

**Segundo Congreso de la Sociedad Latinoamericana para el Derecho Internacional
AMÉRICA LATINA Y EL DERECHO INTERNACIONAL – HERENCIA Y
PERSPECTIVAS**

Rio de Janeiro, 23 al 25 de agosto 2012.

**Migração na ditadura militar brasileira: desejados e indesejados perante a
doutrina de segurança nacional**

Pádua Fernandes

Membro do IDEJUST (Grupo de Estudos sobre Internacionalização do Direito e Justiça
de Transição)

Professor da Faculdade de Direito da Universidade Nove de Julho – São Paulo [Brasil].

paduafernandes@hotmail.com

1. Introdução: A ditadura militar no Brasil e a figura do indesejado

A legislação de migração no Brasil, historicamente, não se orientou pelo predomínio dos direitos humanos. O Decreto-lei nº 7967 de 1945, o primeiro a flexibilizar a política de migração, determinava, no artigo 2º, que a escolha dos migrantes seria orientada segundo a “necessidade de preservar e desenvolver, na composição étnica da população, as características mais convenientes de sua ascendência europeia”.

Essa legislação racista, criada no final da ditadura de Getúlio Vargas, correspondia a uma orientação de “embranquecer” o Brasil, diretriz que o Estado brasileiro já havia adotado no século XIX, no segundo Império. Apesar de incompatível com a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, que o Estado brasileiro ratificou,¹ esse Decreto-lei somente foi revogado no último governo da ditadura militar, do General João Figueiredo (1979-1985), por meio da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980.

¹ O tratado foi promulgado por meio do Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969.

Com a ditadura militar no Brasil (1964-1985), também não se verificou uma política migratória orientada pelos direitos humanos. Nela predominaram as diretrizes da doutrina de segurança nacional, que serviu de legitimação ideológica para o regime instaurado pelo golpe militar em 1964. De acordo com essa doutrina, certos migrantes eram indesejados, notadamente os de esquerda e os provenientes de Estados socialistas. A doutrina correspondia a uma visão bipolar do mundo, dividido entre bloco capitalista e o socialista, própria da Guerra Fria, com o propósito de lutar contra o que era chamado, pelas autoridades militares brasileiras, de MCI (Movimento Comunista Internacional).

O mencionado 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”. O Decreto-lei nº 941, de 13 de outubro de 1969, promulgado em plena ditadura militar, sob o governo de Costa e Silva, passou a definir a “situação jurídica do estrangeiro” (revogado pela Lei nº 6815, de 19 de agosto de 1980) e preocupou-se especificamente com o procedimento de expulsão do estrangeiro nocivo à segurança nacional.

Este trabalho, de caráter exploratório, parte da análise de documentos sigilosos produzidos pelo Serviço Nacional de Informações (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 (os documentos secretos mostram o cuidado com os migrantes de origem do Extremo Oriente, com operações especiais da polícia dirigidas contra essas comunidades), explicar como era realizado o controle da entrada de estrangeiros no território, e identificar que estrangeiros eram considerados indesejáveis para a segurança do Estado brasileiro.

2. O isolacionismo deceptivo e a política exterior do Brasil

A ditadura militar no Brasil (1964-1985), em traços gerais, caracterizou-se juridicamente pelo isolacionismo no tocante ao direito internacional dos direitos humanos. Tratados como os Pactos Internacionais de 1966, sobre Direitos Civis e Políticos e sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, bem como o Pacto de São

José da Costa Rica, de 1969, só foram ratificados pelo Estado brasileiro em 1992, durante o segundo governo civil após a democratização.

Uma exceção foi a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, já citada, que foi ratificada em 1969, em um esforço para promover a imagem do Brasil como “democracia racial”. No entanto, o governo teve o cuidado de não fazer a declaração facultativa do artigo 14 da Convenção, que reconhece a competência do Comitê Internacional para a Eliminação da Discriminação Racial para receber e analisar denúncias de violação dos direitos humanos cobertos na Convenção. Dessa forma, buscava-se eliminar a possibilidade de postular internacionalmente contra o racismo no Brasil.²

A política exterior busca transmitir a imagem de que o regime militar era democrático, ao mesmo tempo em que rechaçava as tentativas de fiscalização internacional nessa matéria. Em outro trabalho, chamei essa estratégia do governo brasileiro, com esses dois elementos contraditórios, de isolacionismo deceptivo:

Em termos jurídicos, foi adotada uma posição isolacionista em relação ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, com o pretexto de proteção à soberania nacional. Na jurisprudência desse período, que não é o tema deste trabalho, esta postura manteve-se por meio de um provincianismo constitucional, isto é, o afastamento de fontes e de influências do direito internacional e do direito estrangeiro.

O objeto desta pesquisa corresponde ao discurso isolacionista que está presente nos documentos oficiais produzidos pelo regime, alguns confidenciais (atas do Conselho de Segurança Nacional), alguns reservados (presentes no acervo do DEOPS/SP). Esses documentos demonstram a finalidade deceptiva desse isolacionismo. A decepção, em termos estratégicos, corresponde à manipulação da informação para enganar o inimigo; por esse motivo, o controle dos meios de comunicação e a propaganda oficial eram tão vitais para a ditadura.³

² Somente após a democratização do país a competência do Comitê foi reconhecida, e passou a ter validade interna com o Decreto Federal no 4.738, de 12 de junho de 2003.

³ FERNANDES, Pádua. O direito internacional dos direitos humanos e a ditadura militar no Brasil: o isolacionismo deceptivo. In: PADRÓS, E. S. *et al* (org.) *I Jornada de estudos sobre ditaduras e direitos humanos*. Porto Alegre: Arquivo Público do Estado do Rio Grande do Sul, 2011, p. 438-439. Acesso em http://www.apers.rs.gov.br/arquivos/1314800293.I_Jornada_Ditaduras_e_Direitos_Humanos_Ebook.pdf

O Estado agia para que não se pudesse cercear a repressão política por meio do Direito Internacional dos Direitos Humanos, dando a impressão de que isso não seria mesmo necessário, tendo em vista o caráter alegadamente democrático do regime.

Embora o Judiciário tenha, em alguns poucos casos, reconhecido a responsabilidade do governo brasileiro, ainda durante a ditadura militar, pelo assassinato de opositores políticos, essa não era a conduta oficial do Executivo federal. De 1974, encontramos documento confidencial do Exército que propõe a denegação da existência de desaparecimentos forçados com a seguinte estratégia: atribuir a campanha dos desaparecidos a que ganhava dimensão internacional, a uma estratégia de subversivos que desejavam, em uma tática de guerra psicológica adversa, atacar a imagem do regime:

Sugere-se ao CIE, [sic] que difunda aos demais Órgãos de Informações que as constantes acusações de desaparecimento de pessoas, [sic] pode ser bem encarado [sic] como manobra do inimigo, visando não só a diminuição das buscas como também a acusação aos Órgãos de Segurança como responsáveis pelos “desaparecimentos” de pessoas procuradas.⁴

No entanto, as tentativas do governo federal de afirmar que não havia presos políticos nem desaparecimentos forçados e execuções extrajudiciais realizados pelas forças de repressão política não lograram o efeito almejado. Entre outras organizações e entidades, a Santa Sé, o Tribunal Bertrand Russell, a Anistia Internacional denunciaram violações dos direitos humanos pelo regime. Por exemplo, a Comissão Internacional de Juristas preparou o relatório *Repressão policial e torturas praticadas contra presos e opositores políticos no Brasil* a partir de depoimentos de presos políticos, denunciando que, em junho de 1970, o Brasil possuía aproximadamente doze mil presos políticos e que a tortura havia se tornado em arma política; o Ministro da Justiça apressou-se, com seu Chefe de Gabinete, Manoel Gonçalves Ferreira Filho⁵ a elaborar esta nota oficial:

Não há presos políticos no Brasil. Ninguém é detido por ser contrário à política do governo. Os que se acham presos são terroristas, cujo número,

⁴ Informação n. 1851/74-LS. Assunto: Voz Operária. Ministério do Exército – Comando do II Exército. São Paulo, 9 de dezembro de 1974. 50-Z-09-189, fl. 34 – APESP.

⁵ Por sinal, ambos eram professores da Faculdade de Direito da USP, que teve importante papel na legitimação jurídica do regime então vigente, o que ainda inclui nomes como Gama e Silva e Miguel Reale.

como assinalou o general Muricy, não ultrapassa a 500. O tratamento que recebem esses presos não fere os princípios da humanidade [...] A suposta precisão das denúncias arrolando nomes de torturados e torturadores, [sic] revela simplesmente a grande imaginação dos informantes da Comissão Internacional de Juristas, que deforma os fatos para servir aos propósitos da agitação e da subversão.⁶

Trata-se exatamente do começo do governo Médici, em que ocorreu o acirramento da repressão política. A falta de compromisso com a verdade do governo federal, isto é, sua estratégia deceptiva, está documentada. A hipocrisia oficial bem se harmonizava com a doutrina da segurança nacional, conforme exposta nas publicações da Escola Superior de Guerra. Poucos anos antes do golpe militar, já se defendia a restrição dos direitos humanos na “guerra revolucionária”. O coronel Augusto Fragoso, em publicação reservada da Escola Superior de Guerra, queixava-se das Convenções de Genebra de 1949, que deixariam as Forças Armadas em desvantagem diante dos revolucionários, e defendia:

Urge, pois, que de disponha, para combater a subversão, para enfrentar a guerra revolucionária, desde o seu período clandestino, de uma legislação adequada. Não se pode manter, em relação ao militante da guerra revolucionária, o respeito das liberdades individuais asseguradas aos demais cidadãos e as medidas de proteção que beneficiam, na ação judiciária, os delinquentes do direito comum.⁷

Temos nesse texto o ataque ao Direito Internacional Humanitário, com a proposta de criar legislação nacional contrária às Convenções de Genebra, renunciando a postura isolacionista em relação ao Direito Internacional que a ditadura militar adotaria.⁸

Diante da cobrança de organizações internacionais, o governo brasileiro refugiou-se em uma doutrina da soberania absoluta e numa interpretação hipertrofiada do princípio da

⁶ O que se fala do Brasil no exterior: Em alguns países, a imagem do Brasil não é boa: continuam as acusações ao governo. E o presidente Médici está preocupado com isso. Jornal da Tarde. São Paulo, 23 de julho de 1970. 50-Z-9-14465 – APESP. Documento reservado.

⁷ Introdução ao Estudo da Guerra Revolucionária. Coronel Augusto Fragoso. Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro, 1959 – Arquivo Ana Lagôa, p. 23. Documento reservado.

⁸ Seria interessante verificar as semelhanças desse discurso com as teses jurídicas defendidas pelos Estados Unidos com a chamada “guerra do terror”.

não intervenção, que não admitiriam a fiscalização internacional no campo dos direitos humanos.

Este Centro de Informações tomou conhecimento de que organizações estrangeiras, principalmente uma que se intitula “AMNESTY INTERNATIONAL”, vêm se dirigindo a autoridades brasileiras solicitando informações sobre situação de presos políticos e outros dados, com o fim de empanar a imagem do Brasil no exterior.

O Ministério das Relações Exteriores, que frequentemente recebe tais pedidos, já dotou a política do silêncio de nada informar.

Tendo em vista tratar-se de uma abusiva ingerência em nossos assuntos internos, recomenda-se aos Órgãos descentralizados do DPF [Departamento de Polícia Federal] que orientem as demais autoridades da área, principalmente as Auditorias Militares, no sentido de adotarem, também, a política do MRE.⁹

Nesse período, a OEA foi menos atuante, em comparação, o que se deve ao bloqueio diplomático que o Estado brasileiro conseguiu lograr na matéria, com o apoio dos Estados Unidos, em boa parte dessa época de geopolítica bipolar, às ditaduras de direita na América Latina.¹⁰ Não gerou grandes consequências no seio da OEA a primeira condenação da ditadura militar brasileira pela Comissão Interamericana no caso de Olavo Hansen, sindicalista e militante do Partido Operário Revolucionário Trotskista assassinado no DOPS (Delegacia de Ordem Política e Social) de São Paulo em 1970.¹¹

⁹ Informação nº 1802/72. Ministério da Justiça – Departamento de Polícia Federal. Propaganda contra o Brasil. Brasília, 17 de julho de 1972. 50-Z-9-25159 – APESP. Documento confidencial.

¹⁰ A participação dos EUA na conspiração que deu origem ao golpe de 1964 no Brasil, com ajuda militar, está documentada e é explicada por um dos maiores historiadores brasileiros, Carlos Fico, que pesquisou os papéis desclassificados do Departamento de Estado estadunidense (FICO, Carlos. *Grande Irmão - Da Operação Brother Sam aos Anos de Chumbo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008).

¹¹ Escrevi sobre este caso em outro artigo, com Diego Marques Galindo: “Esse caso foi o primeiro a ultrapassar o bloqueio que a ditadura militar tentava impor às denúncias contra o Brasil na Comissão Interamericana dos Direitos Humanos, da Organização dos Estados Americanos (OEA). O governo Médici impediu o representante da Comissão, Durward Sandifer, de ingressar no país para investigar o caso, o que afetou a imagem internacional do Brasil. O caso também gerou queixa junto à Organização Internacional do Trabalho (OIT), que terminou de forma inconcludente.”, Tortura e assassinato no Brasil da ditadura militar: o caso de Olavo Hansen. *Revista Histórica*. Arquivo Público do Estado de São Paulo, n. 36, junho de 2009. Acesso em <http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao36/materia02/>

Hélio Bicudo, procurador de justiça que foi afastado, durante a ditadura militar, das investigações do Esquadrão da Morte,¹² e desde então se tornou um militante dos direitos humanos, foi um dos que afirmou que o Sistema Interamericano de Direitos Humanos teve mais atuação depois do que durante as ditaduras, tendo sido a Argentina uma exceção. Quanto à antiga Comissão de Direitos Humanos da ONU, sua atuação, segundo Hélio Bicudo, não teria tido tanta importância.¹³ É de lembrar que até o Brasil foi membro da Comissão durante o governo Geisel. Como lembrou Kathia Martin-Chenut, “os relatórios ostensivos da Comissão da ONU entre 1964 e 1985 não tratam das violações de direitos humanos no Brasil”, e o procedimento confidencial que foi iniciado em 1974 na Comissão foi encerrado devido a declarações do presidente Geisel favoráveis aos direitos humanos.¹⁴

No caso da Argentina, o relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, cuja visita foi autorizada pelo governo em dezembro de 1978 (a ditadura brasileira não tomaria atitude semelhante), causou grande impacto e “repercussão imediata” na frente militar; no entanto, com apoio das outras ditaduras da região, a OEA não realizou uma condenação explícita do regime.¹⁵

Como uma das exceções, em 27 de novembro de 1980 foi adotada resolução que lamentou o golpe militar na Bolívia, e se requereu à Comissão Interamericana de Direitos Humanos que preparasse no mais curto espaço de tempo um relatório sobre a situação dos direitos humanos naquele Estado.¹⁶ Com efeito, na entrada na década de 1980, começaria outra época, em que ocorreria a democratização na América Latina, e a recentemente instalada Corte Interamericana de Direitos Humanos começaria a funcionar – somente em 1980 a Corte, que iniciou seus trabalhos em 1979, apresentaria

¹² Tratava-se de quadrilha de assassinos integrada por vários policiais, entre eles o delegado Sergio Fleury (que o governo militar protegeu editando o Decreto-lei nº 5941, de 22 de novembro de 1973, prevendo que o réu primário com bons antecedentes não deveria ser submetido a prisão preventiva antes do julgamento).

¹³ MOURA, Ana Maria Straube de Assis; GONZAGA, Tahirá Endo. Hélio Bicudo: Procurador de justiça e dos direitos humanos. In: SÁ, Fernando; MUNTEAL, Oswaldo; MARTINS, Paulo Emílio. *Os Advogados e a Ditadura de 1964: A defesa dos perseguidos políticos no Brasil*. Rio de Janeiro; Petrópolis: Editora Vozes; Editora PUC Rio, 2010, p. 233.

¹⁴ MARTIN-CHENUT, Kathia. O sistema pena de exceção em face do direito internacional dos direitos humanos. In: SANTOS, Cecília MacDoell; TELES, Edson; TELES, Janaína de Almeida (org.). *Desarquivando a ditadura: memória e justiça no Brasil*, volume I. São Paulo: Aderaldo & Rothschild Editores, p. 225-249, 2009, p. 244.

¹⁵ NOVARO, Marcos; PALERMO, Vicente. *La ditadura militar (1976-1983). Del golpe de Estado a la restauración democrática*. Buenos Aires: Paidós, 2006, p. 299.

¹⁶ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. ASSEMBLEIA GERAL. AG/RES. 484 (543 (27 nov. 1980). Follow-up of the Situation of Human Rights in Bolivia. *Proceedings vol. I: Certified Texts of Resolutions*. Washington, 1981, p. 31.

seu primeiro relatório,¹⁷ e ainda teria que esperar alguns anos para apreciar seu primeiro caso.

Não obstante o fim próximo desse ciclo autoritário no continente, a Assembleia-Geral da OEA aprovou em 1981 discretíssima resolução recomendando que os Estados-membro buscassem assegurar que o exercício do poder deriva da livre e legítima expressão da vontade do povo, de acordo com as características e circunstâncias de cada país.¹⁸ No auge da repressão no Brasil, que ocorreu na década anterior, a OEA não pôde, realmente, cumprir um papel mais significativo em favor dos direitos humanos.

3. A segurança nacional e a legislação de exceção

Na história do Brasil, para a construção da figura do estrangeiro indesejável, a legislação teve uma significativa importância. Mariana Cardoso dos Santos Ribeiro, em pesquisa sobre os processos de expulsão de estrangeiros no Estado Novo, verificou-o:

No Brasil, a legislação desempenhou um papel fundamental para a legitimação do projeto étnico-nacional do governo Vargas nas décadas de 1930 e 1940. A lei brasileira restringia os direitos fundamentais dos estrangeiros e previa a exclusão de todo o estrangeiro “indesejável”: aquele que não estivesse de acordo com o projeto de nação que, segundo o ideário do Estado republicano, deveria ser católica e de população branca, símbolos da civilização. A legislação intolerante era constituída não apenas por leis publicadas, mas também por “circulares secretas” — como as que proibiam a entrada de judeus, e foi aplicada durante todo o Estado Novo (1937-1945) contra os inimigos-objetivos do regime: estrangeiros clandestinos (judeus, refugiados políticos), criminosos comuns (vagabundos, traficantes de entorpecentes, exploradores da prostituição) e políticos (comunistas, antifascistas, nazistas).¹⁹

¹⁷ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. ASSEMBLEIA GERAL. AG/RES. 507 (27 nov. 1980). Annual Report of the Inter-American Court of Human Rights. *Proceedings vol. I: Certified Texts of Resolutions*. Washington, 1981, p. 75.

¹⁸ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. ASSEMBLEIA GERAL. AG/RES 543 (10 dez. 1981). Annual Report and Special Reports of the Inter-American Commission of Human Rights. *Proceedings vol. I I: Certified English Texts of Resolutions*. Washington, 2006, p. 68-70.

¹⁹ RIBEIRO, Mariana Cardoso dos Santos. Getúlio Vargas e Francisco Franco. Um estudo comparado sobre a expulsão de estrangeiros. ROJO, Sara et al. (org.) *Anais do V Congresso Brasileiro de Hispanistas*. Belo Horizonte: Faculdade de Letras da UFMG, 2009, p. 1641. Acesso em http://www.lettras.ufmg.br/espanhol/Anais/anais_paginas_%201502-2009/Get%20Vargas.pdf

Na ditadura militar, a legislação concedia ampla discricionariedade para o Poder Executivo no tocante à entrada e permanência de estrangeiros; nesta pesquisa, porém, não se encontraram circulares secretas como aquelas do Estado Novo.

A legislação de segurança nacional produzida pela ditadura militar, até a Lei nº 7.170 de 14 de dezembro de 1983, ainda vigente (esta lei mudou o tratamento jurídico da questão), afirmava contrapor-se à “guerra psicológica adversa” e à “guerra revolucionária”. De acordo com o Decreto-lei nº 314, de 13 de março de 1967, a primeira era “o emprego da propaganda, da contrapropaganda e de ações nos campos político, econômico, psicossocial e militar, com a finalidade de influenciar ou provocar opiniões, emoções, atitudes e comportamentos de grupos estrangeiros, inimigos, neutros ou amigos, contra a consecução dos objetivos nacionais.” (Art. 3º, § 2º), e a guerra revolucionária, “o conflito interno, geralmente inspirado em uma ideologia ou auxiliado do exterior, que visa à conquista subversiva do poder pelo controle progressivo da Nação.” (Art. 3º, § 3º).

O “estrangeiro” aparece não só como grupo, Estado e indivíduo contrários aos objetivos nacionais, mas também como ideologia, o que se harmoniza com a previsão do crime de propaganda subversiva. No entanto, quais seriam esses objetivos? A segurança de que valores, ou de que grupos, realmente correspondia à segurança da nação – ou à do governo?

Hely Lopes Meirelles, um dos juristas brasileiros que mais se engajou em prol da ditadura militar (entre outros cargos, foi secretário de segurança pública e de justiça no Estado de São Paulo). A busca do conceito parte de uma renúncia à autonomia intelectual; o papel do jurista é o de acatar conceitos militares:

A conceituação doutrinária de segurança nacional vem basicamente de estudos da Escola Superior de Guerra, através de seus dirigentes e do seu Corpo Permanente de Professores. O inegável é que essa doutrina é uma formulação das Forças Armadas, [...]

[...] correta e completa conceituação se nos afigura a elaborada pela Escola Superior de Guerra, segundo a qual: Segurança nacional é o grau relativo de garantia que, através de ações políticas, econômicas, psicossociais e militares, o Estado proporciona, em determinada época, à Nação que jurisdiciona, para a consecução ou manutenção dos objetivos nacionais, a

despeito dos antagonismos ou pressões existentes ou potenciais.²⁰

A falta de autonomia intelectual parece, no entanto, um correlato perfeitamente adequado aos limites da liberdade de pensamento em um regime ditatorial. No mesmo artigo, publicado originalmente em 1972, Hely Lopes Meirelles prossegue com a melhor descrição que consegue realizar das condutas que ferem a segurança nacional:

A segurança nacional, na sua conceituação global, pode ser afetada pelas mais diversas atividades ou atuações do indivíduo ou de grupos que consciente ou inconscientemente pratiquem atos ou incitem condutas prejudiciais ou adversas ao regime político-constitucional estabelecido e aos objetivos e aspirações nacionais. São condutas subversivas ou antinacionais, que merecem a contenção do Estado e a punição de seus autores em preservação dos direitos fundamentais dos cidadãos e dos superiores interesses da comunidade e da Nação.

Vê-se não só o caráter indeterminado da doutrina ("mais diversas") como a suspeita contra o estrangeiro, pois o nacional é o valor a ser preservado. Os diferentes marxismos são considerados doutrinas não só estrangeiras, como antinacionais.

A indeterminação dos tipos jurídicos na legislação de segurança nacional refletia-se muitas vezes nas denúncias, como relatam os advogados de presos políticos dessa época. Mário Simas, um dos que mais defenderam essa categoria de presos, recorda que "havia verdadeiras denúncias que não descreviam crimes, descreviam fatos, condutas que não eram do agrado".²¹ A tipificação legal era, no mínimo, fluida.

Dessa forma, a mera denúncia de que no Brasil eram cometidas violações de direitos humanos pelo Estado era tipificada como violação à segurança nacional, na qualidade de "guerra psicológica adversa". Afinal, segundo os estudos da Escola Superior de Guerra, o "importante para o comunismo é a continuidade do seu movimento subversivo" e

²⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. Poder de polícia e segurança nacional. Revista Jurídica Virtual, Volume 4, número 40, setembro/2002. Acesso em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_40/panteao.htm

²¹ MOURA, Ana Maria Straube de Assis; GONZAGA, Tahirá Endo. Mario de Passos Simas: Mais que um advogado, um patrono. In: SÁ, Fernando; MUNTEAL, Oswaldo; MARTINS, Paulo Emílio. *Os Advogados e a Ditadura de 1964: A defesa dos perseguidos políticos no Brasil*. Rio de Janeiro; Petrópolis: Editora Vozes; Editora PUC Rio, 2010, p. 80.

A subversão deve ser entendida como o conjunto de ações de caráter predominantemente psicológico que buscam de maneira lenta, insidiosa, progressiva e, pelo menos inicialmente clandestina e sem violência – a conquista física e espiritual da população sobre a qual são desencadeadas, através da destruição das estruturas sociais fundamentais, levando-a a aspirar a uma forma de comunidade diferente, pela qual se dispõe ao sacrifício.²²

Trata-se de uma ação sobre o imaginário social, como julgava o Serviço Nacional de Informações neste texto sobre a “tática do comunismo internacional”:

Da mesma maneira que nas campanhas desencadeadas em favor dos prisioneiros políticos venezuelanos em 1964-65 ou contra o Exército francês na Argélia, a campanha contra as torturas no Brasil foi iniciada por extensos artigos de “La Nouvelle Revue Internationale” ex-órgão do Kominform, de “L’Humanité” e de “L’Unitá”. [...]

O objetivo era idêntico: provocar correntes de opinião suscetíveis ao favorecimento das alianças que o comunismo internacional desejava para melhor servir a seus fins.²³

Se a polícia do pensamento é própria de todos os regimes autoritários, é notável, na história do Brasil, a centralidade da noção de guerra psicológica adversa durante a ditadura militar. Alexandre Nodari bem destaca esse fato:

O que estava em jogo na “guerra psicológica” pode ser melhor compreendido no confronto textual entre as Leis de Segurança Nacional do regime de 1964 e aquelas que lhes são anteriores e posteriores. Em todas, proíbe-se propaganda de guerra ou de meios violentos visando subverter ou alterar a “ordem política ou social”. Todavia, só nas Leis de Segurança Nacional do regime de 1964 não encontramos a cláusula que permite a exposição, o debate ou a crítica de doutrinas. Poderíamos dizer que é no lugar desta cláusula excludente que aparece a “guerra psicológica”, ausente nas demais Leis de Segurança Nacional. A “mera exposição” deixa de ser

²² Aspectos da Guerra Contemporânea – A Guerra Revolucionária. Equipe do Departamento de Estudos (DE). Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro, 1969 – Arquivo Ana Lagôa, p. 10. Documento reservado.

²³ Comunismo Internacional: Sumário de Informações nº 3. Serviço Nacional de Informações. Março 1971. 20-C-43-4425 – APESP. Documento reservado.

encarada como “mera exposição” para se tornar *propaganda*. A linguagem é vista pelos integrantes do regime militar não como uma ferramenta de comunicação racional, mas como veículo de propagação de efeitos.²⁴

Acrescento que, se a preocupação com os efeitos dos discursos era tão essencial, é porque se tratava antes de tudo de uma concepção de todo discurso como estratégia, como guerra – e assim o direito desse período o tipificava. A fala, de antemão, era suspeita de ser contestatória. E, na medida em que a ditadura militar divulgava a imagem de que ela mesma era o verdadeiro Brasil, de que o regime militar correspondia à “essência” do país, aqueles que o contestassem só poderiam ser entendidos como estrangeiros, pelo menos ideologicamente. Outra consequência era de que se deveria considerar o estrangeiro, pessoa, organização ou doutrina, perigoso. O lema da ditadura, “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.

Por conseguinte, fazia-se necessário ao regime propagandear uma imagem oposta à que era divulgada nas campanhas internacionais pelos desaparecidos e pela anistia. Na abertura da XXXII Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, em 1977, o Ministro brasileiro das Relações Exteriores, Antonio Francisco Azeredo da Silveira, deixou evidente a posição brasileira de subordinar os direitos humanos à segurança “política e econômica” e a política exterior isolacionista nessa matéria:

[...] a solução das questões dos Direitos do Homem é da responsabilidade do Governo de cada país. Num mundo ainda e infelizmente marcado por atitudes intervencionistas, abertas ou veladas, e pela distorção de determinados temas, a nenhum país, ou conjunto de países, pode ser atribuída a condição de juiz de outros países em questões tão sérias e tão íntimas da vida nacional.²⁵

Nesse momento, em que os Estados Unidos, com a administração Carter, tinham incorporado o discurso dos direitos humanos a sua política externa, o Estado brasileiro

²⁴ NODARI, Alexandre. *Censura: ensaio sobre a “servidão imaginária”*. Tese de doutorado apresentado ao programa de pós-graduação em Letras da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2012, p. 134.

²⁵ CORREA, Luiz Felipe de Seixas. *O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006*, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007, p. 347.

via crescer contra ele campanhas internacionais que denunciavam a repressão política. Não é de estranhar que o próprio Direito Internacional tenha sido alvo da mesma prevenção oficial, da mesma hostilidade, que se tentou fundamentar em um conceito hipertrofiado de soberania. Durante o último governo da ditadura militar, o do General Figueiredo (1979-1985), parecer oficial de 1981, de autoria do então Subprocurador-Geral da República, Marcos Castrioto de Azambuja, sintetizou a posição oficial do regime em não participar da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, o Pacto de São José da Costa Rica.

Ele ressaltou que o Brasil votou a favor da criação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 1959, mas foi contra o Pacto desde a negociação na OEA em 1969. O Subprocurador-Geral, sintomaticamente, deixa de explicar que, no segundo momento, o Brasil vivia sob a ditadura militar, que mantinha uma postura isolacionista em relação ao Direito Internacional e contrária aos direitos humanos.

Era, contudo, uma tradição do Estado brasileiro, anterior a essa ditadura, a recusa a uma judicialização dos conflitos internacionais, preferindo negociações diplomáticas ou, se estas falhassem, a arbitragem. O Brasil não reconheceu, por exemplo, à jurisdição obrigatória da Corte Internacional de Justiça, prevista no artigo 36, parágrafo 2º, do Estatuto dessa Corte. Neste trecho do parecer, temos o argumento de que a participação em tribunais internacionais de direitos humanos seria incompatível com a soberania:

13. No caso em tela, uma barreira constitucional antepõe-se à aceitação pelo Brasil dos mecanismos de controle do Pacto de São José. Os direitos por ele protegidos o são também, e de forma ampla, pela Constituição e pelas leis da República, fato que carrega consigo um corolário elementar: a mesma ordem jurídica disciplina o sistema de garantia desses direitos, fazendo repousar no Poder Judiciário nacional a competência para proporcionar-lhes, em foro cível, criminal ou trabalhista, o seu amparo, e para coibir e punir, a todo momento, o seu ultraje. Desta forma, o Poder Judiciário brasileiro, que é impedido pela Constituição Federal de delegar atribuições até mesmo a seus homólogos internos, não poderia delegá-las – ou vê-las delegadas – a entidades externas, como a Corte Interamericana de Direitos Humanos.²⁶

²⁶ BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. CONSELHO DE DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA HUMANA. Razões do Itamaraty contrárias à adesão do Brasil à convenção americana de direitos humanos. Parecer assinado por Marcos Castrioto de Azambuja. *Revista OAB RJ*, nº 19, 1982, p. 377-381.

O *nonsense* do parecer em termos de Direito Internacional é evidente: não há “delegação” de competência dos tribunais nacionais para internacionais, não há relação de subordinação entre essas instituições. Ademais, a Corte Interamericana de Direitos Humanos possui um papel subsidiário: ela atua quando os mecanismos internos de proteção a esses direitos falharam ou quando são inúteis – eis o princípio do esgotamento dos recursos internos, previsto no artigo 46 da Convenção.

Em contraponto a essa posição oficial do Estado brasileiro durante a ditadura militar, a Constituição da República de 1988, aprovada após o fim da ditadura militar, iria prever expressamente a competência de tribunais internacionais de direitos humanos no artigo 7º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

4. Vigilância e expulsão de estrangeiros e deportação de imigrantes durante a ditadura militar

Pouco depois do Ato Institucional n. 5, de 1968, que institucionalizou o endurecimento da ditadura militar, foi editado o decreto-lei nº 417, de 10 de janeiro de 1969, específico para a expulsão de estrangeiros, questão que muito preocupava o regime. Foi elaborado, conforme o próprio Ministro da Justiça do presidente Costa e Silva, Gama e Silva, revelou à imprensa, “para autorizar, da maneira mais rápida, a expulsão do alienígena que atentar contra a segurança nacional e desobedecer às prescrições vedadas aos estrangeiros”.²⁷

Esse Decreto-lei (revogado pela Lei nº 6815) previa:

Art. 2º Em se tratando de procedimento contra a segurança nacional, a ordem política e social e a economia popular, assim como no caso de desrespeito à proibição especialmente prevista em lei para estrangeiro, a expulsão far-se-á mediante investigação sumária, que não poderá conceder, o prazo de quarenta e oito horas.

Parágrafo único. Dispensar-se-á a investigação sumária que quando o estrangeiro houver prestado depoimento em inquérito policial ou inquérito policial militar ou administrativo, no qual se apure haja ele se tornado passível de expulsão.

²⁷ Boletim Informativo nº 8. Serviço Nacional de Informações (SNI) – Agência São Paulo. 10 de janeiro de 1969. 50-Z-09-5828 e 5827 – APESP.

Art. 3º Não será expulso estrangeiro que tenha cônjuge ou filho brasileiro, dependente de economia paterna.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica ao estrangeiro desquitado que, não tendo filho brasileiro dependente da economia paterna, não haja sido condenado ao pagamento de alimentos ao cônjuge brasileiro.

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.

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, manteve a regra do procedimento sumário:

Art. 73. É passível de expulsão o estrangeiro que, por qualquer forma, atentar contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a tranquilidade ou a moralidade pública e à economia popular, ou cujo procedimento o torne nocivo ou perigoso à conveniência e aos interesses nacionais.

O procedimento de expulsão ficava a cargo do Ministério da Justiça e ocorria de forma sumária nos casos de violação à segurança nacional:

Art. 81. Tratando-se de infração contra a segurança nacional, a ordem política ou social e a economia popular, assim como no caso de desrespeito à proibição especialmente prevista em lei para estrangeiro, a expulsão poderá ser feita mediante investigação sumária, que não poderá exceder o prazo de 5 (cinco) dias, dentro do qual fica assegurado ao expulsando o direito de defesa.

Parágrafo único. Nos casos deste artigo, dispensar-se-á a investigação sumária quando o estrangeiro houver prestado depoimento em inquérito policial ou inquérito policial militar ou administrativo, no qual se apure haja ele se tornado passível de expulsão.

Art. 82. Salvo o caso de expulsão sumária (artigo 81), caberá pedido de reconsideração no prazo de 20 (vinte) dias, a contar da publicação do decreto, no órgão oficial da União.

A Lei nº 5.726, de 29 de outubro de 1971, que dispôs sobre “medidas preventivas e repressivas ao tráfico e uso de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica”, acrescentaria ao caput do artigo 81 os “casos de comércio, posse ou facilitação de uso de substância entorpecente ou que determine dependência física ou psíquica”.

Apesar do cerceamento da defesa no procedimento sumário de expulsão, havia uma chance de o estrangeiro conseguir não ser expulso, visto que a legislação brasileira criava duas restrições que permitiam a permanência no território nacional: ter cônjuge brasileiro, sem ser desquitado ou separado, ou ter filho brasileiro dependente “da economia paterna” de acordo com os incisos I e II do artigo 74 do Decreto-lei nº 941, de 13 de outubro de 1969 (além de notar-se o caráter de gênero da legislação brasileira da época, deve-se lembrar que o divórcio somente seria aprovado em 1979 no Brasil). Essas duas condições foram frutos da alteração feita no tocante ao direito anterior dos estrangeiros no Brasil. A Constituição brasileira de 1946, anterior à ditadura militar, impedia, com seu artigo 143, a expulsão de estrangeiro casado com brasileira e com filho dependente da economia paterna. A Constituição de 1967, imposta pela ditadura militar, passou a silenciar sobre o assunto. Os militares mantiveram aquelas restrições, contudo em uma previsão mais precária, pois lhes retiraram a hierarquia constitucional. Ademais, ao acrescentarem a exceção do desquite e da separação, restringiram a garantia anterior.

Isso fez com que Súmula nº 1 do Supremo Tribunal Federal, aprovada ainda sob a égide da Constituição de 1946, deixasse de ser aplicada, e essa Corte autorizasse a expulsão de estrangeiro separado do cônjuge brasileiro.²⁸

No tocante ao estrangeiro suspeito de marxismo, ele era alvo de vigilância, ou tinha sua entrada negada. No contexto da geopolítica bipolar, também aquele que era originário de Estados socialistas poderia encontrar restrições para entrar no Brasil. Afinal, tais “alienígenas” poderiam ser agentes do MCI, de acordo com a nomenclatura adotada pelo Serviço Nacional de Informações. No governo Geisel, até mesmo o Balé Bolshoi foi impedido de dançar no Brasil.²⁹

²⁸ Habeas-corpus nº 53.451-DF. Paciente: José Joaquim Ribeiro. Relator : Ministro Rodrigues Alckmin. Julgamento em 19 de junho de 1975.

²⁹ GASPARI, Elio. *A Ditadura Encurralada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004, p. 269.

Uma nacionalidade suspeita era a cubana. Em um dos vários documentos sobre os cidadãos desse Estado (que não tinham – e assim continuam – liberdade para viajar para o exterior e, portanto, eram de antemão suspeitos de serem agentes da Revolução), o Centro de Informações do Exército (CIE), em 1970, divulgou em documento confidencial uma lista de mais de cem cubanos que estariam a realizar “infiltração” comunista na América Latina, especialmente no Brasil e no Uruguai.

1. Em anexo, uma relação de cidadãos de nacionalidade cubana, já identificados como elementos de infiltração e, pela mesma fonte informativa, considerados altamente perigosos, os quais estão agindo com grande atividade na América Latina, preferentemente no BRASIL e no URUGUAI.
2. De acordo com a complementação verbal da informação oficial, existem no referido grupo peritos em telecomunicações, engenheiros, médicos, doutrinadores, além do pessoal especializado no adestramento de guerrilheiros, etc.
3. A informação não pôde ser complementada com os números dos passaportes ou de documento equivalente; entretanto é quase certa a presença de vários desses elementos espalhados pelo território brasileiro, agindo clandestinamente.³⁰

É significativo lembrar, nesse contexto histórico, que o Brasil ratificou em 1965 a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 com as reservas geográfica e temporal do artigo 1º, isto é, para fatos anteriores a 1º de janeiro de 1951, e entendendo como refugiado o europeu, e com ressalvas aos artigos 15 (liberdade de associação) e 17 (liberdade de trabalho). Com a ratificação do respectivo Protocolo em 1972, somente a limitação temporal foi derrubada. Esse fato, e os limites que o Brasil impôs em 1977 à atuação no país do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), fazem pensar que o Estado não queria acolher, por uma opção ideológica, os perseguidos políticos das outras ditaduras da América Latina. Após a ditadura, em 1997, a lei nº 9.474 ultrapassaria essas limitações.

Não era necessário, pois, ser cidadão de Estado socialista para ser considerado indesejável. Bastava que o estrangeiro fosse de esquerda e tivesse um olhar crítico sobre

³⁰ Informação n. 1390S/102-S1-CIE. Assunto: Atividades subversivas em território brasileiro. Lista de elementos comunistas cubanos. Ministério do Exército – Comando do II Exército. Rio, GB, 10 de junho de 1970. 50-Z-09-13567 e 50-Z-09-13566 – APESP.

o regime vigente no Brasil. James Green explica o caso dos cineastas Saul Landau e Haskell Wexler, os primeiros a filmarem um documentário sobre tortura na ditadura militar brasileira, *A report on torture*, em 1971, foram objeto de uma proibição de entrada no país, caso tentassem fazê-lo, depois de um funcionário da Embaixada brasileira ter visto o filme em Washington.³¹

Há diversos documentos sigilosos que mostram a preocupação com indivíduos específicos, que, por vezes, eram autorizados a entrar, mas eram vigiados. No espaço deste breve artigo, apontar-se-ão dois exemplos: o caso de estudante suíça que vivia no Brasil desde os quatro anos de idade e que, condenada por violação da segurança nacional e expulsa em seguida, não pôde voltar ao Brasil mesmo após a Lei de Anistia, e uma operação secreta que se dirigiu contra os imigrantes asiáticos, suspeitos de subversão.

4.1 A expulsão de Marie Hélène Russi e os efeitos da Lei de Anistia

O caso da suíça Marie Hélène Russi foi destacado por Elio Gaspari em *A Ditadura Encurralada*.³² Era estudante de História na Bahia quando participou do malogrado encontro clandestino da UNE (União Nacional dos Estudantes) em Ibiúna no ano de 1968; no ano seguinte, foi presa e condenada por sua filiação à organização de esquerda clandestina Vanguarda Armada Revolucionária Palmares.

A sua família havia migrado para o Brasil quando ela tinha quatro anos de idade. Alfabetizada em português, jamais estivera no país natal. Ela foi expulsa do Brasil por decreto de 30 de dezembro de 1975, tendo sido considerada indesejável com fundamento nos artigos 100, 103 e 108 do Decreto nº 66.689, de 11 de junho de 1970. O primeiro desses artigos dispõe sobre o estrangeiro que atenta contra a segurança nacional:

Art. 100. É passível de expulsão o estrangeiro que, por qualquer fôrma, atentar contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a tranquilidade ou a moralidade pública e a economia popular, ou cujo procedimento o torne nocivo ou perigoso à conveniência e aos interesses nacionais.

³¹ GREEN, James. *Apesar de vocês: Oposição à ditadura brasileira nos Estados Unidos, 1964-1985*. Trad. S. Duarte, São Paulo: Companhia das Letras, 2009, p. 355.

³² GASPARI, Elio. *A Ditadura Encurralada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004, p. 270.

Seu caso chegou a ser examinado pelo Supremo Tribunal Federal com a impetração do Habeas corpus nº 54.222, que acabou por sustentar unanimemente a ação do governo federal.³³ O Ministro Relator do caso, Antonio Neder, ressaltou que se deixou de dar o rito sumário à expulsão e, com isso, o procedimento demorou de 1970 a 1976, favorecendo a paciente. Ademais, mesmo que a sentença condenatória da Justiça Militar não tivesse entrado em julgado (o que havia acontecido),

[...] o Presidente da República não está ligado, nem adstrito, a qualquer sentença judiciária para expulsar o estrangeiro, porque o ato expulsório – insisto – é político e pode ser praticado até mesmo no caso de não haver procedimento criminal judiciariamente instaurado contra o estrangeiro.
[grifo do original]³⁴

A questão pôde ser noticiada pelos jornais.³⁵ Gaspari, ao incluir o caso entre os exemplos de repressão do governo Geisel, não se referiu aos pedidos que Russi fez de retornar ao Brasil após a Lei de Anistia. Após a aprovação de Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979, ela requereu o retorno ao Brasil em 18 de dezembro de 1979, afirmando que o motivo para a expulsão, a condenação na Justiça Militar, já não existia devido à superveniência da anistia no primeiro ano do governo do General Figueiredo. No entanto, o requerimento foi indeferido. Ela o fez mais uma vez, em 11 de maio de 1983, no ocaso da ditadura militar.

Apesar da vigência de uma nova lei de estrangeiros, a de número 6.815,³⁶ a expulsão continuava a ser, em 1983, um ato privativo do Presidente da República, e

³³ Ementa: “1. Decreto-lei nº 941 de 13.10.69. expulsão de estrangeiro. Sua legalidade. 2. Prisão do expulsando para o efeito de executar o decreto expulsório. Ordem escrita do Ministro da Justiça havida por legal. 3. A despeito de achar-se radicado no Brasil desde a juventude, o estrangeiro pode ser expulso do território brasileiro se configurar-se causa legal de sua expulsão. 4. Sentença da Justiça Militar que condenou estrangeiro por ser autor de crime contra a segurança nacional. Sua implicação no ato expulsório. [...]”

³⁴ Habeas corpus nº 54.222-DF. Paciente: Marie Hélène Russi. Relator : Ministro Antonio Neder. Julgamento em 19 de maio de 1976. P. 572.

³⁵ Estudante suíça é expulsa do Brasil após STF negar pedido de “habeas-corpus”. *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, 20 de maio de 1976. 50-Z-293-51 – APESP.

³⁶ Essa lei, no entanto, ainda traz continuidades do período autoritário; apesar de o Brasil ter ratificado a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo de 1967, e ter editado a lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997, o Estatuto dos Estrangeiros, como sustenta Giralda Seyferth, prevê que “Também estão excluídos os estrangeiros considerados nocivos à ordem pública ou aos interesses nacionais, coisa que dá margem a muitas interpretações, e dificulta o reconhecimento da própria condição (política, inclusive) de apátrida, refugiado ou exilado.” (SEYFERTH, Giralda. *Imigrantes, estrangeiros: a trajetória de uma categoria incomoda no campo político. Anais da 26ª Reunião Brasileira de Antropologia*,

discricionário: “Art. 66. Caberá exclusivamente ao Presidente da República resolver sobre a conveniência e a oportunidade da expulsão ou de sua revogação.”

Com essa fundamentação, seu pedido voltou a ser indeferido em 1983. No parecer do Consultor-Geral da República, Paulo Cesar Cataldo, sustentou-se que “excluem-se dos efeitos da anistia as medidas cuja adoção tenha como causa determinante a defesa da sociedade, do Estado salvo e quando a lei disponha de modo expresso sobre o anistiamiento delas.”, ademais, a expulsão era um “direito fundamental do Estado” no Direito Internacional Público.³⁷ Dessa forma, nem o ato expulsório se vinculava à condenação por crime contra a segurança nacional, nem ele havia perdido a eficácia com a Lei de Anistia.

De fato, nessa Lei, não havia menção expressa aos atos expulsórios. Os substitutivos propostos ao projeto do governo tampouco previam a questão do desfazimento das expulsões de estrangeiros.³⁸ No entanto, essa interpretação deixava o estrangeiro totalmente à mercê não propriamente da discricionariedade, mas da arbitrariedade presidencial: não importava que seu ato já tivesse sido perdoado pelo Estado. 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 em seu território.

Havia ocorrido problema semelhante em razão do Estado Novo (1937-1945), outro período de ditadura no Brasil. Mariana Cardoso Ribeiro dos Santos, tendo pesquisado os processos de expulsão na Era Vargas, analisou-o:

Os estrangeiros acusados de comunistas no Brasil não foram “totalmente” perdoados. A anistia, decretada em 18 de abril de 1945, atingiu alguns comunistas, mas nem todos. O Decreto-lei 7474/45 os anistiava da prática de comunismo, mas não incidia sobre o ato expulsório, isto é, não revogava automaticamente a expulsão. A anistia era aplicada somente em relação à prática de crime, sendo geral e irrestrita. Já a expulsão era individual, e tinha

realizada entre os dias 01 e 04 de junho de 2008, Porto Seguro, Brasil, p. 17. Acesso em http://www.abant.org.br/conteudo/ANAIS/CD_Virtual_26_RBA/mesas_redondas/trabalhos/MR%2012/giralda%20seyferth.pdf.

³⁷ Consulta 11/C/3 – P.R. nº 3.265/83. Parecer do Consultor-Geral da República Paulo Cesar Cataldo. Brasília, 5 de outubro de 1983, p. 241. Acesso em

<http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=7789>

³⁸ BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. COMISSÃO MISTA SOBRE A ANISTIA. *Anistia*. 2 vol. Brasília: Senado Federal, 1982.

um conteúdo muitíssimo mais amplo, uma vez que se referia à prática de qualquer ato “nocivo”, não necessariamente criminoso.

Conforme o MJNI [Ministério da Justiça e Negócios Interiores], a anistia apagava o delito, mas não o fato que motivava a expulsão, pois, se assim fosse, o Estado correria o risco de anistiar um indivíduo “pernicioso aos bons costumes” e à “tranquilidade pública”. Ainda que estivesse anistiado, o estrangeiro poderia ser expulso [...]”³⁹

Como a autora explica, no campo do direito penal, a exceção é a imprescritibilidade – a exceção é a dos crimes contra a humanidade (embora, para o Supremo Tribunal Federal, ao menos até o momento da escrita deste artigo, até mesmo essa exceção tenha sido coberta pela Lei de Anistia). Já o ato de expulsão, “fundado na ‘nocividade’, tem o mesmo efeito, é imprescritível e pode ser sempre executado pelo governo.”⁴⁰

Trata-se, pois, de uma punição, nesse aspecto, mais severa do que a condenação na Justiça Militar – pois esta era desfeita com a anistia. Já a revogação do ato de expulsão somente poderia ser feita caso a caso, a depender do arbítrio do Presidente da República. Os brasileiros condenados ao banimento, no entanto, puderam voltar, pois sua saída do Brasil havia sido determinada pelo Judiciário, e tais penas foram cobertas (em boa parte dos casos – a anistia não foi ampla, geral e irrestrita) pela Lei nº 6.683.

4.2 A Operação Imigrantes: suspeitas sobre os asiáticos no Brasil

Em 1976, o Exército lançou a Operação Imigrantes, que foi informada aos Secretários estaduais de Segurança Pública,⁴¹ com objetivo de coordenar “ações de busca de informes” em São Paulo (Estado brasileiro que mais recebeu imigrantes asiáticos) e Mato Grosso, para obter estas informações:

- 1) Ligações da Imigração Asiática com a subversão, com o contrabando ou com um plano de imigração pré-estabelecido.

³⁹ RIBEIRO, Mariana Cardoso dos Santos. Direito e autoritarismo, a expulsão de comunistas no Estado Novo (1937-1945). *Prisma Jurídico*. São Paulo: Universidade Nove de Julho, vol 7, n. 1, jan./jun. 2008, p. 171. Acesso em <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=93412617011>

⁴⁰ RIBEIRO, Mariana Cardoso dos Santos. Direito e autoritarismo, a expulsão de comunistas no Estado Novo (1937-1945). *Prisma Jurídico*. São Paulo: Universidade Nove de Julho, vol 7, n. 1, jan./jun. 2008, p. 180-181. Acesso em <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=93412617011>

⁴¹ Em relação a São Paulo, pode-se mencionar o documento secreto Ofício nº 137 E/2 do Comando do II Exército. Plano de Operações de Informações. São Paulo, 15 de junho de 1976. 50-Z-82-Fl. 49 – APESP.

- 2) Esquema de colocação do imigrante no país (alojamento, emprego, etc) e processamento da documentação de estrangeiro.
- 3) Possíveis envolvimentos da entrada dos asiáticos no país com MCI, com a China comunista, com a Coreia do Norte, com organizações clandestinas (nacionais ou internacionais), se positivada a ligação com a subversão.
- 4) Possíveis envolvimentos da imigração com a China Nacionalista (Formosa), com o Paraguai e com outras Organizações Asiáticas, se positivada [sic] as ligações com o contrabando ou com a imigração espontânea [sic].⁴²

A Ordem de Serviço nº 98/76, do Setor de Registro e Arquivo Civil (SERAC) do DOPS, sem data, ordenou o levantamento, em quinze dias, da “área e seu perímetro [sic] por ruas convergentes de maior densidade de encontro de ‘colonias [sic] estrangeiras’” de coreanos, chineses e japoneses.⁴³ Mas os japoneses parecem logo ter saído do foco da Operação. Em maio e junho foi realizado o levantamento de dados, apontando a existência de chineses e coreanos vindos do Paraguai por meio de Foz de Iguaçu com destino a São Paulo.

As prisões foram feitas pelo DOPS da forma como eram realizadas as prisões políticas, isto é, ilegalmente, ferindo o Código Penal Militar e até a lei de segurança nacional, sem flagrante e sem a comunicação às autoridades judiciais – algo como sequestros feitos em nome do Estado.⁴⁴ É curioso ler, em relatório reservado do DOI-CODI (Destacamento de Operações de Informações do Centro de Operações de Defesa Interna) para o Ministério do Exército, a referência a prisão de dez imigrantes legais em 10 de julho de 1976, com a seguinte qualificação: “Foi uma leva ‘fria’. Os seus integrantes estavam legalmente no Brasil.” O mesmo relatório da Operação Imigrantes trazia a lista dos que foram presos, e a subversão estava ausente. Os imigrantes chegavam com documentos falsificados, por via do Paraguai, por motivos econômicos, para as comunidades orientais no Brasil, onde esperavam receber acolhida.

⁴² Plano de Operações de Informações – Imigrantes. 50-Z-82-2272.

⁴³ Ordem de serviço nº 98/76. Setor de Registro e Arquivo Civil (SERAC) do DOPS/SP. s/d. 50-Z-09-82-fl. 819 e 820.

⁴⁴ Em um habeas-corpus proposto em nome dos presos, e assinado, entre outros, por um advogado que seria, na democratização do país, Ministro da Justiça, no governo de Fernando Henrique Cardoso, aponta-se esse caráter ilegal das prisões: “Não consta terem sido os pacientes presos em flagrante, nem se sabe da existência de ordem escrita de qualquer autoridade determinando a prisão, como exige o § 12 do art. 153 da Constituição. Da mesma forma, não lograram os impetrantes apurar a comunicação da prisão a qualquer autoridade judiciária, conforme determina aquele dispositivo constitucional.” (Habeas corpus assinado por Maria Luiza Flores da Cunha Bierrenbach, José Carlos Dias e Arnaldo Malheiros Filho. São Paulo, 20 de julho de 1976. 50-Z-82-232962).

Tudo leva a crer que trata-se [sic] de imigração de chineses oriundos de Formosa, de onde estão fugindo com receio da infiltração comunista por parte da China Continental e da procura de um melhor sistema de vida. As levas entraram legalmente no Paraguai, normalmente via aérea [...] desde o aeroporto, já são aliciados por orientais para entrada ilegal no Brasil, através de Foz do Iguaçu. [...]

[...]

Até o momento, no decorrer das investigações e análises de documentos apreendidos, não foi constatado fundo subversivo na imigração.⁴⁵

De fato, o Jornal Chinês do Brasil manifestou, em 4 de agosto de 1976, a apreensão da comunidade, afirmando que o fluxo de imigrantes vinha de Taiwan. Segundo um membro do Centro Social Chinês, Wu Tsai Yu, cerca de 3 a 5 mil chineses entravam no Brasil clandestinamente fugindo do governo da ilha e receando uma invasão pela China comunista, e as prisões das autoridades brasileiras seriam ilegais, o que gerou uma controvérsia com o presidente do Centro, Lim Fook, mais contemporizador, que afirmou que o fluxo era muito menor e que as autoridades brasileiras estavam agindo corretamente.⁴⁶

Apesar da conotação racial da operação, não se encontraram, nos documentos, preocupações eugenistas como as da primeira metade do século XX. O foco em imigrantes chineses e coreanos derivou da preocupação com uma suposta infiltração comunista de agentes oriundos da China continental e da Coreia do Norte. Esses agentes não existiam e/ou não foram encontrados, pelo que a Operação acabou por dedicar-se à entrada ilegal de estrangeiros, tendo gerado deportações, mas aparentemente, não em grande número: em 10 de agosto de 1976, havia doze imigrantes asiáticos presos no DOPS, e seis seriam deportados – nenhum por subversão, apenas por não terem visto ou por ele ter expirado.⁴⁷

⁴⁵ Operação Imigrantes – Relatório. DOI-CODI. São Paulo, 20 de julho de 1976. 50-Z-82-232961 e 232960 – APESP.

⁴⁶ O caso dos chineses clandestinos. Jornal Chinês do Brasil. 4 de agosto de 1976. 50-Z-82-232994 – APESP.

⁴⁷ Operação Imigrantes – Resumo de atividades do dia 10.08.76. DOPS/SP. São Paulo, 10 de agosto de 1976. 50-Z-82-232976 – APESP.

5. Conclusão: o estrangeiro e a segurança nacional

A perspectiva do estrangeiro está, muitas vezes, ausente nos trabalhos sobre o direito durante a ditadura militar no Brasil. Em uma das exceções, Carlos Eduardo de Abreu Boucault mostrou que até mesmo os apátridas, apesar da falta de previsão legal, poderiam ser alvo de decreto expulsório, se considerados indesejados em virtude da segurança nacional.⁴⁸ Tal segurança revelava-se um valor mais importante para o regime do que as normas de direitos humanos.

Tendo em vista o caráter da doutrina de segurança nacional, com sua caracterização do inimigo como o marxista, em um contexto internacional bipolar no qual estaria o que se caracterizava de Movimento Comunista Internacional, o estrangeiro de esquerda foi especialmente visado nesse período. Sob o prisma da noção de guerra psicológica adversa, própria daquela doutrina, a simples expressão de concepções marxistas ou críticas ao regime poderiam ensejar a tipificação da legislação de segurança nacional. Em termos jurídicos, essa doutrina expressou-se por uma rejeição ao direito internacional dos direitos humanos, inserido em uma política exterior marcado pelo isolacionismo deceptivo.

Estudamos, neste breve artigo, o caso da suíça Marie Hélène Russi, que, apesar de totalmente integrada à vida no Brasil (havia chegado ao país com quatro anos), foi expulsa devido à sua condenação com base na legislação de segurança nacional. Apesar da anistia, não pôde voltar. Verificou-se, pois, uma continuidade jurídica entre as anistias da ditadura Vargas e da ditadura militar: os estrangeiros expulsos não foram perdoados pela lei.

No caso da Operação Imigrantes, verificou-se que a preocupação com a segurança nacional poderia ensejar a vigilância sobre determinados grupos étnicos, que gerou algumas deportações, mas por irregularidade de documentação, não por subversão.

⁴⁸ Trata-se do caso de Maurice Politi, que é hoje membro diretor do Núcleo de Preservação da Memória Política em São Paulo: “O cidadão Maurice Politi, de origem franco-judaica emigrara para o Egito e adquirira a nacionalidade egípcia que lhe foi cassada por ato do governo daquele país, por ocasião da guerra intestina que ocorreu no final da década de 50. Veio ainda adolescente para o Brasil com sua família, na condição jurídica de apátrida. Ainda estudante passou a participar de movimentos estudantis e acabou perseguido pela ditadura. Ficou quatro anos preso e o Governo não decidia sua situação, pois como não era cidadão estrangeiro, em razão de sua condição de cidadão apátrida, não havia meios legais que justificassem sua expulsão do território nacional.”. BOUCAULT, Carlos Eduardo de Abreu. *Relatório de pesquisa: A condição jurídica do cidadão estrangeiro no regime militar entre 1964-1985*. São Paulo, julho de 2011. Acesso em http://www.direitounesp.com/semanajuridica/semanajuridica_pesquisaboucault.pdf

Embora a Operação tivesse um perfil racial, não se encontrou nenhum documento que revelasse a preocupação eugenista como a que ainda estava presente na era Vargas. Em nenhum desses casos, o Direito Internacional pôde servir de valia para os estrangeiros, tendo em vista a fraqueza da proteção proporcionada pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos da época, que ainda não contava com a atuação da Corte Interamericana (que, de qualquer forma, só teve sua jurisdição reconhecida pelo Brasil em 1998), e pela Comissão de Direitos Humanos da ONU.

Referências:

Fontes primárias em arquivos:

Introdução ao Estudo da Guerra Revolucionária. Coronel Augusto Fragoso. Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro, 1959 – Arquivo Ana Lagôa. Documento reservado.

Boletim Informativo n. 8. Serviço Nacional de Informações (SNI) – Agência São Paulo. 10 de janeiro de 1969. 50-Z-09-5828 e 5827 – APESP (Arquivo Público do Estado de São Paulo).

Aspectos da Guerra Contemporânea – A Guerra Revolucionária. Equipe do Departamento de Estudos (DE). Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro, 1969 – Arquivo Ana Lagôa, p. 10. Documento reservado.

Informação n. 1390S/102-S1-CIE. Assunto: Atividades subversivas em território brasileiro. Lista de elementos comunistas cubanos. Ministério do Exército – Comando do II Exército. Rio, GB, 10 de junho de 1970. 50-Z-09-13567 e 50-Z-09-13566 – APESP. Documento confidencial.

O que se fala do Brasil no exterior: Em alguns países, a imagem do Brasil não é boa: continuam as acusações ao governo. E o presidente Médici está preocupado com isso. Jornal da Tarde. São Paulo, 23 de julho de 1970. 50-Z-9-14465 – APESP. Documento reservado.

Comunismo Internacional: Sumário de Informações nº 3. Serviço Nacional de Informações. Março 1971. 20-C-43-4405 – APESP. Documento reservado.

Informação nº 1802/72. Ministério da Justiça – Departamento de Polícia Federal.
Propaganda contra o Brasil. Brasília, 17 de julho de 1972. 50-Z-9-25159 – APESP.
Documento confidencial.

Informação n. 1851/74-LS. Assunto: Voz Operária. Ministério do Exército – Comando do II Exército. São Paulo, 9 de dezembro de 1974. 50-Z-09-189, fl. 34 – APESP.
Documento confidencial.

Ordem de serviço nº 98/76. Setor de Registro e Arquivo Civil (SERAC) do DOPS/SP.
s/d. 50-Z-09-82-fl. 819 e 820 – APESP.

Estudante suíça é expulsa do Brasil após STF negar pedido de “habeas-corpus”. Jornal do Brasil. Rio de Janeiro, 20 de maio de 1976. 50-Z-293-51 – APESP.

Ofício nº 137 E/2 do Comando do II Exército. Plano de Operações de Informações. São Paulo, 15 de junho de 1976. 50-Z-82-Fl. 49 – APESP. Documento secreto.

Operação Imigrantes – Relatório. DOI-CODI – II Exército. São Paulo, 20 de julho de 1976. 50-Z-82-232961 e 232960 – APESP. Documento secreto.

Habeas corpus assinado por Maria Luiza Flores da Cunha Bierrenbach, José Carlos Dias e Arnaldo Malheiros Filho. São Paulo, 20 de julho de 1976. 50-Z-82-232962 – APESP.

O caso dos chineses clandestinos. Jornal Chinês do Brasil. 4 de agosto de 1976. 50-Z-82-232994 – APESP.

Operação Imigrantes – Resumo de atividades do dia 10.08.76. DOPS/SP. São Paulo, 10 de agosto de 1976. 50-Z-82-232976 – APESP.

Decisões, resoluções e pareceres:

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Habeas-corpus nº 53.451-DF. Paciente: José Joaquim Ribeiro. Relator : Ministro Rodrigues Alckmin. Julgamento em 19 de junho de 1975. Acesso em <http://www.stf.jus.br>

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Habeas corpus nº 54.222-DF. Paciente: Marie Hélène Russi. Relator : Ministro Antonio Neder. Julgamento em 19 de maio de 1976. Acesso em <http://www.stf.jus.br>

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. CONSELHO DE DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA HUMANA. Razões do Itamaraty contrárias à adesão do

Brasil à convenção americana de direitos humanos. Parecer assinado por Marcos Castrioto de Azambuja. *Revista OAB RJ*, n. 19 p. 377-381, 1982.

BRASIL. CONSULTORIA-GERAL DA REPÚBLICA. Consulta 11/C/3 – P.R. nº 3.265/83. Parecer do Consultor-Geral da República Paulo Cesar Cataldo. Brasília, 5 de outubro de 1983, p. 241. Acesso em <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=7789>

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. ASSEMBLEIA GERAL. AG/RES. 484 543 (27 nov. 1980). Follow-up of the Situation of Human Rights in Bolivia. *Proceedings vol. I: Certified Texts of Resolutions*. Washington, 1981, p. 31.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. ASSEMBLEIA GERAL. AG/RES. 507 543 (27 nov. 1980). Annual Report of the Inter-American Court of Human Rights. *Proceedings vol. I: Certified Texts of Resolutions*. Washington, 1981, p. 75.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. ASSEMBLEIA GERAL. AG/RES 543 (10 dez. 1981). Annual Report and Special Reports of the Inter-American Commission of Human Rights. *Proceedings vol. I I: Certified English Texts of Resolutions*. Washington, 2006, p. 68-70.

Referências bibliográficas

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. COMISSÃO MISTA SOBRE A ANISTIA. *Anistia*. 2 vol. Brasília: Senado Federal, 1982.

BOUCAULT, Carlos Eduardo de Abreu. *Relatório de pesquisa: A condição jurídica do cidadão estrangeiro no regime militar entre 1964-1985*. São Paulo, julho de 2011.

Acesso em

http://www.direitounesp.com/semanajuridica/semanajuridica_pesquisaboucault.pdf

CORREA, Luiz Felipe de Seixas. *O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006*, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

FERNANDES, Pádua. O direito internacional dos direitos humanos e a ditadura militar no Brasil: o isolacionismo deceptivo. In: PADRÓS, E. S. *et al* (org.) *I Jornada de estudos sobre ditaduras e direitos humanos*. Porto Alegre: Arquivo Público do Estado

do Rio Grande do Sul, 2011, p. 438-439. Acesso em http://www.apers.rs.gov.br/arquivos/1314800293.I_Jornada_Ditaduras_e_Direitos_Humanos_Ebook.pdf

FERNANDES, Pádua; GALINDO, Diego Marques. Tortura e assassinato no Brasil da ditadura militar: o caso de Olavo Hansen. *Revista Histórica*. Arquivo Público do Estado de São Paulo, nº 36, junho de 2009. Acesso em <http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao36/materia02>

FICO, Carlos. *Grande Irmão - Da Operação Brother Sam aos Anos de Chumbo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

GASPARI, Elio. *A Ditadura Encurralada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

GREEN, James. *Apesar de vocês: Oposição à ditadura brasileira nos Estados Unidos, 1964-1985*. Trad. S. Duarte, São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

MARTIN-CHENUT, Kathia. O sistema pena de exceção em face do direito internacional dos direitos humanos. In: SANTOS, Cecília MacDoell; TELES, Edson; TELES, Janaína de almeida (org.). *Desarquivando a ditadura: memória e justiça no Brasil*, volume I. São Paulo: Aderaldo & Rothschild Editores, p. 225-249, 2009.

MOURA, Ana Maria Straube de Assis; GONZAGA, Tahirá Endo. Mario de Passos Simas: Mais que um advogado, um patrono. In: SÁ, Fernando; MUNTEAL, Oswaldo; MARTINS, Paulo Emílio. *Os Advogados e a Ditadura de 1964: A defesa dos perseguidos políticos no Brasil*. Rio de Janeiro; Petrópolis: Editora Vozes; Editora PUC Rio, 2010, p. 74-87.

____ Hélio Bicudo: Procurador de justiça e dos direitos humanos. In: SÁ, Fernando; MUNTEAL, Oswaldo; MARTINS, Paulo Emílio. *Os Advogados e a Ditadura de 1964: A defesa dos perseguidos políticos no Brasil*. Rio de Janeiro; Petrópolis: Editora Vozes; Editora PUC Rio, 2010, p. 223-234.

MEIRELLES, Hely Lopes. Poder de polícia e segurança nacional. *Revista Jurídica Virtual*, Volume 4, número 40, setembro/2002. Acesso em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_40/panteao.htm

NODARI, Alexandre. *Censura: ensaio sobre a "servidão imaginária"*. Tese de doutorado apresentado ao programa de pós-graduação em Letras da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2012.

NOVARO, Marcos; PALERMO, Vicente. *La ditadura militar (1976-1983). Del golpe de Estado a la restauración democrática*. Buenos Aires: Paidós, 2006.

PATARRA, Neide Lopes. O Brasil: país de imigração? *@metropolis: revista eletrônica de estudos urbanos e regionais*. Ano 3, número 9, junho 2012. Acesso em: http://www.emetropolis.net/index.php?option=com_edicoes&task=artigos&id=31&lang=pt

RIBEIRO, Mariana Cardoso dos Santos. Direito e autoritarismo, a expulsão de comunistas no Estado Novo (1937-1945). *Prisma Jurídico*. São Paulo: Universidade Nove de Julho, vol 7, n. 1, jan./jun. 2008, p. 163-183. Acesso em <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=93412617011>

_____. Getúlio Vargas e Francisco Franco. Um estudo comparado sobre a expulsão de estrangeiros. ROJO, Sara et al. (org.) *Anais do V Congresso Brasileiro de Hispanistas*. Belo Horizonte: Faculdade de Letras da UFMG, 2009, p. 1640-1648. Acesso em http://www.letras.ufmg.br/espanhol/Anais/anais_paginas_%201502-2009/Get%20Vargas.pdf

SEYFERTH, Giralda. Imigrantes, estrangeiros: a trajetória de uma categoria incomoda no campo político. *Anais da 26ª Reunião Brasileira de Antropologia*, realizada entre os dias 01 e 04 de junho de 2008, Porto Seguro, Brasil, p. 17. Acesso em http://www.abant.org.br/conteudo/ANAIS/CD_Virtual_26_RBA/mesas_redondas/trabalhos/MR%2012/giralda%20seyferth.pdf