

# O ESTRANGEIRO E SUA SITUAÇÃO JURÍDICA NO BRASIL

Belisário dos Santos Jr.\*

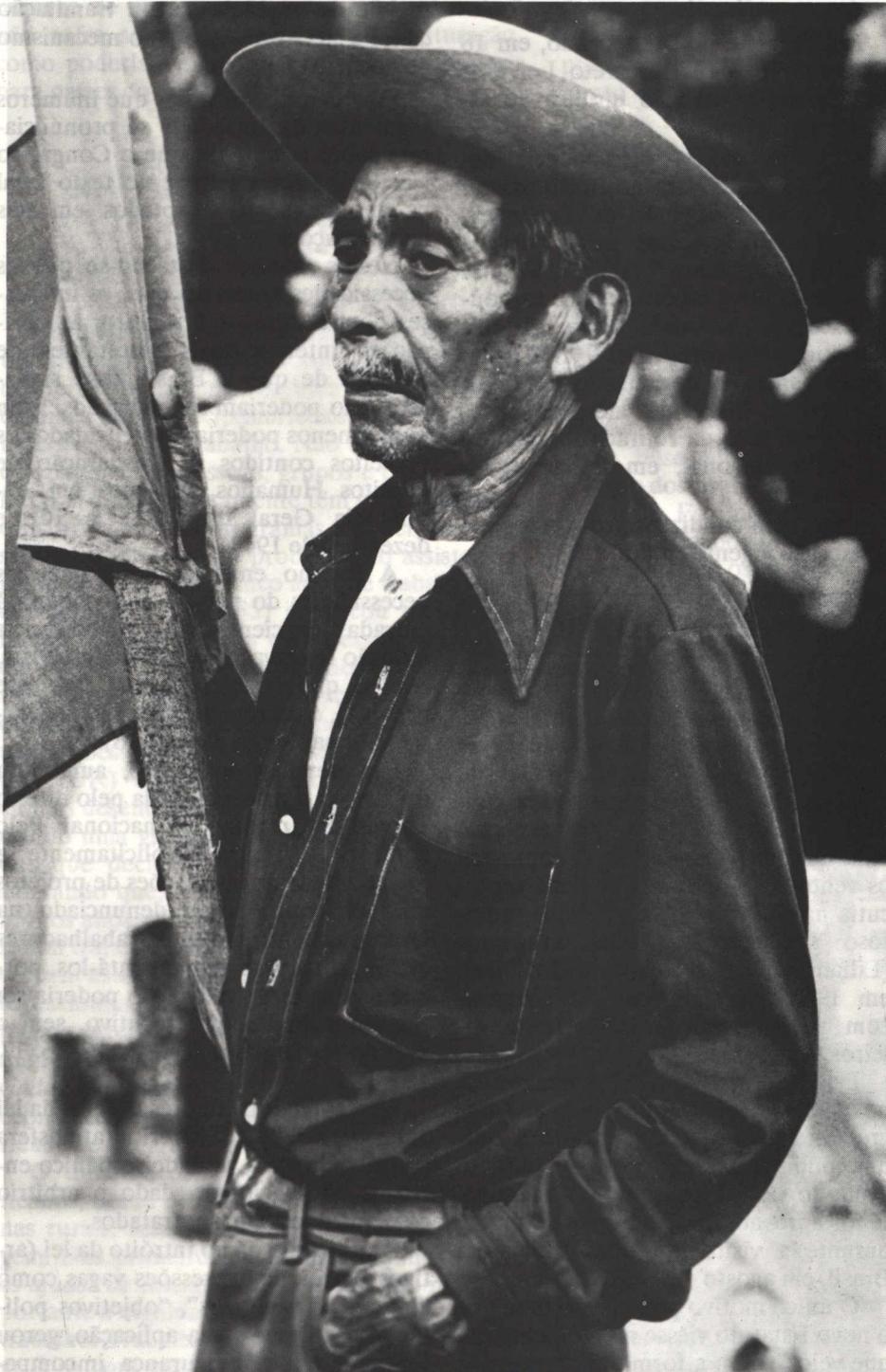
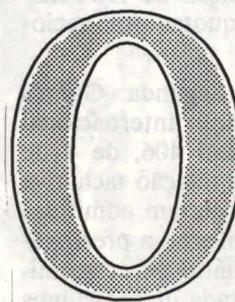


Foto: Comitê de Solidariedade ao Povo de El Salvador

## HISTÓRICO



O mundo começa a ficar cada vez menor. As barreiras da nacionalidade são frágeis para conter a expansão das grandes corporações ou os fenômenos regionais de integração econômica e social e os proces-

sos migratórios que podem acompanhá-los.

A queda do Muro de Berlim, o fenômeno da unificação econômica e jurídica da Europa e as tratativas em torno de um mercado latino-americano exigem um repensar sobre o conceito de "estrangeiros" e sua regulação pelo direito.

Historicamente, apenas razões de extrema importância conduziram a alterações legais nesse tema.

## O DIREITO ANTERIOR

No início da República, abolida há pouco a escravatura, era necessário formalizar política de incentivo à imigração, notadamente em substituição ao trabalho escravo, na lavoura. Assim, a primeira Constituição Republicana determinou a "grande naturalização" considerando cidadãos brasileiros aqueles que, achando-se no Brasil, a 15 de novembro de 1891, não declarassem o ânimo de conservar a nacionalidade de origem, no prazo dado (art. 69). Era igualmente assegurado ao estrangeiro o direito de entrar e sair livremente do território nacional, "independentemente de passaporte" e inclui (curiosamente, em meio à declaração de direitos) a permissão do Executivo de expulsar súditos estrangeiros perigosos à ordem pública ou nocivos aos interesses da República (art. 72, §§ 10 e 33).

A crise econômica do fim dos anos 20 fez com que fosse editado, pelo Governo Provisório, o decreto 19.482, de 12 de dezembro de 1930. A lei dos dois terços, como ficou conhecido o decreto, determinou a reserva no comércio e na indústria da proporção de dois terços do número de empregados para brasileiros natos.

Para ainda mais disciplinar a imigração, adequando-a às necessidades nacionais, a Constituição de 1934 instituiu o sistema de quotas por nacionalidade.

Às vésperas da Segunda Guerra Mundial, ante a situação internacional vigente, o Decreto Lei 406, de 4 de maio de 1938, trouxe relação tachativa das pessoas que não seriam admitidas no Brasil e deu ao governo a prerrogativa de limitar, por motivos econômicos ou sociais, a entrada de indivíduos de determinadas raças ou origens.

Finda a guerra, até mesmo ante a necessidade de acolher as correntes migratórias por ela determinadas, o Decreto Lei 7.967 de 18.09.1945, enunciava que o visto permanente seria concedido ao estrangeiro que estivesse em condições de permanecer no Brasil e nele pretendesse se fixar (artigo 9º), sendo necessário para sua obtenção tão somente passaporte e prova de saúde (artigo 12). Como curiosidade, assi-

nale-se o artigo 2º dessa lei a dispor que seria atendida, na admissão dos imigrantes, a necessidade de preservar e desenvolver, na composição étnica da população, as características mais convenientes da sua ascendência européia!

Em 1969, já vigente o AI-5, editou-se lei especial regulando a expulsão de estrangeiro que atentasse sobretudo contra a segurança nacional, a ordem política ou social, ou cujo procedimento o tornasse nocivo ou perigoso aos interesses nacionais.

Em seguida, no mesmo ano, em 18 de outubro, veio o Decreto Lei 941, redefinindo a situação jurídica do estrangeiro.

A partir daí, a permanência definitiva do estrangeiro no Brasil passou a ser decidida segundo exigências extralegis, estabelecidas pelos "órgãos federais competentes" (art. 19, §1º). A estada definitiva do estrangeiro tornou-se exceção. Inovando sobre as leis anteriores, o Decreto Lei 941/69 criou crimes especiais, cominando penas de privação de liberdade, além de pecuniárias, ao lado da retirada forçada do território nacional, em inúmeras hipóteses.

Tudo bem condizente com o regime de exceção vigente então.

## A LEI DE 1980

O envio ao Congresso da mensagem presidencial nº 64/80, que resultou na lei nº 8.615, de 19 de agosto de 1980, alterando a lei de estrangeiros anterior, frustrou a opinião pública brasileira que esperava uma lei mais liberal. Afinal, sopravam os ventos da abertura... E ainda repercutia na consciência brasileira o rumoroso seqüestro de dois uruguaios (Lilian Celiberti e Universindo Diaz), em 1978, por militares do Uruguai, com participação de policiais brasileiros.

Duas circunstâncias marcaram a nova lei. O projeto foi enviado ao Congresso, sem qualquer consulta à opinião pública, em maio de 1980, durante visita do Gen. Figueiredo à Argentina. E foi aprovado, por decurso de prazo, durante a visita do Gen. Videla ao Brasil, em agosto de 1980.

O único motivo ponderável para que o novo Estatuto viesse no momento em que veio, e com a forma tão repressiva

ao estrangeiro que trouxe, parecia residir na necessidade de desencorajar a vinda ao Brasil de latino-americanos, principalmente provenientes de regimes de força do Cone Sul, de onde fugiram por motivos preponderantemente políticos ou econômicos.

Era a plena vigência, com conotações internacionais, da doutrina de segurança nacional, ainda bem viva e atuante.

De outra forma não se atenderia o regime de urgência para a tramitação da lei e sua aprovação pelo mecanismo do decurso de prazo.

Foi encorajador notar que inúmeros segmentos da sociedade se pronunciaram sobre a lei, para que o Congresso Nacional fizesse refletir no texto legal os anseios sociais captados em tais manifestações.

Nesses debates destacou-se que as necessidades atuais do país, os interesses do trabalhador brasileiro, as obrigações internacionais resultantes de tratados de que o Brasil fosse signatário não poderiam ser relegados. Nem muito menos poderiam ser olvidados os preceitos contidos na Declaração de Direitos Humanos, firmados em Assembleia Geral da ONU, a 10 de dezembro de 1948.

A lei, no entanto, desatendeu às necessidades do país, criando óbices à entrada de cientistas. Possibilitou a redução imotivada da estada do turista, com o que contrariou real interesse nacional, o incremento ao turismo (artigos 12 parágrafo único e 26).

Em nenhum momento, aumentou ou alterou a proteção dada pelo direito vigente ao trabalhador nacional. Pelo contrário, admitiu implicitamente a possibilidade de instalações de projetos multinacionais, como denunciado na imprensa, com a vinda de trabalhadores estrangeiros para implementá-los, porque a política de imigração poderia ser traçada pelo Poder Executivo, sem o aval do Parlamento (artigos 15, 16, 17, 18 e 128).

Sem corrigir os rigores e vícios da lei anterior, a lei de 1980 criou atmosfera de insegurança e verdadeiro pânico entre os não-nacionais, dado o arbítrio com que poderiam ser tratados.

A utilização, já no intróito da lei (artigos 2 e 3), de expressões vagas como "interesses nacionais", "objetivos políticos" a nortear a sua aplicação, gerou sentimento de insegurança incompa-

tível com a noção de certeza que o direito deveria trazer.

A possibilidade do impedimento da entrada de um integrante da família ser estendido a todo o grupo familiar se encontrava no artigo 26, parágrafo 2º, violando princípio de direito segundo o qual pena alguma passa da pessoa do delinquente. O impedimento, como regra, à legalização das situações irregulares, afrontante do bom senso e do sentimento generoso do povo brasileiro, vem expressamente contemplado no art. 37.

A obrigação, em várias hipóteses, de delação do estrangeiro ao Ministério da Justiça, vinha tratada nos artigos 44 e ss.

A regularização, em alguns casos, da situação dos estrangeiros aqui aportados até 31 de dezembro de 1978, dependeria de acordos bilaterais com os países de origem, sendo uma das cláusulas a de que esses países paguem as despesas de deportação, em caso de negativa dessa regularização... O confinamento, nesse mesmo caso, se torna possível pela combinação dos artigos 132, I e 18.

### AS ALTERAÇÕES DE 1981 - A LEI ATUAL

Mas as pressões da opinião pública, auxiliadas pelo horror que aquela lei produziu no plano internacional, causaram dois efeitos positivos. Primeiro, a lei não foi aplicada com o rigor que seu texto permitiria. Em segundo lugar, o Congresso Nacional editou em 9.12.81 a Lei nº 6.964, reduzindo alguns excessos da lei de 1980.

E, hoje, a lei vigente é a 6.815/80 com as alterações da Lei nº 6.964/81.

As correções foram poucas mas significativas. Reintroduziu-se o visto temporário para ministros da confissão religiosa. A existência do cônjuge (tanto esposa, quanto marido) e/ou filhos brasileiros voltou a ser impeditiva da expulsão. Foram algumas das mudanças. Mas permaneceram inúmeros vícios antigos, já apontados, que tornam a lei vigente lei contra os estrangeiros. Foi com base nesta lei que, anos atrás, o governo tirou a validade das carteiras dos estrangeiros permanentes, determinando sua troca por documentos



Foto: Rita Bonassi

provisórios, a pretexto de recadastrá-los, causando pânico generalizado entre os estrangeiros, alguns dos quais há dezenas de anos no Brasil.

### A PROPRIEDADE DA TERRA - AS GRANDES CORPORAÇÕES TRANSNACIONAIS

A lei não tocou, para dar dois exemplos, no problema da propriedade da terra por estrangeiros, empresas ou pessoas físicas, e não disse uma palavra sobre a questão das empresas estrangeiras. O brasileiro foi "protegido" apenas de alguns estrangeiros, justamente aqueles que, em sua grande parte, só podiam aspirar à obtenção de subempregos ou ao exercício de funções inteiramente diversas da colaboração que poderiam emprestar, não fosse a própria situação irregular e a exploração que dela se faz.

### A RETIRADA FORÇADA DO ESTRANGEIRO

As situações mais dramáticas ocorrem quando da retirada forçada de estrangeiros do Brasil, principalmente por meio da deportação ou da expulsão. Aquela consiste em fazer abandonar o território nacional o estrangeiro que nele tenha entrado clandestinamente ou nele permanecido irregularmente. A expulsão tem consequências mais graves, como a impossibilidade de retorno ao Brasil. Para ela

se exige que o estrangeiro tenha praticado algum ato concreto, no mais das vezes, um crime contra a segurança nacional, a moralidade pública, a economia popular etc.

É importante assinalar que, de ordinário, o estrangeiro será deportado ou expulso para o país de nacionalidade ou de procedência anterior. Isto, muitas vezes, agravará ainda mais uma situação inicial de injustiça.

Que circunstâncias podem ser argüidas para afastar tais medidas? Em que casos poderá permanecer no Brasil? Quando poderá impedir seu reenvio para o país de origem?

É evidente que, de início, o estrangeiro pode tentar demonstrar que é regular sua estada no Brasil ou não ter praticado o ato nocivo que lhe é atribuído, ou que a conduta cometida não tem caráter legalmente relevante.

Na deportação que só pressupõe a irregularidade da permanência no Brasil, o estrangeiro, de regra, não pode ser preso, prevendo a lei seja ele notificado para deixar o país espontaneamente, em 8 dias.

A existência de família brasileira também pode ser expressamente alegada. Além das disposições da Lei de 1981, a própria Constituição Federal, hierarquicamente superior ao Estatuto dos Estrangeiros, protege a família e veda a extradição ou o banimento de brasileiro, o que seria indiretamente determinado pela saída compulsória de um integrante do grupo familiar.

Em casos de perseguição política, o estrangeiro poderá buscar refúgio junto ao Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) ou,

desejando permanecer no Brasil, postular asilo territorial. Nesse ponto pouco importa o ingresso clandestino ou irregular no país. As autoridades brasileiras deverão conceder asilo político, atentas ao disposto na Declaração dos Direitos do Homem, artigo 14, e na Convenção sobre Asilo Territorial de Caracas, artigos II a V, vigente no Brasil, desde o Decreto 55.929/65.

De qualquer forma, a existência de problemas políticos ou a possibilidade de submissão do estrangeiro, em seu país de origem, a tribunais de exceção, impedem sua deportação ou expulsão para aquele Estado.

Estes são alguns dos argumentos que podem ser levantados seja na esfera administrativa, fase obrigatória na expulsão, seja através do remédio do "habeas corpus", que qualquer cidadão pode impetrar, em qualquer dos casos.

## AS "ANISTIAS" DE 1981 E 1988

Em duas oportunidades foi concedida aos estrangeiros irregulares possibilidade de legalizar sua situação jurídica. Em 1981 e 1988. Ambas vieram em momento difícil da vida brasileira e latino-americana. A credibilidade nas instituições ainda era pequena. Isto somado a prazos reduzidos, elevadas taxas e pouca divulgação, redundou em atendimento inferior a 27.000 estrangeiros em 1981 e 30.000 em 1988. Um nada, diante da imensidão do problema.

## AS EXIGÊNCIAS DE UMA LEI JUSTA

A atual lei deve ser profundamente modificada para se adaptar à nova realidade social e política e perder sua roupagem predominantemente punitiva.

A revisão da lei deve ter em conta que a empresa jurídica estrangeira - e não o trabalhador estrangeiro - é que pode eficientemente ferir os interesses do trabalhador brasileiro. Da concorrência com o trabalhador estrangeiro, os brasileiros já estão suficientemente protegidos por legislação pré-existente.

Uma lei séria e definitiva deveria, além desse problema da empresa jurídica estrangeira, enfrentar a propriedade de terras e de riquezas do solo

e subsolo por estrangeiros, matérias sequer ventiladas na lei atual.

Outros pontos a rever: restabelecer a garantia de permanência a quem tenha cônjuge brasileiro (hoje só existe após cinco anos de casamento); implantar o princípio da reunificação familiar (a existência de família aqui seria motivo eficiente para garantir a permanência); em certos casos, permitir a transformação de vistos sem necessidade de saída do Brasil; regulamentação dos direitos do asilado (atenta aos princípios da convenção de Caracas, de 1954, que assegura a proteção ao perseguido desde a entrada no país concedente); estabelecer a proteção do refugiado reconhecido pela ONU (ampliando o conceito, a exemplo de inúmeros outros países, e estabelecendo o Brasil como país final de refúgio); tornar mais flexível a estadia de missionários e estudantes; erradicar penas infames como o impedimento e o confinamento; estabelecer o direito de defesa nos processos de deportação; estender aos filhos de estrangeiros, mesmo irregulares, direito à educação e saúde.

De igual relevo seria estabelecer canais eficientes para a participação dos trabalhadores brasileiros na elaboração de uma política de imigração justa, coerente com a formação da nação brasileira.

Por último, ocorre grifar a importância da concessão de uma anistia àqueles irregulares que, à época da promulgação da nova lei, já estejam integrados à vida brasileira. Esta providência deverá guardar (para que tenha alcance) forma não policial, não excessivamente burocrática, gratuita e definitiva.

Hoje, após a elaboração da nova Constituição e a realização de eleições diretas e livres, em todos os níveis, o quadro é diferente do momento das "anistias" anteriores. Iniciado o restabelecimento da confiança popular nas instituições, deveria se dar curso ao espírito ali contido e prejudicado pelas circunstâncias atrás apontadas.

## O TRABALHO DAS ORGANIZAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS

As Organizações de Direitos Humanos, notadamente as vincu-

ladas à Igreja, como a Comissão Justiça e Paz e o Serviço Pastoral dos Migrantes, vêm, nestes anos, apresentando propostas alternativas à lei ou formulando sugestões aos projetos de reformulação da lei apresentados.

Mais recentemente ofereceram comentários e propostas de alteração ao texto elaborado pela Comissão Interministerial constituída pelo Ministério da Justiça para revisão da lei nº 6815/80.

Por vezes, tem-se ido aos Tribunais, na busca de uma interpretação mais justa para a lei.

No entanto, é de fundamental importância entender que uma lei injusta não se combate só nos Tribunais, embora sejam estes, por vezes, campos de lutas dos mais importantes em tal peleja.

Cumpra aos vários segmentos da sociedade civil continuar se pronunciando por todas as formas lícitas a respeito de lei tão acintosamente contrária aos verdadeiros interesses brasileiros e às nossas mais generosas tradições.

Aos juristas, aos legisladores cabe a tarefa de propor lei nova, que regule a situação dos estrangeiros, de forma mais justa.

A todos, indistintamente, compete zelar pelo respeito e pela promoção dos direitos da pessoa humana, como o direito à vida, à liberdade, à livre locomoção, direito à privacidade, direito ao refúgio contra a perseguição injusta, direito ao trabalho, à liberdade de expressão, direito, enfim, a uma ordem internacional justa em que tais direitos e liberdades possam ser plenamente realizados, para todos, cidadãos e estrangeiros.

*\*Belisário dos Santos Jr. é advogado em São Paulo, membro da Comissão Justiça e Paz; da Associação de Advogados Latino-Americanos pela Defesa dos Direitos Humanos - AALA; e do comitê de Expertos para Prevenção da Tortura nas Américas (CEPTA).*

*"Todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade".*

*(Declaração dos Direitos do Homem, artigo 1º)*