3. Processo 00013287520104036181 122010 .                                                      | Tráfico de drogas                |
| 15     | 788, de 25.04.2014 | 79, de 28.04.2014                        | guianense     | Brasília-DF                              | PAJ/DPU 2010/001-06407; TRF1. Processo 00036092520114013400.                                                              | Tráfico de drogas                |
| 16     | 789, de 25.04.2014 | 79, de 28.04.2014                        | espanhola     | Fortaleza-CE                             | PAJ/DPU 2010/035-03005; TRF1 00003065420114058100                                                                         | Tráfico de drogas                |
| 17     | 823, de 28.04.2014 | 80, de 29.04.2014                        | espanhola     | Rio Grande do Norte-RN                   | TRF1. Justiça Federal do Rio Grande do Norte. Processo 00068332920104058400.                                              | Tráfico de drogas                |
| 18     | 862, de 12.05.2014 | 89, de 13.05.2014                        | paraguaia     | Curitiba-PR                              | PAJ/DPU 2010/029-03962; TRF4. Processo 5006324-63.2010.4.04.7002.                                                         | Tráfico de drogas                |
| 19     | 863, de 12.05.2014 | 89, de 13.05.2014                        | espanhola     | Natal-RN                                 | PAJ/DPU 2010/037-01343; TRF5. Processo 102730/RN e 0001387-88.2011.4.05.0000.                                             | Tráfico de drogas                |
| 20     | 862, de 13.05.2014 | 89, de 13.05.2014                        | portuguesa    | Jacarei-SP                               | TJSP. Agravo de Execução Penal 990.10.537491-3; e TJSP. Comarca de Avaré. Vara das Execuções Criminais. Processo 489.040. | Crimes contra a vida (homicídio) |

| Número | Número da Portaria   | Número do <i>Diário Oficial da União</i> | Nacionalidade | Local em que tramita o processo criminal | Fontes                                                                                                                             | Espécie de crime                 |
|--------|----------------------|------------------------------------------|---------------|------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|
| 21     | 1.039, de 18.06.2014 | 116, 18.06.2014                          | portuguesa    | Fortaleza-CE                             | TRF5. Apelação Criminal 122006120104088100; PAJ DPU 2010/035-02135.                                                                | Tráfico de drogas                |
| 22     | 1.179, de 01.07.2014 | 124, 02.07.2014                          | espanhola     | Fortaleza-CE                             | TRF5. Apelação Criminal 0011785-44.2011.4.05.8100.                                                                                 | Tráfico de drogas                |
| 23     | 1.180, de 01.07.2014 | 124, 02.07.2014                          | Boliviana     | Guarulhos-SP                             | TRF3. Processo 0001608-40.2011.4.03.6107.                                                                                          | Tráfico de drogas                |
| 24     | 1.181, de 01.07.2014 | 124, 02.07.2014                          | boliviana     | São Paulo-SP                             | TRF3. Processo 0001163-45.2008.4.03.6004.                                                                                          | Tráfico de drogas                |
| 25     | 1.203, de 16.07.2014 | 135, 17.07.2004                          | holandesa     | Brasília-DF                              | PAJ/DPU 2011/001-04761; Ofício 3452/DEEST/2014.                                                                                    | Tráfico de drogas                |
| 26     | 1.204, de 16.07.2014 | 135, 17.07.2004                          | angolana      | Guarulhos-SP                             | TRF3. Processo 0007960-75.2011.4.03.6119; PAJ DPU 2011/019-01110.                                                                  | Tráfico de drogas                |
| 27     | 1.205, de 16.07.2014 | 135, 17.07.2004                          | tailandesa    | Guarulhos-SP                             | TRF3. Processo 0002348-59.2011.4.03.6119; PAJ/DPU 2011/019-00414.                                                                  | Tráfico de drogas                |
| 28     | 1.206, de 16.07.2014 | 135, 17.07.2004                          | guineense     | Guarulhos-SP                             | PAJ/DPU 2009/019-00882; TRF3. Processo 200961190065532.                                                                            | Tráfico de drogas                |
| 29     | 1.207, de 16.07.2014 | 135, 17.07.2004                          | Boliviana     | São Paulo-SP                             | TRF3. Processo 0003024-77.2010.4.03.6107; PAJ/DPU 2010/020-06451.                                                                  | Tráfico de drogas                |
| 30     | 1.208, de 16.07.2014 | 135, 17.07.2004                          | espanhola     | Salvador-BA                              | TJBA. Processos n. 0079352-43.2010.805.0001 e 0014003-54.2011.805.0001; PAJ/DPU 2012/014-05464.                                    | Crimes contra a vida (homicídio) |
| 31     | 1.209, de 16.07.2014 | 135, 17.07.2004                          | nigeriana     | São Paulo-SP                             | TJSP. Apelação n. 990.10.437635-1 e 0437635-04.2010.8.26.0000, e Agravo de Execução Penal n. 0052011-21.2014.8.26.0000 (Avaré-SP). | Tráfico de drogas                |

| Número | Número da Portaria   | Número do <i>Diário Oficial da União</i> | Nacionalidade         | Local em que tramita o processo criminal | Fontes                                                                                          | Espécie de crime  |
|--------|----------------------|------------------------------------------|-----------------------|------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| 32     | 1.210, de 16.07.2014 | 135, 17.07.2004                          | angolana              | Guarulhos-SP                             | PAJ/DPU 2010/019-00794; TRF3. Processo 00052017520104036119.                                    | Tráfico de drogas |
| 33     | 1.245, de 25.07.2014 | 142, 28.07.2014                          | portuguesa            | São Paulo-SP                             | TRF3. Processo 0011461-37.2011.4.03.6119; PAJ/DPU 2013/020-00441.                               | Tráfico de drogas |
| 34     | 1.246, de 25.07.2014 | 142, 28.07.2014                          | paraguaia             | Foz do Iguaçu-PR                         | PAJ/DPU 2011/059-00908; TRF4. Processo 5006582-39.2011.404.7002.                                | Tráfico de drogas |
| 35     | 1.247, de 25.07.2014 | 142, 28.07.2014                          | nigeriana e holandesa | Rio de Janeiro-RJ                        | PAJ/DPU 2010/016-09032; TRF2. Processo 201051018096340.                                         | Tráfico de drogas |
| 36     | 1.248, de 25.07.2014 | 142, 28.07.2014                          | portuguesa            | Campinas-SP                              | TRF 3. Processo 0015194-87.2010.4.03.6105.                                                      | Tráfico de drogas |
| 37     | 1.249, de 25.07.2014 | 142, 28.07.2014                          | sul-africana          | Guarulhos-SP                             | PAJ/DPU 2009/019-01748; TRF3. Processo 0011461-08.2009.4.03.6119.                               | Tráfico de drogas |
| 38     | 1.381, de 20.08.2014 | 160, 21.08.2014                          | romena                | Fortaleza-CE                             | TRF5. 11.ª VF de Fortaleza. Processo 00005548320124058100. PAJ/DPU 2011/035-02879.              | Tráfico de drogas |
| 39     | 1.382, de 20.08.2014 | 160, 21.08.2014                          | boliviana             | Campo Grande-MS                          | PAJ/DPU 2011/022-00139; TRF3. Apelação Criminal 0002251-90.2009.4.03.6002.                      | Tráfico de drogas |
| 40     | 1.383, de 20.08.2014 | 160, 21.08.2014                          | angolana              | Guarulhos-SP                             | PAJ/DPU 2012/020-15446; TRF3. Processo 00108814120104036119.                                    | Tráfico de drogas |
| 41     | 1.385, de 20.08.2014 | 160, 21.08.2014                          | lituana               | Rio Branco-AC                            | PAJ/DPU 2013/009-01576; TRF1. 2.ª Vara Federal de Rio Branco. Processo 12366-44.2011.4.01.3000. | Tráfico de drogas |
| 42     | 1.386, de 20.08.2014 | 160, 21.08.2014                          | sul-africana          | Guarulhos-SP                             | TRF3. 2.ª VF de Guarulhos. Processo 00096163820094036119.                                       | Tráfico de drogas |
| 43     | 1.387, de 20.08.2014 | 160, 21.08.2014                          | ganense               | Guarulhos-SP                             | PAJ/DPU 2008/019-01243; TRF3. Processo 00103952720084036119.                                    | Tráfico de drogas |

| Número | Número da Portaria   | Número do <i>Diário Oficial da União</i> | Nacionalidade | Local em que tramita o processo criminal | Fontes                                                                            | Espécie de crime  |
|--------|----------------------|------------------------------------------|---------------|------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| 44     | 1.388, de 20.08.2014 | 160, 21.08.2014                          | búlgara       | Guarulhos-SP                             | PAJ/DPU 2011/019-01502; TRF3. Processo 0011587-87.2011.4.03.6119.                 | Tráfico de drogas |
| 45     | 1.444, de 27.08.2014 | 165, 28.08.2014                          | peruana       | Guarulhos-SP                             | PAJ/DPU 2010/019-00615; TRF3. 6.ª VF de Guarulhos. Processo 00040507420104036119. | Tráfico de drogas |
| 46     | 1.445, de 27.08.2014 | 165, 28.08.2014                          | romena        | Campinas-SP                              | PAJ/DPU 2011/018-01705. TRF3. 1.ª VF de Campinas. Processo 00146298920114036105.  | Tráfico de drogas |
| 47     | 1.446, de 27.08.2014 | 165, 28.08.2014                          | búlgara       | Guarulhos-SP                             | PAJ/DPU 2008/019-00230; TRF3. 2.ª VF Guarulhos. Processo 200861190025086.         | Tráfico de drogas |
| 48     | 1.447, de 27.08.2014 | 165, 28.08.2014                          | boliviana     | Araçatuba-SP                             | PAJ/DPU 2011/020-04781.                                                           | Tráfico de drogas |
| 49     | 1.448, de 27.08.2014 | 165, 28.08.2014                          | espanhola     | Guarulhos-SP                             | PAJ/DPU 2011/019-00797; TRF3. 6.ª VF Guarulhos. Processo 00057695720114036119.    | Tráfico de drogas |
| 50     | 1.449, de 27.08.2014 | 165, 28.08.2014                          | boliviana     | Cuiabá-MT                                | PAJ/DPU 2014/013-00081; IPE 002/2012.                                             | Tráfico de drogas |
| 51     | 1.450, de 27.08.2014 | 165, 28.08.2014                          | grega         | Recife-PE                                | PAJ/DPU 2010/038-02040.                                                           | Tráfico de drogas |
| 52     | 1.451, de 27.08.2014 | 165, 28.08.2014                          | angolana      | São Paulo-SP                             | PAJ/DPU 2015/020-10263; TRF3. 9.ª VF Criminal. Processo 00076244020154036181.     | Tráfico de drogas |
| 53     | 1.452, de 27.08.2014 | 165, 28.08.2014                          | boliviana     | Guarulhos-SP                             | PAJ/DPU 2009/019-01825; TRF3. 1.ª VF Guarulhos. Processo 00118915720094036119.    | Tráfico de drogas |
| 54     | 1.453, de 27.08.2014 | 165, 28.08.2014                          | holandesa     | Guarulhos-SP                             | PAJ/DPU 2010/019-00801; TRF3. 2.ª VF Guarulhos. Processo 00052623320104036119.    | Tráfico de drogas |

| Número | Número da Portaria   | Número do <i>Diário Oficial da União</i> | Nacionalidade | Local em que tramita o processo criminal | Fontes                                                                                                    | Espécie de crime  |
|--------|----------------------|------------------------------------------|---------------|------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| 55     | 1.454, de 27.08.2014 | 165, 28.08.2014                          | sul-africana  | Guarulhos-SP                             | PAJ/DPU 2012/019-00767; TRF3. 2.ª VF Guarulhos. Processo 0002939-84.2012.4.03.6119.                       | Tráfico de drogas |
| 56     | 1.455, de 27.08.2014 | 165, 28.08.2014                          | romena        | Guarulhos-SP                             | PAJ/DPU 2009/019-01334; TRF3. Processo 200861190024033.                                                   | Tráfico de drogas |
| 57     | 1.456, de 27.08.2014 | 165, 28.08.2014                          | búlgara       | Guarulhos-SP                             | PAJ/DPU 2011/019-00063; TRF3. 2.ª VF Guarulhos Processo 00001392020114036119,                             | Tráfico de drogas |
| 58     | 1.457, de 27.08.2014 | 165, 28.08.2014                          | espanhola     | Recife-PE                                | PAJ/DPU 2009/038-01277 e 2010/038-00391.                                                                  | Tráfico de drogas |
| 59     | 1.458, de 27.08.2014 | 165, 28.08.2014                          | malaia        | São Paulo-SP                             | TJSP. Comarca de Avaré. Vara das Execuções Criminais. Agravo de Execução Penal 0012642-54.2013.8.26.0000. | Tráfico de drogas |
| 60     | 1.459, de 27.08.2014 | 165, 28.08.2014                          | espanhola     | Guarulhos-SP                             | PAJ/DPU 2009/019-00261; TRF3. 1.ª VF de Guarulhos Processo 200961190021437.                               | Tráfico de drogas |
| 61     | 1.460, de 27.08.2014 | 165, 28.08.2014                          | alemã         | Rio de Janeiro-RJ                        | PAJ/DPU 2009/016-10881; TRF2. Processo 200951014902267.                                                   | Tráfico de drogas |
| 62     | 1.461, de 27.08.2014 | 165, 28.08.2014                          | ganense       | Guarulhos-SP                             | PAJ/DPU 2009/019-00264; TRF3. 4.ª VF de Guarulhos Processo 200961190021917.                               | Tráfico de drogas |
| 63     | 1.462, de 27.08.2014 | 165, 28.08.2014                          | espanhola     | Fortaleza-CE                             | PAJ/DPU 2011/035-02379; Processo 00117854420114058100.                                                    | Tráfico de drogas |
| 64     | 1.463, de 27.08.2014 | 165, 28.08.2014                          | nigeriana     | Guarulhos-SP                             | PAJ/DPU 2011/019-00899.                                                                                   | Tráfico de drogas |
| 65     | 1.464, de 27.08.2014 | 165, 28.08.2014                          | angolana      | Guarulhos-SP                             | PAJ/DPU 2009/019-01266.                                                                                   | Tráfico de drogas |

## Crimigração: a relação entre política migratória e política criminal no Brasil

| Número | Número da Portaria   | Número do <i>Diário Oficial da União</i> | Nacionalidade | Local em que tramita o processo criminal | Fontes                                                                                                 | Espécie de crime  |
|--------|----------------------|------------------------------------------|---------------|------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| 66     | 1465, de 27.08.2014  | 165, 28.08.2014                          | sul-africana  | Guarulhos-SP                             | PAJ/DPU 2011/019-01515, TRF3. Processo 0011773-13.2011.4.03.6119.                                      | Tráfico de drogas |
| 67     | 1.466, de 27.08.2014 | 165, 28.08.2014                          | cabo-verdiana | Fortaleza-CE                             | PAJ/DPU 2012/035-03370, TRF5. Processo 0011005-70.2012.4.05.8100.                                      | Tráfico de drogas |
| 68     | 1.467, de 27.08.2014 | 165, 28.08.2014                          | holandesa     | Guarulhos-SP                             | PAJ/DPU 2011/019-00783.                                                                                | Tráfico de drogas |
| 69     | 1.468, de 27.08.2014 | 165, 28.08.2014                          | paraguaia     | Ponta-Porã-MS                            | Ofício n. 1918/2012, Comunicação de Flagrante (IPL0205/2012-4). Disponível em: PAJ/DPU 2012/022-00820. | Tráfico de drogas |
| 70     | 1.469, de 27.08.2014 | 165, 28.08.2014                          | sul-africana  | Guarulhos-SP                             | PAJ/DPU 2012/019-00457.                                                                                | Tráfico de drogas |
| 71     | 1.470, de 27.08.2014 | 165, 28.08.2014                          | belga         | Belo Horizonte-MG                        | PAJ/DPU 2011/004-0353; TRF1. Processo 467618720114013800; IPE 003/2013.                                | Tráfico de drogas |
| 72     | 1.471, de 27.08.2014 | 165, 28.08.2014                          | holandesa     | Guarulhos-SP                             | PAJ/DPU 2009/019-02084.                                                                                | Tráfico de drogas |
| 73     | 1.472, de 27.08.2014 | 165, 28.08.2014                          | sul-africana  | Guarulhos-SP                             | PAJ/DPU 2012/019-00972; TRF3. Processo 00045576420124036119.                                           | Tráfico de drogas |
| 74     | 1.473, de 27.08.2014 | 165, 28.08.2014                          | lituana       | Guarulhos-SP                             | PAJ/DPU 2010/019-00085; TRF3. Processo 201061190003309.                                                | Tráfico de drogas |
| 75     | 1.474, de 27.08.2014 | 165, 28.08.2014                          | angolana      | Rio de Janeiro-RJ                        | PAJ/DPU 2012/016-03736; TRF2. Processo 201251010154322.                                                | Tráfico de drogas |
| 76     | 1.475, de 27.08.2014 | 165, 28.08.2014                          | guineense     | Guarulhos-SP                             | PAJ/DPU 2010/019-01528; TRF3. Processo 00109212320104036119.                                           | Tráfico de drogas |
| 77     | 1.476, de 27.08.2014 | 165, 28.08.2014                          | peruana       | Guarulhos-SP                             | PAJ/DPU 2010/019-01528; TRF3. Processo 00109212320104036119.                                           | Tráfico de drogas |

| Número | Número da Portaria   | Número do <i>Diário Oficial da União</i> | Nacionalidade          | Local em que tramita o processo criminal | Fontes                                                                                | Espécie de crime  |
|--------|----------------------|------------------------------------------|------------------------|------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| 78     | 1.477, de 27.08.2014 | 165, 28.08.2014                          | uruguaia               | Foz do Iguaçu-PR                         | PAJ/DPU 2013/059-00723;<br>IPE n. 0010/2013-4.                                        | Tráfico de drogas |
| 79     | 1.478, de 27.08.2014 | 165, 28.08.2014                          | inglesa e tanzaniana   | Guarulhos-SP                             | PAJ/DPU 2010/019-00968; TRF3. Processo 00063241120104036119.                          | Tráfico de drogas |
| 80     | 1.479, de 27.08.2014 | 165, 28.08.2014                          | ganense                | Guarulhos-SP                             | PAJ/DPU 2010/019-01518; TRF3. Processo 00106346020104036119.                          | Tráfico de drogas |
| 81     | 1.480, de 27.08.2014 | 165, 28.08.2014                          | boliviana              | Fortaleza-CE                             | PAJ/DPU 2010/035-00791; IPE 12/2011.                                                  | Tráfico de drogas |
| 82     | 1.481, de 27.08.2014 | 165, 28.08.2014                          | boliviana              | Araçatuba-SP                             | PAJ/DPU 2011/020-04779; TRF3. Processo 0001608-40.2011.4.03.6107.                     | Tráfico de drogas |
| 83     | 1.482, de 27.08.2014 | 165, 28.08.2014                          | paraguaia              | Rio Grande-RS                            | PAJ/DPU 2011/042-00088; TRF3. Processo 5004624-12.2011.404.7101.                      | Tráfico de drogas |
| 84     | 1.483, de 27.08.2014 | 165, 28.08.2014                          | romena                 | Recife-PE                                | PAJ/DPU 2011/035-02667; TRF5. Processo 00117447720114058100.                          | Tráfico de drogas |
| 85     | 1.484, de 27.08.2014 | 165, 28.08.2014                          | burundiana e americana | Campinas-SP                              | PAJ/DPU 2012/018-00461; Processo 00030111620124036105.                                | Tráfico de drogas |
| 86     | 1.485, de 27.08.2014 | 165, 28.08.2014                          | boliviana              | São Paulo-SP                             | PAJ/DPU 2011/020-04400; IPE 153/2012.                                                 | Tráfico de drogas |
| 87     | 1.486, de 27.08.2014 | 165, 28.08.2014                          | angolana               | Guarulhos-SP                             | PAJ/DPU 2012/019-01067; TRF3. Processo 00052253520124036119.                          | Tráfico de drogas |
| 88     | 1.487, de 27.08.2014 | 165, 28.08.2014                          | holandesa              | Campo Grande-MS                          | PAJ/DPU 2008/022-00515; TRF3. JFMS. 5.ª VF de Campo Grande. Processo 200860000050049. | Tráfico de drogas |
| 89     | 1.488, de 27.08.2014 | 165, 28.08.2014                          | espanhola              | São Paulo-SP                             | PAJ/DPU 2010/020-05316; TRF3. Processo 0030162-41.2009.4.03.0000.                     | Tráfico de drogas |

| Número | Número da Portaria   | Número do <i>Diário Oficial da União</i> | Nacionalidade | Local em que tramita o processo criminal | Fontes                                                                                                       | Espécie de crime  |
|--------|----------------------|------------------------------------------|---------------|------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| 90     | 1.489, de 27.08.2014 | 165, 28.08.2014                          | búlgara       | Guarulhos-SP                             | PAJ/DPU 2009/019-00889; Processo 200961190065982                                                             | Tráfico de drogas |
| 91     | 1.490, de 27.08.2014 | 165, 28.08.2014                          | paraguaia     | Foz do Iguaçu-PR                         | PAJ/DPU 2011/059-00684; TRF4. Processo 5005847062011404700.                                                  | Tráfico de drogas |
| 92     | 1.491, de 27.08.2014 | 165, 28.08.2014                          | colombiana    | Fortaleza-CE                             | PAJ/DPU 2012/035-02626; TRF5. Processo 00005261820124058100.                                                 | Tráfico de drogas |
| 93     | 1.492, de 27.08.2014 | 165, 28.08.2014                          | moçambicana   | Guarulhos-SP                             | PAJ/DPU 2007/019-00292; TRF3. 2.ª VF de Guarulhos. Processo 200761190023309.                                 | Tráfico de drogas |
| 94     | 1.493, de 27.08.2014 | 165, 28.08.2014                          | moçambicana   | Guarulhos-SP                             | PAJ/DPU 2011/019-00280; Processo 00015690720114036119.                                                       | Tráfico de drogas |
| 95     | 1.494, de 27.08.2014 | 165, 28.08.2014                          | guineense     | São Paulo-SP                             | PAJ/DPU 2011/020-09156; Ofício 003962/2014/DEEST.                                                            | Tráfico de drogas |
| 96     | 1.495, de 27.08.2014 | 165, 28.08.2014                          | espanhola     | Brasília-DF                              | PAJ/DPU 2011/001-02848; Processo 00484094120114013400.                                                       | Tráfico de drogas |
| 97     | 1.496, de 27.08.2014 | 165, 28.08.2014                          | boliviana     | Campo Grande-MS                          | PAJ/DPU 2010/022-01836; IPL n. 0153/2010-4.                                                                  | Tráfico de drogas |
| 98     | 1.513, de 01.09.2014 | 168, 02.09.2014                          | tailandesa    | Guarulhos-SP                             | PAJ/DPU 2010/019-01375.                                                                                      | Tráfico de drogas |
| 99     | 1514, de 01.09.2014  | 168, 02.09.2014                          | húngara       | Campo Grande-MS                          | Ofício n. 3431/2011 de Comunicação de Flagrante (IPL n. 0236/2011-4). Disponível em: PAJ/DPU 2011/022-01655. | Tráfico de drogas |
| 100    | 1.515, de 01.09.2014 | 168, 02.09.2014                          | sul-africana  | Fortaleza-CE                             | PAJ/DPU 2011/035-00128; TRF5. Processo 00126301320104058100.                                                 | Tráfico de drogas |
| 101    | 1.516, de 1.09.2014  | 168, 02.09.2014                          | francesa      | São Paulo-SP                             | PAJ/DPU 2012/020-06239.                                                                                      | Tráfico de drogas |

| Número | Número da Portaria   | Número do <i>Diário Oficial da União</i> | Nacionalidade | Local em que tramita o processo criminal | Fontes                                                                               | Espécie de crime  |
|--------|----------------------|------------------------------------------|---------------|------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| 102    | 1.517, de 1.09.2014  | 168, 02.09.2014                          | sul-africana  | Guarulhos-SP                             | PAJ/DPU 2012/020-06357; Ofício 4050/DEEST/2014.                                      | Tráfico de drogas |
| 103    | 1.518, de 1.09.2014  | 168, 02.09.2014                          | nigeriana     | Guarulhos-SP                             | PAJ/DPU 2012/020-06204; Ofício 4319/DEEST/2014.                                      | Tráfico de drogas |
| 104    | 1.519, de 1.09.2014  | 168, 02.09.2014                          | paraguaia     | Foz do Iguaçu-PR                         | PAJ/DPU 2014/059-00550; Ofício 4180/DEEST/2014.                                      | Tráfico de drogas |
| 105    | 1.569, de 18.09.2014 | 181, de 19.09.2014                       | angolana      | Guarulhos-SP                             | PAJ/DPU 2009/019-01369.                                                              | Tráfico de drogas |
| 106    | 1.571, de 18.09.2014 | 181, de 19.09.2014                       | belga         | Guarulhos-SP                             | PAJ/DPU 2010/019-01462.                                                              | Tráfico de drogas |
| 107    | 1.601, de 23.09.2014 | 184, de 24.09.2014                       | espanhola     | Guarulhos-SP                             | PAJ/DPU 2012/019-00253; TRF3. Processo 00019057420124036119.                         | Tráfico de drogas |
| 108    | 1.602, de 23.09.2014 | 184, de 24.09.2014                       | sul-africana  | Guarulhos-SP                             | PAJ/DPU 2009/019-01545; TRF3. Processo 200961190104124.                              | Tráfico de drogas |
| 109    | 1.603, de 23.09.2014 | 184, de 24.09.2014                       | portuguesa    | Guarulhos-SP                             | PAJ/DPU 2011/019-00348; TRF3. Processo 00019111820114036119.                         | Tráfico de drogas |
| 110    | 1.604, de 23.09.2014 | 184, de 24.09.2014                       | angolana      | Rio de Janeiro-RJ                        | PAJ/DPU 2012/016-07211; Ofício 4487/DEEST/2014; TRF2. Processo 00268674120124025101. | Tráfico de drogas |
| 111    | 1.640, de 09.10.2014 | 196, de 10.10.2014                       | paraguaia     | Assis-SP                                 | PAJ/DPU 2011/020-09102; Ofício 4473/DEEST/2014.                                      | Tráfico de drogas |
| 112    | 1.699, de 15.10.2014 | 200, de 16.10.2014                       | inglesa       | Guarulhos-SP                             | PAJ/DPU 2012/019-01113; TRF3. Processo 00058783720124036119.                         | Tráfico de drogas |
| 113    | 1.693, de 17.10.2014 | 202, de 20.10.2014                       | angolana      | Guarulhos-SP                             | PAJ/DPU 2011/019-00013; TRF3. Processo 00000170720114036119.                         | Tráfico de drogas |
| 114    | 1.717, de 23.10.2014 | 206, de 24.10.2014                       | peruana       | Guarulhos-SP                             | PAJ/DPU 2007/019-00747; TRF3. Processo 200761190080111.                              | Tráfico de drogas |
| 115    | 1.760, de 10.11.2014 | 218, de 11.11.2014                       | paraguaia     | Foz do Iguaçu-PR                         | PAJ/DPU 2012/059-01757.                                                              | Tráfico de drogas |

| Número | Número da Portaria   | Número do <i>Diário Oficial da União</i> | Nacionalidade | Local em que tramita o processo criminal | Fontes                                                                            | Espécie de crime  |
|--------|----------------------|------------------------------------------|---------------|------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| 116    | 1.761, de 10.11.2014 | 218, de 11.11.2014                       | portuguesa    | São Paulo-SP                             | PAJ/DPU 2010/020-03462; Ofício 5446/DEEST/2015;<br>Processo 00030322620104036181. | Tráfico de drogas |
| 117    | 1.762, de 10.11.2014 | 218, de 11.11.2014                       | espanhola     | Rio Branco-AC                            | TRF1. Apelação Criminal 0003833-26.2012.4.01.3400.                                | Tráfico de drogas |
| 118    | 1.763, de 10.11.2014 | 218, de 11.11.2014                       | italiana      | Guarulhos-SP                             | PAJ/DPU 2010/019-01592;<br>TRF3. Processo 00115430520104036119.                   | Tráfico de drogas |
| 119    | 1.764, de 10.11.2014 | 218, de 11.11.2014                       | portuguesa    | Campinas-SP                              | PAJ/DPU 2011/018-00461;<br>TRF3. Processo 00052113020114036105.                   | Tráfico de drogas |
| 120    | 1.765, de 10.11.2014 | 218, de 11.11.2014                       | boliviana     | São Paulo-SP                             | PAJ/DPU 2014/020-01906;<br>Ofício 5454/DEEST/2015.                                | Tráfico de drogas |
| 121    | 1.766, de 10.11.2014 | 218, de 11.11.2014                       | espanhola     | São Paulo-SP                             | PAJ/DPU 2012/020-06229; Ofício 5394/DEEST/2015.                                   | Tráfico de drogas |
| 122    | 1.767, de 10.11.2014 | 218, de 11.11.2014                       | ganense       | Guarulhos-SP                             | PAJ/DPU 2012/019-00889;<br>TRF3. Processo 00038007020124036119.                   | Tráfico de drogas |
| 123    | 1.768, de 10.11.2014 | 218, de 11.11.2014                       | alemã         | Guarulhos-SP                             | PAJ/DPU 2007/019-00816.                                                           | Tráfico de drogas |
| 124    | 1.769, de 10.11.2014 | 218, de 11.11.2014                       | boliviana     | São Paulo-SP                             | PAJ/DPU 2014/020-02313;<br>Ofício 5393/DEEST/2015.                                | Tráfico de drogas |
| 125    | 1.770, de 10.11.2014 | 218, de 11.11.2014                       | tailandesa    | São Paulo-SP                             | PAJ/DPU 2012/020-02319.                                                           | Tráfico de drogas |
| 126    | 1.995, de 01.12.2014 | 233, de 02.12.2014                       | boliviana     | Araçatuba-SP                             | PAJ/DPU 2014/020-01962;<br>IPE 286/2012.                                          | Tráfico de drogas |
| 127    | 1.981, de 5.12.2014  | 237, de 08.12.2014                       | paraguaia     | Belém-PA                                 | PAJ/DPU 2014/003-01067;<br>Ofício de n. 954/2014-SR/DPF/PA.                       | não consta        |

| Número | Número da Portaria   | Número do <i>Diário Oficial da União</i> | Nacionalidade | Local em que tramita o processo criminal | Fontes                                                                                 | Espécie de crime                  |
|--------|----------------------|------------------------------------------|---------------|------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|
| 128    | 2.130, de 16.12.2014 | 244, de 17.12.2014                       | boliviana     | Guarulhos-SP                             | PAJ/DPU 2010/020-01033.                                                                | Tráfico de drogas                 |
| 129    | 2.155, de 17.12.2014 | 245, de 18.12.2014                       | boliviana     | Campo Grande-MS                          | PAJ/DPU 2010/022-00006.                                                                | Tráfico de drogas                 |
| 130    | 2.165, de 23.12.2014 | 250, de 26.12.2014                       | boliviana     | São Paulo-SP                             | PAJ/DPU 2012/020-03698; TRF3. Processo 0019492-95.2011.8.26.0000.                      | Tráfico de drogas                 |
| 131    | 2.166, de 23.12.2014 | 250, de 26.12.2014                       | espanhola     | Guarulhos-SP                             | PAJ/DPU 2011/019-01333; TRF3. Processo 0009743-05.2011.4.03.6119.                      | Tráfico de drogas                 |
| 132    | 2.167, de 23.12.2014 | 250, de 26.12.2014                       | paraguaia     | Foz do Iguaçu-PR                         | TRF4. Processo 5005281-57.2011.4.04.7002.                                              | Tráfico de drogas                 |
| 133    | 2.168, de 23.12.2014 | 250, de 26.12.2014                       | islandesa     | Recife-PE                                | PAJ/DPU 2009/038-01499.                                                                | Tráfico de drogas                 |
| 134    | 2.169, de 23.12.2014 | 250, de 26.12.2014                       | marroquina    | São Paulo-SP                             | PAJ/DPU 2009/020-10447; TRF3. Processo 00112152020094036181                            | Tráfico de drogas                 |
| 135    | 2.170, de 23.12.2014 | 250, de 26.12.2014                       | peruana       | Guarulhos-SP                             | PAJ/DPU 2008/019-00579; TRF3. Processo 200861190018641.                                | Tráfico de drogas                 |
| 136    | 2.175, de 23.12.2014 | 250, de 26.12.2014                       | angolana      | Guarulhos-SP                             | PAJ/DPU 2012/019-00749; TRF3. Processo 0002442-70.2012.4.03.6119                       | Tráfico de drogas                 |
| 137    | 2.176, de 23.12.2014 | 250, de 26.12.2014                       | espanhola     | São Paulo-SP                             | PAJ/DPU 2014/020-02268; Ofício 105/DE-EST/2015.                                        | Tráfico de drogas                 |
| 138    | 2.177, de 23.12.2014 | 250, de 26.12.2014                       | eslovaca      | Guarulhos-SP                             | TRF3. Processo 0000820-58.2009.4.03.6119.                                              | Tráfico de drogas                 |
| 139    | 2.179, de 23.12.2014 | 250, de 26.12.2014                       | paraguaia     | Foz do Iguaçu-PR                         | TJPR. 3.ª Vara Criminal. Comarca de Foz do Iguaçu. Processo 0023472-65.2013.8.16.0030. | Crime contra o patrimônio (danos) |

| Número | Número da Portaria   | Número do <i>Diário Oficial da União</i> | Nacionalidade | Local em que tramita o processo criminal | Fontes                                                                    | Espécie de crime  |
|--------|----------------------|------------------------------------------|---------------|------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| 140    | 2.180, de 23.12.2014 | 250, de 26.12.2014                       | angolana      | Guarulhos-SP                             | PAJ 2012/019-00142. TRF3. Processo 00008984720124036119                   | Tráfico de drogas |
| 141    | 2.183, de 23.12.2014 | 250, de 26.12.2014                       | colombiana    | Manaus-AM                                | PAJ/DPU 2009/007-04166; TRF 1. 1.ª VF de Manaus. Processo 200932010005558 | Tráfico de drogas |
| 142    | 2.184, de 23.12.2014 | 250, de 26.12.2014                       | guineense     | Guarulhos-SP                             | PAJ/DPU 2009/019-01837.                                                   | Tráfico de drogas |
| 143    | 2.185, de 23.12.2014 | 250, de 26.12.2014                       | peruana       | não consta                               | TRF3. Processo 0018247-76.2010.4.03.6105.                                 | Tráfico de drogas |
| 144    | 2.186, de 23.12.2014 | 250, de 26.12.2014                       | nigeriana     | Guarulhos-SP                             | PAJ/DPU 2010/019-00652; TRF3. Processo 00043469620104036119.              | Tráfico de drogas |

FONTES: BRASIL. *Diário Oficial da União* (opção "leitura de jornais", data inicial 01.01.2014 e data final 31.12.2014. Disponível em: <<http://portal.in.gov.br>>. Acesso em: 2015); BRASIL. Defensoria Pública da União (opção atendimento/busca. Disponível em: <<http://sisdpu.dpu.gov.br/sisdpu/>>. Acesso restrito, mas autorizado para pesquisa acadêmica pelo Despacho DPU RS/GABDPC RS, Processo SEI 08170.000382/2015-16); BRASIL. Superior Tribunal de Justiça e Tribunais Regionais Federais (1.ª, 2.ª, 3.ª, 4.ª e 5.ª Região). Sítios eletrônicos. Opção "Consulta Processual"; Tribunais de Justiça do Ceará, Paraná, Bahia, Rio Grande do Norte e São Paulo. Sítios eletrônicos. Opção "Consulta Processual".

## Relação das Monografias Publicadas

### Monografias

1. *Uma Pequena História das Medidas de Segurança*
  - RUI CARLOS MACHADO ALVIM
2. *A Condição Estratégica das Normas*
  - JUAN FÉLIX MARTEAU
3. *Direito Penal, Estado e Constituição*
  - MAURÍCIO ANTONIO RIBEIRO LOPES
4. *Conversações Abolicionistas – Uma Crítica do Sistema Penal e da Sociedade Punitiva*
  - Organizadores: EDSON PASSETTI E ROBERTO B. DIAS DA SILVA
5. *O Estado e o Crime Organizado*
  - GUARACY MINGARDI
6. *Manipulação Genética e Direito Penal*
  - STELLA MARIS MARTINEZ
7. *Criminologia Analítica – Conceitos de Psicologia Analítica para uma Hipótese Etiológica em Criminologia*
  - JOE TENNYSON VELO
8. *Corrupção: Ilegalidade Intolerável? Comissões Parlamentares de Inquérito e a Luta contra a Corrupção no Brasil (1980-1992)*
  - FLÁVIA SCHILLING
9. *Do Gene ao Direito*
  - CARLOS MARIA ROMEO CASABONA
10. *Habeas-Corpus, Prática Judicial e Controle Social no Brasil (1841-1920)*
  - ANDREI KOEMER
11. *A Posição Jurídica do Recluso na Execução da Pena Privativa de Liberdade*
  - ANABELA MIRANDA RODRIGUES
12. *Crimes Sexuais e Sistema de Justiça*
  - JOANA DOMINGUES VARGAS
13. *Informatização da Justiça e Controle Social*
  - RODRIGO GHIRINGHELLI DE AZEVEDO

- 14. *Policciamento Comunitário e Controle sobre a Polícia: A Experiência Norte-Americana***
  - THEODOMIRO DIAS NETO
- 15. *Liberdade de Expressão e Direito Penal no Estado Democrático de Direito***
  - TADEU ANTONIO DIX SILVA
- 16. *Correlação entre Acusação e Sentença no Processo Penal Brasileiro***
  - BENEDITO ROBERTO GARCIA POZZER
- 17. *Os Filhos do Mundo – A Face Oculta da Menoridade (1964–1979)***
  - GUTEMBERG ALEXANDRINO RODRIGUES
- 18. *Aspectos Jurídico-Penais da Eutanásia***
  - GISELE MENDES DE CARVALHO
- 19. *O Mundo do Crime – A Ordem pelo Averso***
  - JOSÉ RICARDO RAMALHO
- 20. *Os Justicadores e sua Justiça – Linchamentos, Costume e Conflito***
  - JACQUELINE SINHORETTO
- 21. *Bem Jurídico-Penal – Um Debate sobre a Descriminalização***
  - EVANDRO PELARIN
- 22. *Espaço Urbano e Criminalidade – Lições de Escola de Chicago***
  - WAGNER CINELLI DE PAULA FREITAS
- 23. *Ensaaios Criminológicos***
  - ADOLFO CERETTI, ALFREDO VERDE,
  - ERNESTO CALVANESE, GIANLUIGI PONTI,
  - GRAZIA ARENA, MASSIMO PAVARINI,
  - SILVIO CIAPPI E
  - VINCENZO RUGGIERO
- 24. *Princípios Penais – Da Legalidade à Culpabilidade***
  - CLÁUDIO DO PRADO AMARAL
- 25. *Bacharéis, Criminologistas e Juristas – Saber Jurídico e Nova Escola Penal no Brasil***
  - MARCOS CÉSAR ALVAREZ
- 26. *Iniciativa Popular***
  - LEONARDO BARROS SOUZA
- 27. *Cultura do Medo – Reflexões sobre Violência Criminal, Controle Social e Cidadania no Brasil***
  - DÉBORA REGINA PASTANA

- 28.** *(Des)continuidade no Envolvimento com o Crime – Construção de Identidade Narrativa de Ex-Infratores*  
▪ ANA PAULA SOARES DA SILVA
- 29.** *Sortilégio de Saberes: Curandeiros e Jutzes nos Tribunais Brasileiros (1900-1990)*  
▪ ANA LÚCIA PASTORE SCHRITZMEYER
- 30.** *Controle de Armas: Um Estudo Comparativo de Políticas Públicas entre Grã-Bretanha, EUA, Canadá, Austrália e Brasil*  
▪ LUCIANO BUENO
- 31.** *A Mulher Encarcerada em Face do Poder Punitivo*  
▪ OLGA ESPINOZA
- 32.** *Perspectivas de Controle ao Crime Organizado e Crítica à Flexibilização dos Garantias*  
▪ FRANCIS RAFAEL BECK
- 33.** *Punição, Encarceramento e Construção de Identidade Profissional entre Agentes Penitenciários*  
▪ PEDRO RODOLFO BODÊ DE MORAES
- 34.** *Sociedade do Risco e Direito Penal – Uma Avaliação de Novas Tendências Político-Criminais*  
▪ MARTA RODRIGUEZ DE ASSIS MACHADO
- 35.** *A Violência do Sistema Penitenciário Brasileiro Contemporâneo – O Caso RDD (Regime Disciplinar Diferenciado)*  
▪ CHRISTIANE RUSSOMANO FREIRE
- 36.** *Efeitos da Internação sobre a Psicodinâmica de Adolescentes Autores de Ato Infracional*  
▪ SIRLEI FÁTIMA TAVARES ALVES
- 37.** *Confisco Penal: Alternativa à Prisão e Aplicação aos Delitos Econômicos*  
▪ ALCEU CORRÊA JUNIOR
- 38.** *A Ponderação de Interesses em Matéria de Prova no Processo Penal*  
▪ FABIANA LEMES ZAMALLOA DO PRADO
- 39.** *O Trabalho Policial: Estudo da Polícia Civil no Estado do Rio Grande do Sul*  
▪ ACÁCIA MARIA MADURO HAGEN
- 40.** *História da Justiça Penal no Brasil: Pesquisas e Análises*  
▪ ORGANIZADOR: ANDREI KOEMER

- 41.** *Formação da Prova no Jogo Processo Penal: O Atuar dos Sujeitos e a Construção da Sentença*  
▪ NATALIE RIBEIRO PLETSCH
- 42.** *Flagrante e Prisão Provisória em Casos de Furto: Da Presunção de Inocência à Antecipação de Pena*  
▪ FABIANA COSTA OLIVEIRA BARRETO
- 43.** *O Discurso do Telejornalismo de Referência: Criminalidade Violenta e Controle Punitivo*  
▪ MARCO ANTONIO CARVALHO NATALINO
- 44.** *Bases Teóricas da Ciência Penal Contemporânea – Dogmática, Missão do Direito Penal e Polícia Criminal na Sociedade de Risco*  
▪ CLÁUDIO DO PRADO AMARAL
- 45.** *A Seletividade do Sistema Penal na Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça: O Trancamento da Criminalização Secundária por Decisões em Habeas Corpus*  
▪ MARINA QUEZADO GROSNER
- 46.** *A Capitalização do Tempo Social na Prisão: A Remição no Contexto das Lutas de Temporalização na Pena Privativa de Liberdade*  
▪ LUIZ ANTÔNIO BOGO CHIES
- 47.** *Crimes ambientais à luz do conceito de bem jurídico-penal: (des)criminalização, redação típica e (in)ofensividade*  
▪ GUILHERME GOUVÊA DE FIGUEIREDO
- 48.** *Um estudo dialógico sobre institucionalização e subjetivação de adolescentes em uma casa de semiliberdade*  
▪ TATIANA YOKOY DE SOUZA
- 49.** *Policiando a Polícia: A Corregedoria-Geral de Polícia Civil do Rio Grande do Sul (1999-2004)*  
▪ SAULO BUENO MARIMON
- 50.** *Repressão Penal da Greve – Uma experiência antidemocrática*  
▪ CHRISTIANO FRAGOSO
- 51.** *O caos ressurgirá da ordem*  
▪ MARCOS PAULO PEDROSA COSTA
- 52.** *Justiça Restaurativa: da Teoria à Prática*  
▪ RAFFAELLA DA PORCIUNCULA PALLAMOLLA
- 53.** *Lei, Cotidiano e Cidade*  
▪ LUÍS ANTÔNIO FRANCISCO DE SOUZA

- 54.** *A Recusa das grades*  
▪ EDA MARIA GÓES
- 55.** *O Crime de Tortura e a Justiça Criminal*  
▪ MARIA GORETE MARQUES DE JESUS
- 56.** *Súmula Vinculante em Matéria Criminal*  
▪ DIOGO TEBET
- 57.** *Crime e Congresso Nacional: uma análise da política criminal aprovada de 1989 a 2006*  
▪ MARCELO DA SILVEIRA CAMPOS
- 58.** *Delito y pobreza: espacios de intersección entre la política criminal y la política social argentina en la primera década del nuevo siglo*  
▪ EMILIO JORGE AYOS
- 59.** *Criminalização e Seleção no Sistema Judiciário Penal*  
▪ OSCAR MELLIM FILHO
- 60.** *Solidariedade e Gregarismo nas Facções Criminosas*  
▪ BRUNO SHIMIZU
- 61.** *Concurso de agentes nos delitos especiais*  
▪ MARIANA TRANCHESI ORTIZ
- 62.** *Entre as Leis da Ciência, do Estado e de Deus*  
▪ BRUNA ANGOTTI
- 63.** *A luta e a lida: estudo do controle social do MST nos acampamentos e assentamentos de reforma agrária*  
▪ FRANCIELE SILVA CARDOSO
- 64.** *Entre bens jurídicos e deveres normativos: um estudo sobre os fundamentos do Direito Penal contemporâneo*  
▪ YURI CORRÊA DA LUZ
- 65.** *Hassemer e o Direito Penal Brasileiro: Direito de Intervenção, Sanção Penal e Administrativa*  
▪ ANA CAROLINA CARLOS DE OLIVEIRA
- 66.** *Drogas: uma nova perspectiva*  
▪ ORGANIZADOR: SÉRGIO SALOMÃO SHECAIRA
- 67.** *Vidas em jogo: um estudo sobre mulheres envolvidas com o tráfico de drogas*  
▪ SINTIA SOARES HELPES

**68.** *Barganha e justiça criminal negocial: análise das tendências de expansão dos espaços de consenso no processo penal brasileiro*

▪ VINICIUS GOMES DE VASCONCELLOS

**69.** *No banco dos réus, um índio: Criminalização de indígenas no Brasil*

▪ TÉDNEY MOREIRA DA SILVA

## **Coleção de Monografias Digitais**

- *A desconstrução da criminalidade feminina*

KARLA TAYUMI ISHIY

- *A política criminal brasileira no Governo Lula (2003–2010): diretrizes, reformas legais e impacto carcerário*

ANA CLAUDIA CIFALI

- *A defesa na cooperação jurídica internacional penal: o auxílio direto e a atuação por meio de redes*

VIVIANE CEOLIN DALLASTA DEL GROSSI

## **Para apresentação e publicação de textos de Monografias – IBCCRIM**

Com o objetivo de difundir amplamente o conhecimento no campo das ciências criminais, o IBCCRIM vem publicando, desde 1997, monografias científicas, com obras de reconhecido valor, muitas delas fruto de dissertações de mestrado e doutorado, produzidas em renomadas universidades brasileiras e estrangeiras.

Com a iniciativa, procura-se dar divulgação a trabalhos destacadamente interdisciplinares de inegável qualidade científica, que encontram nessa coleção o espaço merecido, muitas vezes não proporcionado pelo mercado editorial. Os trabalhos recebidos pela Comissão Julgadora serão, preferencialmente, aqueles resultantes de dissertações de mestrado e teses de doutorado, cuja temática se inscreva nas áreas relacionadas às ciências criminais (direito, criminologia, sociologia, antropologia, ciência política, psicologia, história, serviço social, entre outras). Os trabalhos resultantes de monografias de conclusão de cursos de graduação não serão aceitos.

Os autores que desejarem submeter seus trabalhos à avaliação deverão fazê-lo no período regular de inscrições do Concurso anual, a ser divulgado em momento oportuno, não olvidando a rigorosa observância das normas do edital do certame.

Eventuais dúvidas poderão ser dirimidas por meio do endereço eletrônico: [concursodemonografia@ibccrim.org.br](mailto:concursodemonografia@ibccrim.org.br).

A política migratória brasileira inicialmente estava relacionada à colonização, e os colonos imigrantes eram considerados úteis para o povoamento e o trabalho agrícola. A política criminal preocupava-se com os escravos libertos e seus descendentes, criminalizando a capoeira e a vadiagem, e a elas atribuindo a pena de expulsão. Na Primeira República, iniciou-se a construção do imigrante como anarquista-estrangeiro e a política deixou de ser de atração. Paralelamente, a expulsão tornou-se medida administrativa e destinada à retirada, de forma célere e definitiva, dos inimigos políticos da república. Durante o Estado Novo, ocorreu o estopim da repressão ao estrangeiro: não mais imigrante, como nos tempos da colonização. Já havia iniciado a valorização do nacional e a proibição da entrada dos indesejáveis, o que gerou perseguições a comunistas, anarquistas, prostitutas e cáptens. Na Ditadura militar, consolidou-se a doutrina da segurança nacional em matéria de migrações, em uma política de “segurança das migrações”, e consolidou-se também a desvinculação do direito penal da repressão ao imigrante. Paralelamente, a política criminal passou adotar postulados da segurança nacional de combate a inimigos, e a partir disso a guerra às drogas ocupou-se de inimigo transnacional, o traficante de drogas. Com base nesse legado, investiga-se como opera a “crimigração” após a última transição democrática e a abertura constitucional aos direitos humanos, para além do universo da prisão, ou seja, para abranger a situação do imigrante como sujeito de direitos, mas também “sujeito de” vulnerabilidades transnacionais e de controle e criminalização pelo Estado. Soma-se a isso uma reflexão sobre uma política migratória democrática e pautada nos direitos humanos e na não criminalização, bem como sobre a justiça de transição como possibilidade para uma efetiva transição democrática em matéria de migrações.

Agência Brasileira do ISBN  
ISBN 978-85-99216-47-7



9 788599 216477