

## **A cidadania como dispositivo de segurança: por uma justiça de transição em matéria de migrações<sup>1</sup>**

Citizenship as a security device: for a transitional justice in the area of migrations

**Ana Luisa Zago de Moraes**

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil. E-mail: analuisamoraes@hotmail.com.

**José Carlos Moreira da Silva Filho**

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil. E-mail: josecarlosfilho@terra.com.br.

Artigo recebido em 29/10/2015 e aceito em 5/04/2016.

---

<sup>1</sup> Este artigo integra a produção de projeto de pesquisa apoiado pelo Edital CNPq 25/2015 - Ciências Humanas, Sociais e Aplicadas. O número do Projeto é: 444221/2015-8.

### Resumo

Durante a Ditadura civil-militar, predominaram as diretrizes da doutrina de segurança nacional na política migratória. Após a redemocratização, não houve reformas institucionais e legislativas que fomentassem uma efetiva mudança na política migratória e não há, no interior dos mecanismos transicionais, um foco específico para lidar com a questão. Contudo, os migrantes que foram alcançados por mecanismos de reparação através da Comissão de Anistia representam casos emblemáticos que indicam um horizonte de superação da herança autoritária, sinalizando para a possibilidade de uma reforma institucional nessa área. O relatório produzido pela Comissão Nacional da Verdade foi capaz de mapear o *modus operandi* que o regime ditatorial tem em relação ao controle dos fluxos internacionais de pessoas e, portanto, contribui para condenar práticas norteadas pela lógica aos "interesses nacionais" em detrimento da valorização da pessoa humana. Subsiste a necessidade, porém, de uma efetiva Justiça de Transição em matéria de migrações, que abranja também os pilares das reformas institucionais e das políticas públicas.

**Palavras-chave:** políticas migratórias; justiça de transição; ditadura civil-militar.

### Abstract

During the Brazilian civil-military dictatorship, migration policy was based on national security. After the democratization, there was no institutional and legal reforms that promoted a real change in migration policy and, in general, transitional justice doesn't deal with the issue. However, migrants who were reached by repair mechanisms through the Brazilian Amnesty Commission represent emblematic cases that indicate a horizon of overcoming authoritarian heritage, signaling the possibility of institutional reforms. Besides, the report produced by the Brazilian National Truth Commission was able to map the way of the dictatorship has the control of international migration and therefore contributes to condemn practices guided by the logic of the "national security" at the expense of human rights. It is necessary a Transitional Justice for migration policy and institutional reforms and public policies.

**Keywords:** migration policy; transitional justice; civil-military dictatorship.

## 1. Introdução

Quando um país é tomado por um regime autoritário e suas instituições passam a ser instrumentalizadas na direção da perseguição política dos opositores ou dos que são considerados inimigos pelo regime, as práticas autoritárias projetam-se praticamente para todos os setores que envolvem a esfera pública e suas políticas. Contudo, existem algumas áreas que, pela sua posição estratégica no seio das organizações políticas modernas, assumem um verniz autoritário que se desenvolve mesmo em períodos mais democráticos. Este é o caso das políticas migratórias.

Em um mundo definido pela nacionalidade, os nacionais de outros países são tidos em primeiro plano como potenciais inimigos. As legislações construídas no interior dos Estados para qualificar e lidar com o estrangeiro situado no território nacional guiam-se em regra pelo signo da desconfiança. A tradicional lógica westfaliana mostrou a sua face mais sombria nas deflagrações de guerras mundiais e na criação de multidões de apátridas e refugiados.

Em meio ao predomínio do interesse nacional surgem, todavia, vetores dissonantes que apontam para a possibilidade e para a necessidade de esforços em prol da paz no mundo, da cooperação e solidariedade entre as nações e da construção de um espaço internacionalista, que possa trazer verdadeiramente um contraponto à tendência binária do mundo moderno presente na exclusividade das relações entre aliados e inimigos.

É nesse espaço comum dos povos que se aloja a reivindicação dos direitos humanos, e entre eles do direito de qualquer ser humano de ter sua dignidade preservada e seus direitos fundamentais respeitados pelas autoridades públicas do país onde ele se encontra e de poder construir a sua vida em países diferentes daqueles que lhe concederam a nacionalidade. Trata-se de um direito de migrar.

No entanto, em momentos repressivos, de autoritarismos institucionais assumidos em regimes ditatoriais, o estrangeiro que se situa no território nacional acumula a sua situação estrutural de vulnerabilidade com a vulnerabilidade gerada pela seleção como inimigo do regime autoritário.

No caso das ditaduras civis-militares de segurança nacional que assolaram o continente latino americano nas décadas de 60 a 80 do século passado tanto os nacionais como os estrangeiros que coubessem no alargado rótulo de "subversivos" sofriam contra si o andamento de uma política sistemática de perseguição e eliminação gerada pelos governos de força. Nesse sentido, havia uma indistinção entre nacionais e estrangeiros, mas estes, porém, pela sua condição vulnerável, atraíam fórmulas e procedimentos ainda mais autoritários, como os atos expulsórios perpétuos, que mesmo após um processo de transição política rumo à democracia e a implementação de leis de anistia, continuaram sendo válidos.

Foi o que ocorreu no caso brasileiro como se buscará evidenciar neste artigo. O reconhecimento de um certo atrelamento entre políticas migratórias e perseguição política é o resultado de um processo de depuração democrática, após o país ter amargado mais de duas décadas de ditadura, que se consolida no avanço de uma justiça de transição. Um dos resultados desse processo de justiça transicional foi a criação da Comissão Nacional da Verdade em 2011 e a conclusão dos seus trabalhos em dezembro de 2014.

Em seu relatório final, a Comissão Nacional da Verdade (CNV) compilou informações, testemunhos e considerações referentes ao período da ditadura civil-militar brasileira (1964-1984), bem como apresentou recomendações, dentre elas a responsabilização criminal dos responsáveis por práticas de violência e tortura utilizando o aparato do Estado, a revisão da Lei da Anistia de 1979 e a desmilitarização das polícias. Tratou-se, portanto, de um importante marco para a justiça de transição no Brasil.

O artigo traz o olhar sobre a questão migratória apresentado no relatório da CNV, em especial a visão sobre a repressão ao imigrante, sem olvidar outros aspectos como o monitoramento dos emigrados do Brasil no exterior, bem como daqueles que deixaram involuntariamente o solo pátrio, inclusive solicitando refúgio nos países de acolhida. Assim, pretende responder aos seguintes questionamentos: (a) como se operava a política migratória durante a Ditadura civil-militar brasileira?; (b) qual a possibilidade de uma justiça de transição em matéria de migrações?

O método de abordagem será o histórico-estrutural, valendo-se de pesquisa empírica por amostragem, mediante casos exemplares, bem como de pesquisa quantitativa. A escolha desse método, 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 do tratamento do estrangeiro durante a Ditadura civil-militar brasileira, em tempos em que se discute a revogação do Estatuto do Estrangeiro de 1980.

Pretendemos, 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, 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 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>2</sup> (b) análise do Relatório da Comissão Nacional da Verdade;<sup>3</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>4</sup> Para as análises quantitativas, foram buscadas as bases de dados oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE) e do Departamento de Estrangeiros do Ministério da Justiça.

---

<sup>2</sup> 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 nº 12.527, de 18 de novembro de 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.

<sup>3</sup> A Comissão Nacional da Verdade divulgou publicamente seus relatórios em 10 de dezembro de 2014, e os disponibilizou no endereço eletrônico <<http://www.cnv.gov.br/>>.

<sup>4</sup> 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.

A política migratória dos “anos de chumbo” pode ser extraída da atuação do Ministério das Relações Exteriores (MRE), esmiuçada pela Comissão Nacional da Verdade, em especial o monitoramento de brasileiros no exterior e a negativa da expedição de passaportes para estes e de vistos para estrangeiros, bem como dos casos estudados no relatório relativos à entrada, permanência e saída ou retirada compulsória de estrangeiros no Brasil.

Ainda na chave do processo justransicional brasileiro, a atuação da Comissão de Anistia do Brasil, mormente nos casos de estrangeiros anistiados, também tem contribuído não apenas para reconhecer perseguições políticas promovidas no contexto de uma política migratória autoritária como também para sinalizar a necessária superação desse autoritarismo em matéria de migrações e promover ações de reparação.

## 2. A Fragilidade do "Estrangeiro" em um Mundo de Nacionalismos

Em um mundo estruturado pelo princípio político do Estado-Nação, a condição de possibilidade para que um indivíduo possa desfrutar de direitos é que ele seja considerado um nacional<sup>5</sup>. Não basta ter nascido humano. Quando o foco da política deslocou-se da posição do indivíduo perante uma ordem natural ou divina para a sua posição diante do Estado soberano, deslocou-se o reconhecimento da dignidade humana, antes identificável com o nascimento, para o crivo jurídico estabelecido na decisão soberana.

---

<sup>5</sup> Da segunda metade do século XX em diante é fato que tem se intensificado um processo de globalização econômica e de maior interação entre os países e seus habitantes, estimulado entre outros fatores pelo impressionante desenvolvimento das tecnologias de informação e pelo estágio mais avançado do capitalismo financeiro. Do mesmo modo, tem se assistido a um forte desenvolvimento e complexidade das organizações internacionais e de empresas transnacionais. Tais processos, sem dúvida, tem relativizado as fronteiras em muitos sentidos. Apesar disso, a estrutura política básica que ainda comanda as relações entre as pessoas no mundo é a dos Estados nacionais, que, com todas as suas mutações, continuam jogando um papel decisivo como condição de possibilidade mínima para o reconhecimento e o respeito aos direitos humanos de cada indivíduo. Tal constatação reflete-se atualmente na dramática situação de milhões de refugiados espalhados por todo o globo. De todo modo, o foco histórico deste artigo, o período das ditaduras civis-militares de segurança nacional na América Latina, remete a uma época na qual o atual processo de globalização era ainda incipiente.

A lei tida como expressão soberana de um Estado, e que na sua versão liberal abraça-se ao povo como seu titular, parte da premissa humanista voltada a um homem abstrato, a uma entidade coletiva chamada de "povo", composta por seres humanos com direitos inalienáveis descritos em declarações de direitos humanos. Tais seres humanos, porém, são assumidos abstratamente, não estão referidos a nenhuma comunidade histórica ou real existente no mundo, sua existência concreta se dará a partir da sua identificação entre os nacionais de um Estado soberano, dependerá dela<sup>6</sup>.

Tal identificação está a princípio associada ao sangue ou ao solo, isto é, ter nascido no território do Estado ou ser descendente dos seus nacionais. Contudo, o nascimento amparado por uma dessas condições não é também suficiente para resolver todos os casos ou para impedir a perda da nacionalidade.

Indivíduos que são nacionais de um outro Estado são frequentemente vistos com desconfiança pelo Estado-Nação, são como emissários de um possível inimigo, são tolerados enquanto for vantajosa a sua presença para fins econômicos, sociais ou políticos. A legislação nacional que os considera, via de regra, está construída sob o signo da desconfiança e se volta aos interesses nacionais, não cogita da migração como um direito, mas sim como uma concessão, quase caridosa, do Estado. Aos estrangeiros que "não causarem problemas" e que forem acolhidos pelos nacionais em suas relações, acena-se com um instituto análogo ao precioso vínculo nacional: a naturalização.

O cenário fica muito mais complicado e muito mais claro em sua precariedade humanista quando o indivíduo não nacional não mais possui o respaldo da sua nacionalidade de origem, passa a ser um proscrito, teve cancelado o seu vínculo jurídico com o Estado, seu nascimento foi desclassificado, por alguma razão foi detectado como um organismo nocivo na comunidade política, seja por sua etnia, pelo seu credo, por suas convicções políticas, ou simplesmente por ter tido sua subjetividade jurídica erigida em um Estado dividido em guerras intestinas, ou em um Estado devastado por ações de outros Estados. A tal indivíduo a proteção jurídica conferida pelo seu

---

<sup>6</sup> ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo - anti-semitismo, imperialismo e totalitarismo*. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das letras, 1989. p.325.

próprio Estado não mais socorre, no limite foi banido, desnacionalizado, ou perseguido de modo atroz. A ele não resta alternativa senão buscar refúgio ou asilo em outro Estado nacional.

A existência do refugiado, em número assustadoramente crescente nos países em desenvolvimento,<sup>7</sup> pressupõe um outro fenômeno refratário à busca da dignidade humana pela via da nacionalidade: o fato de que os Estados nacionais, em determinadas situações, decidem simplesmente cancelar ou precarizar o vínculo de nacionalidade dos seus próprios nacionais. O episódio mais paradigmático nessa linha foi a desnacionalização de milhões de judeus ao longo da Segunda Grande Guerra Mundial. Tal ocorrência cria a figura do apátrida, pois enquanto o emigrante forçado não encontra um Estado soberano que o acolha ele é um apátrida, alguém apenas humano<sup>8</sup>, mas sem nacionalidade.

Dito de um modo mais simples e direto: para ter direitos é preciso ter papéis, e quem os dá é o Estado<sup>9</sup>. O problema cada vez mais grave, oriundo da própria lógica moderna, revelou-se claramente a partir do século XX como a margem que contamina o centro, como a exportação do campo de concentração, do espaço da exceção ou suspensão dos direitos por excelência, para o centro da política moderna<sup>10</sup>. Proliferam-se os espaços nos quais o padrão do campo assume o controle, nos quais os corpos dos que aí se alojam

---

<sup>7</sup> Desde 2000, o número de refugiados em todo o mundo tem-se mantido relativamente estável, em cerca de 15,7 milhões. Apenas o conflito na Síria deu origem a cerca de 1,5 milhões de refugiados registrados em julho de 2013. 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 dez anos para mais de 87% em 2012. (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. 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 de março de 2015, p. 7)

<sup>8</sup> É o que registra Arendt em célebre passagem: "O conceito de direitos humanos, baseado na suposta existência de um ser humano em si, desmoronou no mesmo instante em que aqueles que diziam acreditar nele se confrontaram pela primeira vez com seres que haviam realmente perdido todas as outras qualidades e relações específicas - exceto que ainda eram humanos. O mundo não viu nada de sagrado na bastrata nudez de ser unicamente humano" (ARENDR, 1989, p.333).

<sup>9</sup> MATE, Reyes. *Contra lo políticamente correcto – política, memoria y justicia*. Buenos Aires: Altamira, 2006, p. 26.

<sup>10</sup> MATE, Reyes. *Memórias de Auschwitz – atualidade e política*. São Leopoldo: Nova Harmonia, 2005, p. 81-96.



passam a ser alvo do controle direto<sup>11</sup>, sem mediações das categorias jurídicas tradicionais: campos de refugiados, centros de detenção nos aeroportos, bem como zonas de fronteiras.

Pensando agora nas ditaduras civis-militares de segurança nacional do Cone-Sul, tais padrões se revelaram com especial intensidade. Ora, se o drama dos emigrantes forçados revela-se algo constitutivo da própria configuração dos Estados nacionais, com muito maior intensidade se apresenta em cenários de acirramento do arbítrio e de descarte das próprias garantias e estruturas jurídicas das democracias liberais. Apresentam sua face sem disfarces em meio a ditaduras e regimes autoritários. As ditaduras de segurança nacional, nos moldes de tantos outros regimes de força ocorridos ao longo do século XX, transformaram-se em verdadeiros centros de produção de apátridas e emigrantes forçados. Tais ditaduras transformaram em inimigos sociais grupos de indivíduos da sua própria nacionalidade. O subversivo estava literalmente excluído do sistema político e jurídico controlado pelo Estado ditatorial, no qual a decisão pura e simples de quem tem o poder nas mãos ultrapassava a legalidade e suas estruturas burocráticas.

O conflito político por excelência foi neutralizado no interior dessas sociedades e parte dos nele envolvidos, os considerados subversivos, foram delas expulsos, e de várias formas, das quais as mais emblemáticas são o banimento, o exílio e a clandestinidade. O brasileiro clandestino ou exilado equiparava-se ao não nacional no território do país que era perseguido ou expulso por ser considerado subversivo. A doutrina de segurança nacional estabelecia as diretrizes para ambos, com o agravante de que no caso dos estrangeiros a vulnerabilidade era ainda maior, tendo em vista não somente o tradicional estigma associado àquele que não é um nacional mas também a existência de mecanismos jurídicos autoritários peculiares aplicáveis aos não nacionais que ampliavam as zonas de vulnerabilidade e os sujeitavam a mecanismos administrativos sumários, perpétuos nos seus efeitos e independentes até do controle jurisdicional.

---

<sup>11</sup> AGAMBEN, Giorgio. Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua I. Belo Horizonte: UFMG, 2004, p.182-186.

### 3. Os Rumos da Política Migratória Brasileira a partir da Ditadura Civil-Militar

Durante a Ditadura civil-militar, predominaram as diretrizes da doutrina de segurança nacional na política migratória, de forma que certos migrantes eram indesejados, notadamente os de esquerda provenientes de Estados socialistas. Os diplomas legais e a doutrina da época, aliás, demonstram que tal política estava voltada à preservação da segurança nacional, dos interesses nacionais – políticos, socioeconômicos e culturais – e do trabalhador nacional, bem como à limitação do acesso aos imigrantes.<sup>12</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>13</sup>

Predominava no período o entendimento de que 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>14</sup>

Apesar de o Brasil ter ratificado a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo de 1967,<sup>15</sup> que explicitaram direitos e

---

<sup>12</sup> CAHALI, Yussef Said. Estatuto do Estrangeiro. São Paulo: Saraiva, 1983, p. 116. 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 direitos 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. O autor representa, outrossim, a doutrina majoritária ainda utilizada após a Constituição de 1988.

<sup>13</sup> 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. 1º, 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, Estatuto..., 1983, p 71-72).

<sup>14</sup> CAHALI, op. cit., 1983, p. 85.

<sup>15</sup> 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 1º 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

garantias ao solicitante de refúgio e àquele já declarado refugiado pelo Estado que o acolheu - criando um microsistema 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 pela legislação nacional posterior. Com isso, persistiu a exclusão dos estrangeiros considerados nocivos à ordem pública ou aos interesses nacionais, e dificultou-se o reconhecimento da própria condição de apátrida, refugiado ou exilado.<sup>16</sup> A ampla utilização da expulsão, mesmo violando o princípio do *non refoulement*,<sup>17</sup> é evidência de que não houve a predominância de um sistema protetivo.

Nesse norte, pouco depois do Ato Institucional nº 5, de 1968, foi editado o Decreto-lei nº 417, de 10 de janeiro de 1969, específico para a expulsão de estrangeiros, ampliando as hipóteses, prevendo-a para casos de

---

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 2ª Guerra Mundial. A Convenção foi promulgada pelo Decreto no 50.215, de 28 de janeiro de 1961. Disponível em: <[http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw\\_Identificacao/DEC%2050.215-1961?OpenDocument](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%2050.215-1961?OpenDocument)>. Acesso em 11 de fevereiro de 2015. 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 1o de janeiro de 1951 e..." e as palavras "...como consequência de tais acontecimentos" não existissem. O Protocolo foi promulgado pelo Decreto no 70.946, de 7 de agosto de 1972. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=96932&norma=121310>>. Acesso em 11 de fevereiro de 2015.

<sup>16</sup> 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. 26ª Reunião Brasileira de Antropologia, realizada entre os dias 01 e 04 de junho de 2008, Porto Seguro, Brasil, p. 2-4. Disponível em: <[http://www.abant.org.br/conteudo/ANAIS/CD\\_Virtual\\_26\\_RBA/mesas\\_redondas/trabalhos/MR%202012/giralda%20seyferth.pdf](http://www.abant.org.br/conteudo/ANAIS/CD_Virtual_26_RBA/mesas_redondas/trabalhos/MR%202012/giralda%20seyferth.pdf)>. Acesso em 27 de maio de 2014.

<sup>17</sup> O non-refoulement, no período posterior à 2ª Guerra Mundial, se configurou 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. 3o), 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. 3o). Assim, passou a ser considerado como um princípio do próprio direito internacional consuetudinário mais além da aplicação dos tratados de direito dos refugiados e de direitos humanos. (p. 1012) Posteriormente, a Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984 passou a referir o princípio ao domínio do próprio jus cogens. A aplicação do princípio se ampliou, tanto em razão da pessoa quanto em razão da matéria, sobretudo a partir dos anos oitenta, 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].

simples permanência irregular, fraude na obtenção de visto, violação a qualquer dispositivo de lei, e mantendo a previsão para vadios e mendigos (art. 1º).<sup>18</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. 2º, parágrafo único). Foi elaborado, conforme Luís Antônio Gama e Silva, Ministro da Justiça do presidente ditador Costa 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>19</sup>

A norma geral sobre a situação jurídica do estrangeiro que foi logo depois editada, o Decreto-lei nº 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>20</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>21</sup> De igual modo, o Decreto nº 66.689, de 11 de junho de 1970, que

<sup>18</sup> BRASIL. Decreto-Lei nº 417, de 10 de janeiro de 1969, editado pelo Presidente da República, no uso da atribuição que lhe confere o § 1º do art. 2º do Ato Institucional nº 5, de 1968. O Decreto previu ainda que: “Art. 4º A expulsão poderá efetivar-se, a juízo do Presidente da República, antes de concluído 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.” Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/del0417.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0417.htm) > . Acesso em 06 de agosto de 2014.

<sup>19</sup> FERNANDES, Pádua. Migração na ditadura militar brasileira: desejados e indesejados perante a doutrina da segurança nacional. In: América Latina y el Derecho Internacional – herencia y perspectivas: anais do Segundo Congresso de La Sociedad Latinoamericana para el Derecho Internacional. Rio de Janeiro, 23 al 25 de agosto 2012, p. 2. Disponível em: <<http://www.lasil-sladi.org/webdav/site/lasil-sladi/shared/Working%20Papers/Working%20Paper%2013%20P%C3%A1dua%20Fernandes.pdf> > . Acesso em 7 de fevereiro de 2015.

<sup>20</sup> 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 militar, com o objetivo de verificar que grupos étnicos de migrantes eram alvo preferencial do sistema de vigilância e de informações (FERNANDES, op. cit., 2012, p. 2).

<sup>21</sup> 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”. documentos sigilosos produzidos pelo Serviço Nacional de Informações (SNI), pelo Ministério do Exército e pela Polícia Federal”. 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, op. cit., 2012, p. 2).

passou a dispor sobre o estrangeiro que atentasse contra a segurança nacional, reproduziu, no seu art. 100, a integralidade do dispositivo supracitado.<sup>22</sup>

O novo Estatuto do Estrangeiro, Lei nº 6815, de 19 de agosto de 1980,<sup>23</sup> apesar de ter revogado expressamente (art. 141) o Decreto-lei nº 417/69 e o Decreto-lei nº 941/69, se assemelha 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.

Coerente com os princípios que o animaram (arts. 2º e 3º), 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 permanente, dificultando a regularização migratória.<sup>24</sup>

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>25</sup>

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 esta zona de intervenção do Poder Judiciário era bastante estreita, devido à abrangência da previsão legal, abarcando o

---

<sup>22</sup> Leia-se, o art. 73 do Decreto-lei nº 941, de 13 de outubro de 1969.

<sup>23</sup> BRASIL. Lei nº 6815, de 19 de agosto de 1980. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6815.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm)>. Acesso em 06 de agosto de 2014.

<sup>24</sup> Em relação ao imigrante irregular, o Estatuto do Estrangeiro expressamente vedava a sua legalização (art. 38).

<sup>25</sup> CAHALI, Estatuto..., 1983, p. 231.

estrangeiro “nocivo ou perigoso à conveniência e aos interesses nacionais”.<sup>26</sup> Assim, mesmo em casos de sentença criminal absolutória, o Supremo Tribunal Federal decidiu que, segundo a discricionariedade do Poder Executivo, o estrangeiro poderia ser expulso.<sup>27</sup>

Não foi outro o posicionamento quando da apreciação do Habeas Corpus nº 58409,<sup>28</sup> impetrado pelo Padre Vito Miracapillo, expulso do Brasil em 1980, ou seja, após a vigência da Lei nº 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.<sup>29</sup> Na decisão do caso de Vito Miracapillo, a Corte Constitucional adotou a teoria da soberania e da hospitalidade como fundamento do instituto da expulsão,<sup>30</sup> de forma que o

---

<sup>26</sup> CAHALI, Estatuto..., p. 255. e 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 justificar-lhe 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 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” (CARVALHO, Alcino Dardeau de. Situação Jurídica do Estrangeiro no Brasil. São Paulo: Sugestões Literárias, 1976, p. 115).

<sup>27</sup> 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. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 60103. Tribunal Pleno. Relator Min. Rafael Mayer. Julgado em 15 de setembro de 1982. Brasília, Diário da Justiça 08-10-1982, p. 10187, Ementa Vol. 01270-01, p. 00105).

<sup>28</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Habeas Corpus nº 58409. Tribunal Pleno. Relator Min. Djaci Falcão. Julgado em 30 de outubro de 1980. Brasília, Diário da Justiça 28-11-1980, p. 10100, Ementa Vol. 01194-02 p. 00273).

<sup>29</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento de Estrangeiros. Inquérito de Expulsão nº 34.019, de 1980. Brasília-DF, 1980. O processo se encontra arquivado no Departamento de Estrangeiros e foi acessado em 22 de julho de 2014, não tendo sido ainda remetido ao Arquivo Nacional.

<sup>30</sup> Mencionava Bento de Faria que, pela teoria da soberania, “[...] o direito de expulsar não pode ser renunciado ou restringido em detrimento da segurança do Estado” (FARIA, Antonio Bento de. Sobre o direito de expulsão. Rio de Janeiro: Jacinto Ribeiro dos Santos Editor, 1929, p. 26 e 54-55). 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 (RIBEIRO, Mariana Cardoso. Venha o decreto de expulsão: a legitimação da ordem autoritária no governo Vargas. São Paulo, Dissertação de Mestrado, FFLCH, Universidade de São Paulo, 2003. Nesse sentido também: FARIA, op. cit., 1929, p. 26).

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)”.<sup>31</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>32</sup> Por fim, somente no ano de 2011, houve a revalidação do visto de permanência, por decisão do Ministério da Justiça<sup>33</sup>, restaurando uma grave violação cometida pela ditadura militar, assim como os demais casos que serão mencionados nesse artigo.

#### 4. 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, intensificada entre 1968 e 1978, como pregava a doutrina da segurança nacional, não distinguia o *inimigo externo* do *inimigo interno* e, nesse quadro, tanto os brasileiros quanto os estrangeiros

<sup>31</sup> Constatou 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. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus no 58409. Tribunal Pleno. Relator Min. Djaci Falcão. Julgado em 30 de outubro de 1980. Brasília, DF, Diário da Justiça 28-11-1980).

<sup>32</sup> “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. Decreto s/n, de 2 de fevereiro de 1993. Presidente da República: Itamar Franco. Brasília: Diário Oficial da União (DOU) de 03 de Fevereiro de 1993, seção 1, p. 1).

<sup>33</sup> A decisão foi proferida no Processo nº 08400.018591/2011-31: “Considerando o disposto no Decreto de 2 de fevereiro de 1993, do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, publicado no Diário Oficial da União do dia 3 subsequente, e considerando o disposto no art. 49, § 1o, da Lei nº 6815/80, DEFIRO o pedido, e restabeleço a permanência no País do nacional italiano VITO MIRACAPILLO” (BRASIL. Divisão de Permanência de Estrangeiros. Decisão s/n. Chefe do Departamento: Izaura Maria Soares Miranda. Brasília, Diário Oficial da União, 21 de novembro de 2011. Seção 1, p. 81).

foram afetados.<sup>34</sup> O diferencial, além da fragilidade da condição jurídica e social dos estrangeiros em território alheio, foram os mecanismos de repressão utilizados contra esses durante a ditadura civil-militar brasileira, sejam eles administrativos, judiciais, com fundamentação legal ou meramente arbitrários.

A questão da cidadania, aliás, é elemento chave nos regimes de exceção, e assim o foi também na ditadura civil-militar brasileira. O lema “*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>35</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, retornando à legislação pátria pelo Ato Institucional nº 13.<sup>36</sup> No período pós-golpe, o banimento foi efetivado centenas vezes, e

---

<sup>34</sup> 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 de Justiça e Paz denunciou a situação da não concessão de passaportes brasileiros para os exilados, e citou o pronunciamento de Dalmo de Abreu Dallari de fevereiro de 1978 que indicava 10.000 casos de 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). In: <http://bnmdigital.mpf.mp.br/>. Arquivo: 4290703\_1\_7, pp. 49-71. Acesso em 18 de novembro de 2013].

<sup>35</sup> FERNANDES, Migração.... In: *América Latina...*, 2012, p. 12. A isso se somava a campanha nacionalistas que, além do *slogan* “*Brasil: ame-o ou deixe-o*”, 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, Paulo Fagundes. *A política externa do regime militar brasileiro*. 2ª Ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004, p. 134).

<sup>36</sup> BRASIL. Ato Institucional nº 13, de 5 de setembro de 1969. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=195762>>. Acesso em 28 de julho de 2014. Segundo o art. 1º 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 AI que “Excluem-se de qualquer apreciação judicial todos os atos praticados de acordo com este Ato Institucional”.



contribuiu para a criação de uma comunidade de brasileiros exilados no exterior.<sup>37</sup>

Os banidos e mesmo aqueles que emigraram voluntariamente continuavam sendo monitorados no exterior via MRE, inclusive através de seu “Serviço de Informações o Exterior” (Ciex).<sup>38</sup> As solicitações de renovação de passaporte eram utilizadas, por instrução expressa da Secretaria de Estado, para de modo dissimulado obter dados e informações sobre os monitorados, instando-os a fornecerem fotografias atualizadas, preencherem formulários e entregarem documentos recentes para, somente depois, nos casos de pessoas consideradas subversivas, apreender os passaportes e negar os pedidos de renovação<sup>39</sup>.

De peculiar contundência foi o tratamento dispensado aos brasileiros que estavam no Chile no momento do Golpe de Estado praticado no Chile em setembro de 1973. Dezenas de brasileiros que se encontravam presos no Estádio Nacional, subitamente transformado em campo de concentração pelas tropas de Pinochet, tiveram suas autorizações negadas para o retorno ao Brasil. Em vez de auxiliar no deslocamento desses brasileiros para outros países ou para embaixadas que os pudessem acolher, como aliás queria a própria ditadura chilena, o governo ditatorial brasileiro preocupou-se em produzir listas que dessem conta do destino dos brasileiros que conseguiram

---

<sup>37</sup> O exílio se tornou 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 a ditadura; 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, Denise. *Cultura Política Brasileira: Redefinição No Exílio (1964-1979)*. In: *Hispanic Research Journal*, Vol. 7, N. 2, June 2006, p. 163-172].

<sup>38</sup> 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 Final*, v. 1, Brasília: 2014, p. 161 e 198)

<sup>39</sup> BRASIL, Comissão Nacional da Verdade. *Relatório Final*, v. 1, Brasília: 2014, p.192. Nesta passagem, o Relatório da CNV fornece um exemplo dessa prática transcrevendo despacho-telegráfico enviado ao Consulado-Geral em Paris.

refugiar-se em embaixadas de terceiros países, com o objetivo de continuar monitorando os seus passos. Ademais, foram enviadas equipes de policiais e militares brasileiros ao Estádio Nacional para "auxiliar" nos "interrogatórios" e ensinarem o seu já vasto conhecimento em técnicas de tortura<sup>40</sup>.

Os funcionários e diplomatas brasileiros que, mesmo que por equívoco, resistiram a essas ordens visivelmente ilegais de denegação de documentos de nacionalidade para os nacionais em solo estrangeiro também foram alvo de perseguição. Foi o caso, por exemplo, do segundo-secretário Octavio Eduardo Llambi Campbell Guinle, investigado em 1970 por ordem expressa do próprio presidente-ditador Médici, em represália por ter concedido o passaporte a dois brasileiros que se encontravam asilados no Chile: o almirante Cândido Aragão e o ex-presidente da UNE, José Serra<sup>41</sup>.

A recusa de concessão ou renovação de passaportes dos brasileiros que se encontravam fora do país nessa dificultava 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>42</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

---

<sup>40</sup> BRASIL, Comissão Nacional da Verdade. Relatório Final, v. 1, Brasília: 2014, p.193-194.

<sup>41</sup> BRASIL, Comissão Nacional da Verdade. Relatório Final, v. 1, Brasília: 2014, p. 194 e p.216. Guinle recebeu 90 dias de suspensão como represália e, passando a ser estigmatizado diante da punição recebida, acabou por deixar a carreira diplomática. Em 2002, Guinle formulou pedido de reparação diante da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça. A Comissão deferiu o pedido, porém o então Ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos, não concordou com a decisão da Comissão e assinou Portaria Ministerial pelo indeferimento. O argumento invocado pelo Ministro foi de que Guinle recebeu a punição por ter desobedecido ordem de superior administrativo, não configurando portanto uma punição gerada por motivação política. Avaliando criticamente a decisão do Ministro tem-se que mesmo no regime democrático continua-se convalidando ações autoritárias do Poder Público, sem que se faça o devido distanciamento dos atos praticados por autoridade usurpadora, como as que tomaram assento após o golpe de Estado, dos atos praticados por autoridade legítima e democrática. Tal continuidade, como se verá, é identificável, talvez até de modo mais intenso, com relação à situação jurídica dos estrangeiros que foram expulsos por perseguição política. Mais adiante, igualmente, se tratará mais amiúde do papel da Comissão de Anistia no caminho da superação dessa herança autoritária.

<sup>42</sup> 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".

estrangeiros que eram considerados indesejáveis para a segurança do Estado brasileiro, principalmente para evitar a *infiltração comunista* e o *terrorismo*.<sup>43</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 comunista.<sup>44</sup> Tais operações são 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>45</sup>

Ainda sobre o monitoramento de estrangeiros, havia casos bizarros que mereciam relatórios risíveis por parte dos agentes, 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 da 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>46</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>47</sup> deu origem a uma obra com o mesmo nome.<sup>48</sup> Os chineses vieram legalmente ao Brasil em razão de missão

<sup>43</sup> BRASIL. Comissão de Anistia do Ministério da Justiça. Processo nº 2010.01.67125, Brasília, DF, 2010, p. 98.

<sup>44</sup> GUEDES, Ciça; 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 p 19.

<sup>45</sup> 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 de fevereiro de 2015.

<sup>46</sup> GUEDES, Ciça; MELO, Murilo Fiuza de. O caso dos nove chineses..., 2014, p 72.

<sup>47</sup> BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. Relatório..., v. 1, p. 99.

<sup>48</sup> GUEDES; MELO. O caso dos nove chineses..., 2014.

comercial incentivada por Jânio Quadros em 1961,<sup>49</sup> passaram a ser monitorados desde sua chegada e, após o golpe, sob a alegação de uma “conspiração comunista”,<sup>50</sup> foram presos em 3 de abril de 1964 no Rio de Janeiro e, em seguida, torturados, o que culminou em uma intensa campanha internacional contra o governo brasileiro.<sup>51</sup>

O Brasil, ciente dessa campanha, iniciou um contra-ataque direcionado à opinião pública nacional, denunciando que a mídia internacional, que “estava tentando desmoralizar o novo regime”.<sup>52</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 dez anos de prisão pelo crime subversão, apesar da ausência de provas.<sup>53</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 artigo 1º do Decreto-lei nº 479, de 8 de junho de 1938, e a retirada compulsória foi efetivada em 17 de abril de 1975.<sup>54</sup>

O episódio foi reputado como sendo o “primeiro escândalo internacional de violação dos direitos humanos da ditadura militar brasileira”, não somente pela prisão, tortura e condenação sem provas, mas pelo

---

<sup>49</sup> 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. O caso dos nove chineses..., 2014, p. 25, 34 e 65).

<sup>50</sup> A polícia vinha monitorando os chineses desde 1961 e, antes da prisão, a polícia 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 duzentos chineses que atuavam na Guanabara com o mesmo objetivo. Dizia que seus homens prenderiam o resto do grupo nas próximas 48 horas, o que nunca aconteceu (GUEDES, op. cit., 2014, p. 25 e 93).

<sup>51</sup> Na fase do inquérito policial, os chineses ficaram presos incomunicáveis no Dops, no 1º Batalhão da Polícia do Exército e no 1º Batalhão de Guardas 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, op. cit., 2014, p. 96).

<sup>52</sup> GUEDES, op. cit., 2014, p. 176.

<sup>53</sup> GUEDES, op. 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 2º e 25 da Lei 1.802, de 5 de janeiro de 1953, a Lei de Segurança Nacional. A decisão condenatória foi mantida pelo Superior Tribunal Militar (STM), que recomendou a expulsão. (GUEDES, op. cit., 2014, p. 133).

<sup>54</sup> GUEDES, O caso..., 2014, p. 177.

empecilho para a visita das esposas dos orientais através das medidas protelatórias 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>55</sup>

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 69ª 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>56</sup> Consta ainda a informação de que os estrangeiros se locomoviam livremente pelo País, em razão da incapacidade do ACNUR em 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 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>57</sup>

Assim, os estrangeiros – refugiados ou não -, em caso de suspeita de subversão eram 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

---

<sup>55</sup> GUEDES, op. cit., 2014, p. 129, 168 e 180.

<sup>56</sup> Situação de estrangeiros no Brasil sob a proteção do ACNUR. Ata da 69ª reunião dos órgãos responsáveis pela produção de informações externas (Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores, Serviço Nacional de Informações e Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional, *apud* BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. Relatório..., V. 1, p. 257).

<sup>57</sup> BRASIL. Relatório..., V. 1, p. 257-258.

a tais medidas durante a ditadura civil-militar. Por outro lado, a Comissão Nacional da Verdade teve condições de confirmar 434 mortes e desaparecimentos de vítimas do regime de exceção, dentre eles aproximadamente 3% eram de estrangeiros – imigrantes (seja com visto temporário ou permanente) ou transitórios (como no caso de alguns militantes argentinos que constam no quadro abaixo) -, percentual esse que certamente não corresponde ao total de mortos e desaparecidos.<sup>58</sup>

Da mesma forma, os dados relativos às expulsões demonstram que os números aumentaram muito após o golpe militar, e passou a crescer exponencialmente a partir de 1971. Esse número apenas reflete as expulsões decretadas com base na fundamentação legal supramencionada, 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.

Apesar disso, os dados já demonstram o maior uso desse mecanismo durante o regime autoritário, inclusive contra apátridas,<sup>59</sup> o uso em relação a países orientais, como Japão (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 baixa concessão de permanências, conforme será analisado mais adiante.<sup>60</sup> Em relação aos portugueses e

---

<sup>58</sup> Exemplo do quanto ainda não está claro quantos outros estrangeiros 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, Elio. *A Ditadura Escancarada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002, p. 386-388). Ocorre que, segundo Nilmário Miranda, Carlos Tibúrcio e o próprio Elio Gaspari, eram chamados “cubanos” pelo Exército todos os militantes que haviam 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). O percentual de 3% foi extraído da tese de Doutorado: MORAES, Ana Luisa Zago de. *Crimigração: a relação entre política migratória e política criminal no Brasil*. Tese (Doutorado). Orientador: Prof. Dr. José Carlos Moreira da Silva Filho. Programa de Pós-graduação em Ciências Criminais. Porto Alegre: PUCRS, 2016, Anexo A, p. 370-373.

<sup>59</sup> 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.

<sup>60</sup> A Operação Condor foi uma aliança político-militar, perpetrada nas décadas de 1970 e 1980, 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

espanhóis, estes compunham, ao longo da história brasileira, 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:<sup>61</sup>

Tabela 1: Número total de expulsões entre os anos de 1956 e 1981 e país de nacionalidade da maioria dos expulsos segundo o Anuário Estatístico do Brasil.

Ano	Número total de expulsões	País de nacionalidade da maioria dos expulsos
1956	12	Argentina (2)
1957	21	Japão (7)
1958	10	Portugal (2) e Espanha (2)
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

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 Nacional da Verdade. Relatório... v.1, p. 222).

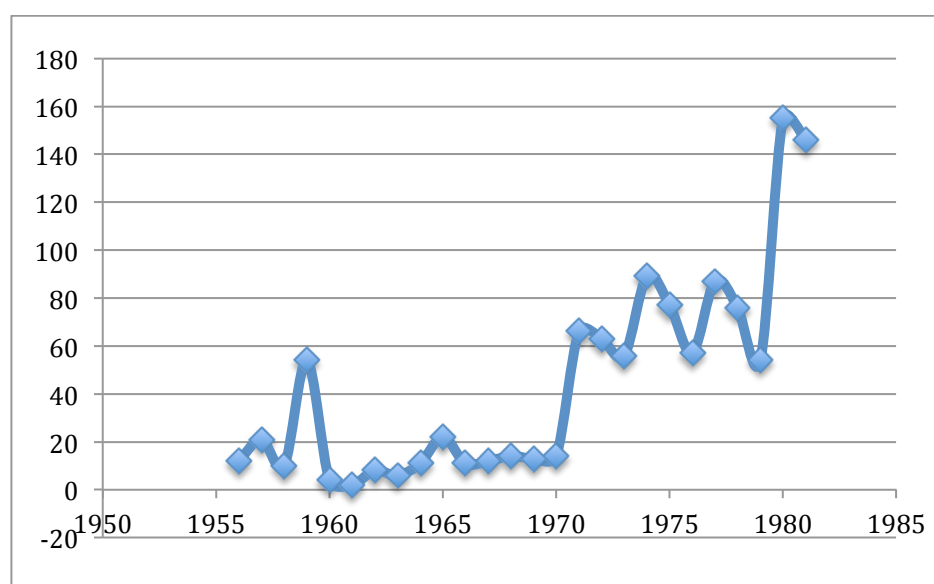
<sup>61</sup> Segundo os dados do Anuário Estatístico de 1971, fornecidos pelo Departamento Nacional de Mão de Obra, Divisão e Migração.

		(8)
1981	146	Argentina (38), Bolívia (21), Chile (19) e Uruguai (14)

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil dos anos 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 contabilizados na tabela.

Traduzindo, em gráfico, para verificar o aumento exponencial das expulsões durante a década de setenta, até atingir o ápice, em 1980:

Gráfico 1: Expulsões entre 1957 e 1981 segundo o Anuário Estatístico.



A fragilidade da condição do estrangeiro ia além da perseguição em razão da origem de país *comunista* e da perpetuidade da medida de 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, 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>62</sup>

Tabela 2: Número total de imigrantes em caráter permanente entre 1966 e 1970 segundo o Anuário Estatístico do Brasil do ano de 1971.

Ano	Número total de imigrantes em caráter permanente	Europa Ocidental/nacionalidade predominante	Europa Oriental	Asiáticos	Africanos	Apátridas
1966	8175	4971 (2708 portugueses)	88	1169	X	72
1967	11353	6667, sendo 3838 portugueses	71	1836	45	66
1968	12521	7715 (3917 portugueses)	56	1663	257	32
1969	6613	3984, sendo 1933 portugueses	42	928	16	6
1970	6887	4056, sendo 1773 portugueses	27	897	15	10

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil do ano de 1971. Os dados foram fornecidos aos anuários pelo Departamento Nacional de Mão de Obra, Divisão de Migração.

Verifica-se, das tabelas acima, o aumento das expulsões durante a Ditadura-civil militar, a repressão aos orientais no início do período, uma vez que oriundos de países “comunistas” e relacionados à “subversão”; em um segundo momento, a influência da Operação Condor para o aumento das

<sup>62</sup> 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 sentir (BARRACLOUGH, Geoffrey. Introdução à História Contemporânea. Trad. Álvaro Cabral. 5ª Ed. Zahar: Rio de Janeiro, 1983, p. 39-40).

expulsões de nacionais de países da América Latina; e, ao final, a provável relação com o início da “guerra às drogas”, tema que excede ao objetivo do presente trabalho.<sup>63</sup>

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 desaparecidos durante as operações – devido a essa troca de informações.<sup>64</sup> Durante seu depoimento à Comissão Nacional da Verdade, o Coronel Paulo Malhães 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 foi justamente essas operações que culminaram no desaparecimento de Norberto Armando Habegger, Monica Pinus de Binstock e Horacio Campiglia.<sup>65</sup>

Além dos cidadãos argentinos, outro caso relevante de atuação em face de estrangeiros perseguidos em seu país de origem foi o sequestro dos uruguaios Universindo Rodríguez Díaz, Lilián Celiberti de Casariego – com situação migratória regular no Brasil – 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>66</sup> Os uruguaios “foram detidos ilegalmente por diversos homens”, que “não apresentaram e não estavam munidos de regular mandado de prisão” e, embora sequestrados, foram julgados como

---

<sup>63</sup> O tema foi tratado e desenvolvido na tese de doutorado: MORAES, Ana Luisa Zago de. *Crimigração: a relação entre política migratória e política criminal no Brasil*. Tese (Doutorado). Orientador: Prof. Dr. José Carlos Moreira da Silva Filho. Programa de Pós-graduação em Ciências Criminais. Porto Alegre: PUCRS, 2016.

<sup>64</sup> BRASIL. Relatório..., V. 1, p. 257-259.

<sup>65</sup> BRASIL. Relatório..., V. 1, p. 257-259.

<sup>66</sup> BRASIL. Relatório..., V. 1, p. 257-259. Ver também: CUNHA, Luiz Cláudio. *Operação Condor: O seqüestro dos uruguaios – uma reportagem dos tempos da ditadura*. Porto Alegre: L&PM, 2008.

“subversivos e invasores” pela ditadura uruguaia e condenados a cinco anos de prisão.<sup>67</sup>

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 – como no 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: deixava-se 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>68</sup>

Ademais, mesmo após o advento da Lei de Anistia – Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979 -, os atos expulsórios proferidos durante o regime autoritário não perderam a eficácia. Assim, mesmo que o fundamento tenha sido exclusivamente político – como 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 totalmente à mercê da arbitrariedade presidencial até os dias de hoje: 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 permanece em seu território.

---

<sup>67</sup> BRASIL. CNV. Relatório... V. 1, 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 uruguaios. *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. 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.

<sup>68</sup> A segurança das migrações, que implica na aparente liberdade de circulação, e não disciplina das migrações [FOUCAULT, Michel. Segurança, Território, População. Curso dado do Collège de France (1977-1978). São Paulo: Martins Fontes, 2008, p. 64].

## 5. Justiça de Transição reflexa aos estrangeiros no Brasil - a atuação da Comissão de Anistia

O campo de estudos designado por Justiça de Transição tem se debruçado sobre ações institucionais que são concebidas e empreendidas em regimes democráticos para lidarem com os legados autoritários produzidos ou intensificados em períodos de exceção e autoritarismo político. A queda das ditaduras de segurança nacional na América Latina foi um período de particular desenvolvimento e conformação dessas medidas e de início mais efetivo de uma investigação científica levada adiante sob tal denominação<sup>69</sup>.

Como resultado tanto dos avanços teóricos quanto dos processos transicionais específicos na América Latina e no resto do mundo foram se configurando o que hoje se reconhece como os quatro pilares da justiça de transição<sup>70</sup>, o que obviamente não estabelece uma quantidade e uma

<sup>69</sup> Diante da limitação do espaço não pretendemos adentrar aqui na problemática da definição do termo "Justiça de Transição", tema explorado por diferentes estudos, tais como: ARTHUR, Paige. Como as 'transições' reconfiguraram os direitos humanos: uma história conceitual da justiça de transição. In: REÁTEGUI, Félix (org.). *Justiça de Transição - manual para a América Latina*. Brasília: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça; New York: International Center for Transitional Justice, 2011. p.73-133; TEITEL, Ruti. *Transitional Justice*. New York: Oxford University, 2000; WINTER, Stephen. Towards a unified theory of transitional justice. In: *The International Journal of Transitional Justice*, Oxford University Press, v.7, n.2, p.224-244, julho 2013; IVERSON, Jens. *Transitional justice, jus post bellum and international criminal law: differentiating the usages, history and dynamics*. In: *The International Journal of Transitional Justice*, Oxford University Press, v.7, n.3, p.413-433, novembro 2013; AMBOS, Kai. *The Legal Framework of Transitional Justice*. In: AMBOS, Kai; LARGE, J.; WIERDA, M. (Eds). *Building A Future On Peace And Justice: Studies On Transitional Justice, Conflict Resolution And Development*, Berlim, p. 19-103, 2009; QUINALHA, Renan Honório. *Justiça de Transição - contornos do conceito*. São Paulo: Outras Expressões; Dobra Editorial, 2013; *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*, Brasília, n.7, jan.-jun. 2012. Como patamar introdutório suficiente para os fins deste artigo, enunciamos a definição adotada em documento produzido pelo Conselho de Segurança da ONU: "A noção de 'justiça de transição' discutida no presente relatório compreende o conjunto de processos e mecanismos associados às tentativas da sociedade em chegar a um acordo quanto ao grande legado de abusos cometidos no passado, a fim de assegurar que os responsáveis prestem contas de seus atos, que seja feita a justiça e se conquiste a reconciliação. Tais mecanismos podem ser judiciais e extrajudiciais, com diferentes níveis de envolvimento internacional (ou nenhum), bem como abarcar o juízo de processos individuais, reparações, busca da verdade, reforma institucional, investigação de antecedentes, a destruição de um cargo ou a combinação de todos esses procedimentos" (NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. O Estado de Direito e a justiça de transição em sociedades em conflito ou pós-conflito. Relatório do Secretário Geral S/2004/616. In: *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*, Brasília, n.1, p.320-351, jan.-jun. 2009. p.325). Sobre o tema da Justiça de Transição, conferir: ABRÃO, Paulo. (Org.) ; VIEIRA, Jose Ribas (Org.) ; LOPES, J. R. L. (Org.) ; TORELLY, M. D. (Org.). *Dossiê: o que é justiça de transição?* In: *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*, Brasília, n.1, p.31-112, jan.-jun. 2009.

<sup>70</sup> Sobre a referência aos quatro pilares da justiça de transição servimo-nos dos apontamentos feitos em: SILVA FILHO, José Carlos Moreira da. *Justiça de Transição - da ditadura civil-militar ao*

tipificação taxativas e fechadas. Tem-se assim o pilar do Direito à Verdade e à Memória<sup>71</sup>; o pilar da Reparação, tanto econômica quanto terapêutica e simbólica, tanto individual quanto coletiva; o pilar da Justiça, querendo indicar mais especificamente a responsabilização judicial dos agentes que praticaram crimes contra a humanidade, e o pilar da Reforma das Instituições Democráticas, concentrando o foco nas instituições de segurança pública. Importante ter claro que tais pilares se interpenetram mutuamente e que o avanço de ações, políticas e reflexões mais diretamente voltadas a cada um deles fecunda e estimula os demais assim como deles se alimenta. A busca de informações sobre as violações e o esforço na reconstrução dos fatos suscita tanto a necessidade de políticas de memória como de reparação, reforma das instituições de segurança e de responsabilização. A bem da verdade, indo na direção de um desses aspectos está-se indo também na direção dos outros, daí porque tais pilares e os mecanismos correlatos devem ser percebidos de maneira holística<sup>72</sup>.

No caso brasileiro, o processo de justiça de transição tem sido conduzido pelo pilar da reparação, visto que os primeiros mecanismos acionados envolveram a criação e o trabalho de duas comissões de reparação: a Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos, criada pela Lei 9.140/1995 e a Comissão de Anistia, criada pela Lei 10.559/2002. Foi a partir da atuação dessas comissões que os demais pilares justransicionais

---

debate justransicional - direito à memória e à verdade e os caminhos da reparação e da anistia no Brasil. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015, p. 266.

<sup>71</sup> Embora sejam muitas vezes englobados conjuntamente, o Direito à Verdade e o direito à memória são categorias diferentes. Este último indica principalmente o dever do Estado diante da sociedade em promover políticas públicas de memória, e também da própria sociedade civil organizada. Já o Direito à Verdade articula-se com a necessária busca da versão mais fidedigna possível dos fatos concernentes a graves violações de direitos humanos ou a períodos de violência massiva, bem como com o dever do Estado em investigar tais fatos, esclarecê-los e garantir amplo acesso à informação pública produzida em torno deles. É claro que o direito à memória articula-se fortemente com o Direito à Verdade, basta que se tenha presente que um dos acessos privilegiados à reconstrução de tais fatos é justamente o testemunho oferecido pelos envolvidos, sua memória, e, em especial, a das vítimas, e também que a construção de narrativas públicas sobre fatos tão graves endossa e reforça a necessidade de políticas de memória que mantenham vivo simbolicamente o repúdio a tais práticas. É o conhecido lema do "para que não se esqueça, para que nunca mais aconteça".

<sup>72</sup> DE GREIFF, Pablo. Theorizing Transitional Justice. In WILLIAMS, Melissa S.; NAGY, Rosemary; ELSTER, Jon (Orgs.). Transitional Justice. New York e Londres: New York University Press, 2012. p.34-39; NAÇÕES UNIDAS – Conselho de Segurança. O Estado de Direito e a justiça de transição em sociedades em conflito ou pós-conflito. Relatório do Secretário Geral S/2004/616. In: Revista Anistia Política e Justiça de Transição, Brasília, n.1, p.320-351, jan.-jun. 2009.

mencionados começaram a ser pautados no cenário político e institucional brasileiro<sup>73</sup>.

Em síntese, a Comissão de Anistia possui a missão, já prevista no art. 8 do ADCT da Constituição de 1988, de reparar os que foram perseguidos políticos pelo Estado brasileiro entre 1946 e 1988, com especial ênfase para as perseguições promovidas ao longo da ditadura civil-militar iniciada em 1964. O conceito de anistia demarcado pelo texto constitucional e aprofundado pela Lei 10.559/2002 é muito diferente daquele pressuposto pela Lei 6.683/1979 (produzida ainda em plena ditadura). Em vez de recomendar o esquecimento das graves violações praticadas pelo Estado repressor ele tem fomentado as reconstruções narrativas de tais violências com o propósito de repará-las, tanto economicamente quanto simbolicamente.

Alguns processos de reparação já realizados pela Comissão de Anistia se direcionaram a estrangeiros que foram perseguidos pelo regime ditatorial<sup>74</sup>, por intermédio de requerimentos de anistia por eles promovidos, o que possibilitou, inclusive, a possibilidade da superação de entraves administrativos ainda em vigor que impediam a regularização dos requerentes no país, como é o caso de Peter Ho Peng.<sup>75</sup>

Peter Ho Peng, natural de Hong Kong, então colônia britânica, ingressou no Brasil, em 1950, aos dois anos de idade e adquiriu a

---

<sup>73</sup> Uma detalhada descrição desse processo sob o argumento de que a reparação foi o eixo condutor da justiça de transição no Brasil está registrada em: ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo Dalmás. O programa de reparações como eixo estruturante da justiça de transição no Brasil. In: REÁTEGUI, Félix (Org.). Justiça de Transição - manual para a América Latina. Brasília: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça; New York: International Center for Transitional Justice, 2011. p.473-516.

<sup>74</sup> Eis os casos mais emblemáticos: BRASIL. Comissão de Anistia do Ministério da Justiça. Processo nº 2010.01.67333. Requerente: Joseph Jules Comblin. Relatora: Maria Emilia Guerra Ferreira; BRASIL. Comissão de Anistia do Ministério da Justiça. Processo nº 2002.01.12443. Requerente: Frederick Birten Morris. Conselheira Sueli Aparecida Bellato; BRASIL. Comissão de Anistia do Ministério da Justiça. Processo nº 2010.01.67125. Requerente: Peter Ho Peng. Conselheiro Relator: Rodrigo Gonçalves dos Santos; BRASIL. Comissão de Anistia do Ministério da Justiça. Processo nº 2007.01.59061. Requerente: Maurice Politi. Conselheiro Relator: Vanda Davi Fernandes de Oliveira.; BRASIL. Comissão de Anistia do Ministério da Justiça. Processo nº 2008.01.61049. Requerente: Gonzalo Pastor Castro Barreda. Conselheiro: Nilmário Miranda.

<sup>75</sup> Um estudo mais detalhado do caso encontra-se em: MORAES, Ana Luisa Zago de. O caso Peter Ho Peng na Comissão de Anistia: do banimento à tentativa de reparação pela democracia. In: OLIVEIRA, Marcelo Cattoni de; MEYER, Emilio Peluso. Justiça de Transição nos 25 anos da Constituição de 1988. Belo Horizonte: Initia Via, 2014, p. 470-497.

nacionalidade brasileira.<sup>76</sup> Durante a faculdade, passou a atuar no movimento estudantil, e começou a ficar conhecido pelo seu engajamento na “[...] resistência democrática e na denúncia do regime militar”<sup>77</sup>. Foi preso e torturado diversas vezes entre 1971 e 1973 e, da última vez, foi conduzido ao DOPS, e na qualificação do interrogatório, já constava “[...] **bras. Naturalizado, digo (apátrida).**”<sup>78</sup>

Foi denunciado perante a Justiça Militar e foi instaurado o Inquérito de Expulsão nº 10.106-71<sup>79</sup>, sob a alegação da participação em **atividades subversivas**, que motivou a ordem de prisão administrativa<sup>80</sup>, mas ambos os processos foram arquivados por falta de provas. Mesmo assim, teve sua cédula de identidade subtraída e substituída por uma carteira “modelo 19”, que era destinada a estrangeiros. Então, sem “processo” ou fundamento “legal”<sup>81</sup>, houve a “**cassação pura e simples da cidadania brasileira**”,<sup>82</sup> e no seu visto de saída, datado de 05 de julho de 1973, consta “[...] **este visto não dá direito de retorno ao Brasil**”<sup>83</sup>.

Após deixar o Brasil com o registro de que o visto não dava direito a retornar ao País, Peter Ho Peng ficou apátrida, situação que perdurou até o julgamento pela Comissão de Anistia,<sup>84</sup> que esclareceu a verdade dos fatos —

<sup>76</sup> Consta na Lei nº 4.404, de 14 de setembro de 1964 que o menor estrangeiro residente no país, filho de pais estrangeiros naturalizados brasileiros e aqui domiciliados, é considerado brasileiro para todos os efeitos (art. 1º). Segundo o art. 2, “Atingida a maioridade, deverá o interessado, para conservar a nacionalidade brasileira, optar por ela, dentro de quatro anos.”

<sup>77</sup> Declaração de Raul Pont, Deputado Estadual no Rio Grande do Sul (BRASIL. Comissão de Anistia. Processo nº 2010.01.67125, p. 78).

<sup>78</sup> Ibid., p. 200.

<sup>79</sup> O fundamento foi o art. 106 do Decreto nº 66.689/1970, que regulamentava, na época, a situação dos estrangeiros no Brasil, prevendo, quanto à expulsão, hipóteses muito amplas, exemplificativamente, em seu art. 100, já citado no primeiro item deste Capítulo.

<sup>80</sup> A ordem de prisão foi expedida pelo então Ministro da Justiça, Alfredo Buzaid (BRASIL. Comissão de Anistia. Processo nº 2010.01.67125, p. 281).

<sup>81</sup> A única documentação oficial que demonstra esse ato aquém de qualquer processo ou fundamento em lei, foi um “telex” da delegacia de polícia, dirigido ao Departamento de Estrangeiros, em que consta: “CONSULTO SE HÁ IMPEDIMENTO PARA QUE PETER HO PENG DEIXE O PAIS VG CONSIDERANDO DATA 02 DO CORRENTE MESMO SOL VISTO DE SAÍDA VISANDO RADICAR-SE DEFINITIVAMENTE EEUU”. Em resposta, o Ministro da Justiça nada opôs (Ibid., p. 484-485).

<sup>82</sup> Declarações da carta de Peter Ho Peng dirigida à Comissão de Anistia (Ibid., p. 10).

<sup>83</sup> Ibid., p. 09.

<sup>84</sup> Depois de tentar, por vários meios, a recuperação da nacionalidade brasileira, recorreu à Comissão de Anistia, tendo sido autuado, em 05 de abril de 2010, o Requerimento de Anistia nº 2010.01.6712. No processo, foi comprovada a perseguição política, foi concedida a declaração de anistiado político, oficializando, em nome do Estado brasileiro, o pedido de desculpas ao anistiado pelos erros cometidos no passado, seguindo-se o reconhecimento da nacionalidade

inclusive mediante acesso a documentos antes sigilosos, mas agora disponíveis no Arquivo Nacional—, e foi além de seu papel na justiça de transição para provocar o próprio Ministério da Justiça a reapreciar os fatos do passado e, com isso, constatar que a destituição da cidadania não tinha qualquer fundamento legal sequer nas normas do regime ditatorial, tratando-se, pois, do estado de exceção como **liminaridade** do sistema, indistinção entre lei e anomia.<sup>85</sup>

Nesse caso, até a decisão, Peter tentou permanência como estrangeiro com base na reunião familiar, mas não conseguiu em razão de inúmeras exigências impossíveis de cumprir, bem como da ausência de intimação pessoal para satisfazê-las. Por isso a impossibilidade de retornar ao Brasil perdurou após o advento do regime democrático, evidenciando que, para o estrangeiro, com a vigência da mesma lei desde 1980, o tratamento não evoluiu ao ritmo da proteção internacional dos direitos humanos.

É preciso salientar que, de modo geral, não há no interior dos mecanismos transicionais um foco específico para lidar com a questão dos migrantes atingidos pelas ações autoritárias dos regimes ditatoriais do passado, até porque há, como salientado acima, uma certa confusão entre os nacionais e estrangeiros quando ambos são selecionados dentro do mesmo rótulo de "inimigos" da sociedade, o que no caso das ditaduras de segurança nacional na América Latina lhes valeu a pecha de "subversivos". Contudo, no caso brasileiro, apesar de terem sido poucos os casos de estrangeiros anistiados pela Comissão de Anistia, os migrantes que foram alcançados por mecanismos de reparação representam casos emblemáticos que indicam um horizonte de superação da herança autoritária, sinalizando claramente para a possibilidade de uma reforma institucional na área das políticas migratórias.

---

brasileira e, por último, a reparação econômica. Em seguida, foi publicada Portaria pelo Secretário Nacional de Justiça, formalizando o reconhecimento da nacionalidade brasileira, tendo sido realizada audiência especial de entrega de Certificado de nacionalidade.(BRASIL. Ministério da Justiça. Comissão de Anistia. Processo nº 2010.01.6712. Requerente: Peter Ho Peng. Conselheiro Relator: Rodrigo Gonçalves. Brasília: 2010). O Julgamento foi realizado na 4ª Sessão de Turma da Caravana da Comissão de Anistia, ocorrida no dia 13 de abril de 2012, na cidade de Porto Alegre/RS, presidida pelo Presidente da Comissão, Paulo Abrão Pires Junior, também Secretário Nacional de Justiça (BRASIL. Comissão de Anistia. Processo no 2010.01.67125, p. 670-681).

<sup>85</sup> AGAMBEN, Giorgio. Estado de exceção. São Paulo: Boitempo, 2014, p. 60-61.



É possível ainda perceber, conforme registrado neste artigo, que não apenas a Comissão de Anistia trouxe importantes contribuições no desenho de um horizonte mais democrático para as políticas migratórias brasileiras, mas também o relatório produzido pela Comissão Nacional da Verdade foi capaz de mapear o *modus operandi* do regime ditatorial tanto em relação às políticas migratórias praticadas como ao controle dos fluxos internacionais de pessoas. O relatório da Comissão Nacional da Verdade, portanto, contribui para condenar tais práticas, que, embora reforçadas pelo autoritarismo inerente aos regimes ditatoriais, está presente na própria gênese da nacionalidade moderna e na preferência dada a partir da sua lógica aos "interesses nacionais" em detrimento da valorização da pessoa humana.

Em relação às reformas institucionais para uma efetiva política migratória democrática, que deveria implicar, inclusive, na desvinculação das migrações como “questão de polícia”, bem como na viragem aos direitos humanos, não mais à segurança nacional, diversos projetos de lei estão em andamento no Congresso Nacional que repercutem direta ou indiretamente no tema, como as propostas de alterações na LEP, os PL’s sobre expulsão<sup>86</sup> e o PL sobre Apatridia. Merecem destaque, no entanto, aqueles que preveem a revogação do Estatuto do Estrangeiro e dispõem sobre uma nova lei de migrações.

O PL nº 5.655, que foi apresentado pelo Poder Executivo em 20 de julho de 2009, já está ultrapassado, é uma versão *maquiada* do atual Estatuto do Estrangeiro, não representa um Estatuto das Migrações. O PL utiliza a expressão “estrangeiro”, como sendo todo aquele que não possui a nacionalidade brasileira originária ou adquirida (art. 1º, parágrafo único). Segundo o art. 2º, é regido pelos direitos humanos, pelos interesses nacionais,

---

<sup>86</sup> Exemplificativamente, o PL 2443/2011, apresentado pelo Deputado Federal Roberto de Lucena em 03/10/2011, que propõe a proibição da concessão de visto e determina a expulsão de estrangeiro condenado ou acusado em outro país da prática, participação ou financiamento de atos terroristas. Além desse, o PL 4225/2004, que dispõe sobre o agravamento da pena para o cidadão estrangeiro que comete crime de biopirataria contra animal da fauna silvestre, nativo ou exótico: “art. 1º, § 3º A pena é aumentada até o quádruplo, se o crime for praticado por cidadão estrangeiro, o qual, após o cumprimento da pena estabelecida será imediatamente expulso do país.”. Já o Projeto de Lei nº 7.137, de 2010, que estabelece que o processo de expulsão de estrangeiro que estiver cumprindo pena no Brasil será antecipado quando o condenado passar a usufruir de benefícios prisionais foi arquivado na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, considerando que o interesse social é expulsá-lo depois de cumprida a pena.

sócio-econômicos e culturais, pela preservação das instituições democráticas e pelo fortalecimento das relações internacionais. Sobre os objetivos da política imigratória, retoma a admissão de mão de obra especializada adequada e a proteção ao trabalhador nacional (art. 4<sup>o</sup>). As vedações, por sua vez, são muito semelhantes ao Diploma da década de 80 do século XX, dentre elas a atividade político-partidária e a organização de associações de caráter político (art. 8<sup>o</sup>), e sua aprovação não implicaria em uma efetiva transição democrática, uma vez que ignora a acolhida humanitária e a própria participação social e política dos imigrantes.

Por outro lado, o Projeto de Lei do Senado n<sup>o</sup> 288/2013, de autoria do senador Aloysio Nunes Ferreira, que foi aprovado pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado Federal e remetido para a Câmara de Deputados em 4 de agosto de 2015, e atualmente tramita como Projeto de Lei no 2516/2015, já pode ser considerado um Estatuto das Migrações.<sup>87</sup> Para ele, “imigrante” é quem se estabeleça definitiva, temporária ou transitoriamente no País. O Estatuto reconhece a vulnerabilidade do migrante econômico, dos refugiados, dos asilados e dos apátridas, e é norteado por diretrizes claras e humanistas, tanto é que prevê a acolhida humanitária como ensejadora da permanência no Brasil.

## 6. Considerações finais

Como visto, durante a última Ditadura, 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 e, posteriormente, os oriundos de países que participavam

---

<sup>87</sup> O PL 2516 teve grande influência do Anteprojeto de Lei de Migrações e promoção dos direitos dos migrantes no Brasil, da Comissão de Especialistas criada pelo Ministério da Justiça pela Portaria n<sup>o</sup> 2.162/2013, que é resultado de uma longa escuta e da ampla participação da sociedade brasileira, 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. O texto, dentre outras diversas medidas, prevê o limite temporal da expulsão e reconhece a vedação de *penas* perpétuas e desproporcionais (art. 42), sendo ainda mais protetivo do que o texto inicial do PLS 288.

da Operação Condor. A expulsão foi amplamente utilizada, e as entradas de imigrantes foram reduzidas.

Após a última transição democrática, não houve uma efetiva Justiça de Transição em matéria de migrações, que implicaria, além da reparação aos imigrantes que foram atingidos por atos do regime militar, também em reformas institucionais e políticas públicas voltadas ao acolhimento e aos direitos humanos, de forma a garantir a dignidade das pessoas em situação de mobilidade, o que é incompatível com o atual Estatuto do Estrangeiro. Tal lei continua em vigor como legado do regime civil-militar e consagração máxima do paradigma da segurança nacional, e garante ao Estado a possibilidade de discriminar, punir ou ejetar, de distintas formas, inclusive a expulsão, qualquer estrangeiro que o Poder Executivo considerar como uma ameaça, culminando, inclusive, na apatridia.

Logo, a Justiça de Transição, por ser justamente um campo interdisciplinar de ação e estudo umbilicalmente vinculado aos direitos humanos e cujo foco central são as vítimas,<sup>88</sup> deve ir além das medidas reparatórias em relação aos estrangeiros que foram vítimas da Ditadura e da própria revisão da lei de anistia como fundamento à consolidação da expulsão como medida de efeitos perpétuos. Deve abranger a revogação da Lei nº 6.815/80, a promulgação de uma Lei de Migrações pautada nos direitos humanos e a realização de reformas institucionais e políticas públicas de acolhida humanitária, no intuito de começar a tratar os imigrantes como trabalhadores e, com isso, evocando os direitos fundamentais – em particular, os sociais, políticos e culturais -, visando à desconstrução do rótulo de “outro”, mormente porque o fenômeno migratório deve-se, sobretudo, à busca de trabalho e de vida digna.

---

<sup>88</sup> TORELLY, Marcelo D. Justiça de Transição e Estado Constitucional de Direito: perspectivas teórico-comparativas e análise do caso brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 53-54. Com o propósito de ressaltar o conteúdo transdisciplinar da Justiça de Transição e seu papel fundamental para o estabelecimento de uma pauta transformadora da sociedade, fundamentada na nova ordem constitucional e identificada com o repúdio aos crimes contra a humanidade e às violações de direitos humanos em geral ver: SILVA FILHO, José Carlos Moreira da. Justiça de Transição, p. 262-268.

## Referências

AGAMBEN, Giorgio. Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua I. Belo Horizonte: UFMG, 2004.

ARENDT, Hannah. Origens do totalitarismo - anti-semitismo, imperialismo, totalitarismo. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Cia. das Letras, 1989.

BARRACLOUGH, Geoffrey. Introdução à História Contemporânea. Trad. Álvaro Cabral. 5ª Ed. Zahar: Rio de Janeiro, 1983.

BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. Relatório da Comissão Nacional da Verdade. Brasília: CNV, 2014.

CAHALI, Yussef Said. Estatuto do Estrangeiro. São Paulo: Saraiva, 1983.

CARVALHO, Alciro Dardeau de. Situação Jurídica do Estrangeiro no Brasil. São Paulo: Sugestões Literárias, 1976.

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). In: <http://bnmdigital.mpf.mp.br/>. Acesso em 18 de novembro de 2013.

FARIA, Antonio Bento de. Sobre o direito de expulsão. Rio de Janeiro: Jacinto Ribeiro dos Santos Editor, 1929.

FERNANDES, Pádua. Migração na ditadura militar brasileira: desejados e indesejados perante a doutrina da segurança nacional. In: América Latina y el Derecho Internacional – herencia y perspectivas: anais do Segundo Congresso de La Sociedad Latinoamericana para el Derecho Internacional. Rio de Janeiro, 23 al 25 de agosto 2012. Disponível em: < [\*\*Direito & Práxis\*\*  
revista](http://www.lasil-</a></p></div><div data-bbox=)

sladi.org/webdav/site/lasil-sladi/shared/Working%20Papers/Working%20Paper%2013%20P%C3%A1dua%20Fernandes.pdf >. Acesso em 7 de fevereiro de 2015.

FOUCAULT, Michel. Segurança, Território, População. Curso dado do Collège de France (1977-1978). São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GASPARI, Elio. A Ditadura Escancarada. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

GUEDES, Ciça; 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.

MATE, Reyes. Contra lo politicamente correcto - política, memoria y justicia. Buenos Aires: Altamira, 2006.

\_\_\_\_\_. Memórias de Auschwitz – atualidade e política. Tradução de Antonio Sidekum. São Leopoldo: Nova Harmonia, 2005.

MORAES, Ana Luisa Zago de. Crimigração: a relação entre política migratória e política criminal no Brasil. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais. Porto Alegre: PUCRS, 2016.

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, 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 de fevereiro de 2015.

RIBEIRO, Mariana Cardoso. Venha o decreto de expulsão: a legitimação da ordem autoritária no governo Vargas. São Paulo, Dissertação de Mestrado, FFLCH, Universidade de São Paulo, 2003.

ROLLEMBERG, Denise. Cultura Política Brasileira: Redefinição No Exílio (1964-1979). *In: Hispanic Research Journal*, Vol. 7, N. 2, Junho de 2006.

SCHINKE, Vanessa Dorneles. O discurso tectônico do judiciário: subversão, política e legalidade a partir dos casos mãos amarradas e sequestro dos uruguaios. *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. 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.

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<sup>a</sup> Reunião Brasileira de Antropologia, realizada entre os dias 01 e 04 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 de maio de 2014.

SILVA FILHO, José Carlos Moreira da. Justiça de Transição - da ditadura civil-militar ao debate justicialista - direito à memória e à verdade e os caminhos da reparação e da anistia no Brasil. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

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).

TORELLY, Marcelo D. Justiça de Transição e Estado Constitucional de Direito: perspectivas teórico-comparativas e análise do caso brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. O direito internacional em um mundo em transformação (Ensaio, 1976, 2001). Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

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. 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 de março de 2015.

VISENTINI, Paulo Fagundes. A política externa do regime militar brasileiro. 2ª Ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

#### **Sobre os autores**

##### **Ana Luisa Zago de Moraes**

Doutora e Mestre em Ciências Criminais pela PUCRS. Defensora Regional de Direitos Humanos da Defensoria Pública da União no Rio Grande do Sul. E-mail: [analuisamoraes@hotmail.com](mailto:analuisamoraes@hotmail.com).

##### **José Carlos Moreira da Silva Filho**

Professor no Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais (Mestrado e Doutorado) e Graduação em Direito da PUCRS; Bolsista Produtividade em Pesquisa Nível 2 do CNPq; Ex-Conselheiro e Vice-Presidente da Comissão de Anistia. E-mail: [josecarlosfilho@terra.com.br](mailto:josecarlosfilho@terra.com.br).

**Os autores contribuíram igualmente e são os únicos responsáveis pela redação do artigo.**