

RICARDO BECHARA ELABRAS

CONTROLE DE IMIGRAÇÃO AEROPORTUÁRIA NO BRASIL E SUAS REPERCUSSÕES

Trabalho de Conclusão de Curso - Monografia apresentada ao Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra como requisito à obtenção do diploma do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia.

Orientador: Cel Int Aer R/1 José Teixeira Louzada

Rio de Janeiro
2015

Este trabalho, nos termos de legislação que resguarda os direitos autorais, é considerado propriedade da ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (ESG). É permitido a transcrição parcial de textos do trabalho, ou mencioná-los, para comentários e citações, desde que sem propósitos comerciais e que seja feita a referência bibliográfica completa. Os conceitos expressos neste trabalho são de responsabilidade do autor e não expressam qualquer orientação institucional da ESG

Assinatura do autor

Biblioteca General Cordeiro de Farias

Elabras, Ricardo Bechara.

Controle de imigração aeroportuária no Brasil e suas repercussões / Delegado de Polícia Federal Ricardo Bechara Elabras. - Rio de Janeiro : ESG, 2015.

58 f.

Orientador: Cel Int Aer R/1 José Teixeira Louzada.

Trabalho de Conclusão de Curso – Monografia apresentada ao Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra como requisito à obtenção do diploma do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (CAEPE), 2015.

1. Controle de Imigração. 2. Aeroportos. 3. Brasil. I.Título.

A minha gratidão à minha família, à minha esposa e meus dois filhos, amores da minha vida, face a minha ausência no ano de 2015, em decorrência do curso CAEPE – ESG e que, mesmo assim, me estimularam com palavras de amor e perseverança para alcançar o êxito final.

AGRADECIMENTOS

À instituição Departamento de Polícia Federal pelos ensinamentos que me foram passados no decorrer de toda minha trajetória profissional, que muito colaboraram para minha formação pessoal.

Aos amigos estagiários da Turma do CAEPE – Destinos do Brasil - pela excelente convivência e consolidação de um vínculo de amizade que nos foi proporcionado no ano de 2015.

Ao Corpo Permanente da ESG pelos ensinamentos e orientações, que me mostraram através de uma maneira clara que ainda é possível fazer muito por esse país, em busca do bem comum para todos nós brasileiros.

“Uma nação precisa de fé e de confiança, acima de tudo. Os céticos não constroem sociedades, os idealistas é que são os seus construtores. Só as sociedades que acreditam em si mesmas podem estar à altura dos desafios que lhe são feitos”.

Arnold Joseph Toynbee.

RESUMO

O Controle da entrada e saída de pessoas no território é uma atribuição legal do Estado soberano. Em tempos de globalização e facilidades no transporte, a entrada e saída de pessoas por aeroportos – principalmente de não nacionais – bem como a proteção contra a entrada indesejável de criminosos transnacionais e terroristas torna-se cada vez mais patente. O objetivo desse trabalho é traçar um panorama atual do controle migratório em aeroportos no Brasil e Estados Unidos da América e, através desses Estudos de Caso, propor sugestões para melhoria de tal serviço no Brasil. Esse estudo, embasado através de uma revisão bibliográfica quanto ao tema e suas implicações, usa como variáveis de comparação a engenharia institucional, legal, as formas de controle – sejam elas remotas ou não – e os mecanismos de tratamento de refugiados e de ilegais, bem como a anistia periodicamente concedida aos últimos, em ambos os países. A partir desses estudos, se conclui que falta efetivo, tecnologia, meios e organização do controle migratório no Brasil como Política de Estado, que abranja e mobilize o poder público e a sociedade em geral.

Palavras chave: Controle de Imigração. Aeroportos. Polícia Federal. Brasil. Estados Unidos.

ABSTRACT

Control of the flow of people across borders is a legal attribute of all sovereign states. In times of globalization and greater ease of transportation, the entry and exit of people at airports – mainly foreign nationals – as well as protection against the undesirable entry of transnational criminals and terrorists, are growing concerns. The objective of this work is to trace a panorama of the current immigration control at airports in Brazil and the United States, through case studies, and to make suggestions to improve this service in Brazil. This study, based on a bibliographical review on the theme and its implications, uses metrics from institutional and legal engineering as variables for comparison, along with forms of control – be they remote or not – and mechanisms for treatment of refugees and illegal aliens (in these cases also considering the periodic amnesty granted in the two countries). Based on these analyses, I conclude that lack of staffing, technology, funding and organization for controlling the cross-border flow of people is a major state policy problem in Brazil, requiring mobilization of the public sector with society in general.

Key words: Immigration control. Airports. Federal Police. Brazil. United States.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
ANP	Academia Nacional de Polícia
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANEIB	Associação Nacional de Estrangeiros e Imigrantes no Brasil
BCP	Border Control Protection
CONAERO	Comissão Nacional de Autoridades Aeroportuárias
CONARE	Comitê Nacional para Refugiados
CGPI	Coordenação Geral de Polícia de Imigração
CNIG	Conselho Nacional de Imigração
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CPF	Cadastro Nacional de Pessoa Física
DPF	Departamento de Polícia Federal
ECA	Estatuto da Criança e Adolescente
FBI	Federal Bureau of Investigation
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INFOPEN	Sistema Integrado de Informações Penitenciárias
INTERPOL	International Police
MRE	Ministério das Relações Exteriores
ONU	Organização das Nações Unidas
PNAVSEC	Programa Nacional de Segurança da Aviação Civil
SINPI	Sistema Nacional de Procurados e Impedidos
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	FLUXOS DE PESSOAS E CONTROLE ESTATAL	13
2.1	ASILO, REFUGIO E APATRIDIA.....	17
3	BRASIL E O CONTROLE DE IMIGRAÇÃO EM AEROPORTOS	22
3.1	TIPOS DE VISTOS	26
3.2	A POLÍCIA FEDERAL E O CONTROLE DO TRÁFEGO AEROPORTUÁRIO INTERNACIONAL.....	29
3.3	A INTEROPERABILIDADE ENTRE OS ÓRGÃOS AEROPORTUÁRIOS	31
3.4	ANISTIA E A FIGURA DO REFÚGIO.....	34
4	ESTADOS UNIDOS E O CONTROLE DE IMIGRAÇÃO EM AEROPORTOS ...	38
5	CONCLUSÃO	43
	REFERÊNCIAS	48
	ANEXO A – RELATOS DE CASOS USADOS COMO EXEMPLO	56

1 INTRODUÇÃO

Jared Ravin Yaffe e Kenneth Craig. O que estes dois nomes têm em comum? Dois estrangeiros de nacionalidade americana, até então desconhecidos, que adentraram no Brasil como falsos turistas, passando despercebidos pela imigração brasileira, em rota de fuga de seus países de origem, condenados pelos crimes de pedofilia, com um único intuito: darem continuidade às suas práticas delitivas¹.

Casos como esses, de foragidos internacionais, que buscam abrigo no Brasil, são apenas alguns dos exemplos, dentre outros, que ocorrem diante da fragilidade em que se encontra o atual sistema de controle migratório aeroportuário brasileiro.

Historicamente, constatamos que o controle da imigração² tem relevância primordial na segurança de um Estado. Atualmente, o que observamos no mundo contemporâneo, é que há alguns Estados que não cuidam adequadamente de seu sistema de imigração, com políticas firmes e corretas, tornam-se vulneráveis, e podem sofrer atentados contra a sua segurança e defesa nacionais.

A geopolítica do século XXI nos mostra que as grandes migrações vêm ocorrendo devido à extrema pobreza, desemprego e guerras entre países do oriente.

Desde os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, o nível de alerta global em relação à movimentação de possíveis terroristas foi largamente ampliado, de modo que cabe às autoridades responsáveis pelo controle migratório zelar pela integridade de seus sistemas operacionais, adotar ações de gerenciamento de riscos, identificar possíveis ameaças, bem como executar contramedidas de caráter efetivos para evitar danos que podem ser irreversíveis.

Não se pode deixar de observar a França, que ao não cuidar eficazmente de sua segurança aeroportuária, no que concerne aos cidadãos estrangeiros que para lá imigraram anos atrás, e ao não verificar a contento as reais intenções a que se propunham, passaram a sofrer grandes ataques terroristas em um passado recente, como ocorreu no massacre do semanário *Charlie Hebdo*.

¹ O caso desses dois indivíduos, cuja participação direta do autor desse trabalho motivou os exemplos, encontram-se detalhados no Anexo I desse trabalho.

² Tratar-se-á do termo “controle de imigração” como a atividade perpetrada pelo Estado no controle de entrada de pessoas no território nacional, através dos aeroportos internacionais.

O massacre do *Charlie Hebdo* foi considerado um atentado terrorista, que ocorreu em 07 de janeiro de 2015, em Paris – França, ocasionando a morte de 12 pessoas e 5 feridos, perpetrado por dois irmãos franco-argelinos. Na mesma data, outro francês de origem muçulmana, matou um policial na periferia de Paris, e um dia após o massacre de *Charlie Hebdo*, invadiu um supermercado de comida judaica, fazendo reféns e matando 4 deles logo em seguida (BBC, 2015).

Com a proximidade dos Grandes Eventos que ocorrerão no Brasil e especificamente as Olimpíadas 2016, na cidade do Rio de Janeiro, pode-se afirmar que a imigração realizada pela Polícia Federal será um dos setores chave para garantir a segurança e o bem estar quer de brasileiros, estrangeiros e autoridades que para cá virão.

A previsão de aumento de fluxo de turistas e autoridades estrangeiras, durante a realização das Olimpíadas 2016, torna o Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro – Galeão, vulnerável às ações do terrorismo internacional.

Entretanto, deve-se sempre ter em mente que a segurança nacional poderá sofrer danos reais, diante da inobservância do dever de cuidado de descobrir-se qual será a real finalidade que o estrangeiro pretende adentrar em nosso território nacional.

Vale a máxima que o passaporte brasileiro é o mais cobiçado no mercado negro internacional, diante da falta de padrão definido de nosso povo, o que dá margem a falsificações até mesmo quase perfeitas (MESQUITA, 2015).

À Polícia Federal, que tem suas atribuições definidas pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, incumbe a vigilância das fronteiras brasileiras (BRASIL, Constituição Federal..., 2015).

Fazem parte de suas atribuições a fiscalização de entrada e saída de pessoas no país, o controle dos meios de transporte que realizam o tráfego internacional, e a investigação e o combate dos crimes nacionais ou transnacionais que ocorram ou tenham início na faixa de fronteira: o tráfico de drogas, de armas, de pessoas; crimes contra a fauna e a flora, como a exploração ilegal de madeira e a biopirataria.

Em eventos de admissão de estrangeiros, podem ocorrer alguns descontroles, quais sejam: aqueles que tentam adentrar o território nacional, com falsos vistos, falsas alegações, ou até mesmo utilizando-se inadequadamente do instituto do refúgio.

É pertinente nesse ponto algumas indagações, que norteiam esse trabalho: o controle de imigração aeroportuário brasileiro vem sendo realizado de maneira adequada? A utilização de funcionários contratados (terceirização) nos canais de entrada e saída de passageiros nos terminais internacionais aeroportuários no Brasil estaria em consonância com a metodologia aplicada de segurança interna por outros países? Quais seriam os parâmetros adequados para uma admissão de um estrangeiro em um país com as características do Brasil? Existe interoperabilidade entre as Autoridades imigratórias brasileiras?

A hipótese desse trabalho é que há falhas tanto no aparato de segurança quanto na legislação brasileiros, que, ao facilitar a entrada de não-nacionais que se evadem ao controle de imigração nos aeroportos, diminuem o exercício da soberania brasileira.

As Autoridades imigratórias brasileiras têm como objetivo maior trazer elementos objetivos, onde se observados, irão primar por um atendimento imigratório célere, prático e eficiente, com qualidade e resultados, de modo a minimizar o tempo de embarque/desembarque de brasileiros e estrangeiros, sem deixar de lado a integridade dos sistemas operacionais vigentes e a segurança do controle migratório nacional; portanto, a elaboração desse estudo comparativo, a fim de demonstrar o atual panorama do controle imigratório em aeroportos no Brasil e nos Estados Unidos, se torna tão relevante para a compreensão do andamento da soberania brasileira e de quais medidas, a partir de sugestões, podem ser empreendidas para a solução de eventuais falhas

Em suma, ao longo do trabalho, buscaremos mostrar quais meios são necessários para otimizar o procedimento de imigração brasileira, assim como sugerir idéias pragmáticas para reforçar os procedimentos de gerenciamento de riscos inerentes à entrada de estrangeiros no país, detectando possíveis ameaças e adotando contramedidas efetivas para neutralizá-las, além de traçar paralelos com outros sistemas de imigração vigentes no mundo, como por exemplo nos Estados Unidos, *Homeland Security – Customs Border Control*, cuja política de segurança interna é reconhecida internacionalmente como uma das mais eficientes.

Esse estudo será desenvolvido tentando exemplificar com casos em concreto e reais, a fim de tornar a dinâmica do leitor atrativa.

Nessa breve introdução, procuramos contextualizar o leitor quanto aos propósitos desse trabalho, suas principais hipóteses e definições.

No capítulo que se segue, ofereceremos princípios teóricos que utilizaremos para discorrer sobre o fluxo de pessoas e controle estatal, suas implicações para a soberania dos Estados, bem como os estatutos do refúgio, asilo e o complicado problema da apatridia. Esse capítulo é fundamental para o desenvolvimento do estudo de caso a ser feito posteriormente.

No terceiro e quarto capítulos, se empreenderá um Estudo de Caso sobre como o Controle de Imigração em Aeroportos é feito no Brasil e nos Estados Unidos, tendo como parâmetro de comparação os seguintes: qual a legislação, qual o *locus* e quais as autoridades que a fazem, bem como quais mecanismos usam, passando por vistos, anistia e refúgio.

Os casos que utilizaremos serão aqueles em que o autor esteve envolvido diretamente, e, para tanto, valer-nos-emos da experiência *in loco* para discutir tais questões. Os casos estarão detalhados no anexo.

Por fim, ofereceremos uma conclusão, com o objetivo de concatenar a comparação dos Estudos de Caso e oferecer propostas completas para o Controle de Imigração em Aeroportos no Brasil, bem como algumas palavras a guisa de fechamento.

2 FLUXOS DE PESSOAS E CONTROLE ESTATAL

Desde os tempos mais remotos da humanidade, já existia o movimento migratório, que ocorria quando uma vez esgotados os alimentos de sua terra, o homem partia para novos horizontes, com o intuito de abastecer e alimentar sua família, e tal fenômeno, após a criação do Estado, transpassando até os dias de hoje, tem ganhado força e vitalidade (LOPES, 1974).

Com base no art. 13 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948, “todo homem tem direito a liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado. Todo o homem tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar”.

O art. 14 da mesma Declaração diz que “todo o homem, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países”.

Após a consolidação da soberania do Estado-nação, com a Paz de Vestfália, consolidou-se ainda mais a figura da nacionalidade - baseada na alteridade - como restritor dos direitos de habitação em um Estado, bem como limitador dos direitos oferecidos pelo Estado a esses nacionais - configurados como objeto último da existência do Estado. É exatamente a partir desse fato que a distinção entre os nacionais de um Estado e os estrangeiros se faz cada vez mais importante. A fim de fazer valer essa delimitação, os Estados passaram a, a partir de suas fronteiras, controlar o fluxo de pessoas, bem como a entrada de não-nacionais, e organizar as permissões de trabalho dos últimos, quando aquiescidas pelo Estado.

Nos primórdios, a palavra "fronteira" era utilizada para delimitar a fachada de um edifício ou a linha de frente de um exército. Somente no século XVI, o conceito foi modernamente aplicado aos limites de um espaço delimitado - mormente um Estado - dando origem ao seu conceito moderno: espaço delimitado por onde a soberania de um determinado Estado vigora (NEOCLEOUS, 2003). Contudo, dada a globalização³, as fronteiras têm se tornado cada vez mais diferentes do que os limites do Estado em si: o deslocamento da fronteira fora feito para os portais de chegada e saída de pessoas, e até mesmo, através da emissão de vistos e

³ Para fins desse trabalho, usaremos o conceito de globalização, de acordo com a Política Nacional de Defesa (2015), que se caracteriza “pela interdependência crescente dos países, pela revolução tecnológica e pela expansão do comércio internacional e dos fluxos de capitais, que resultou avanços para uma parcela da humanidade”. A esse conceito se soma a facilitação dos fluxos de pessoas e de informações, proporcionada pela referida revolução tecnológica.

permissões, para locais distantes do território dos mesmos, em um fenômeno que tem sido chamado de "controle remoto" (WALTERS, 2006).

Embora a Convenção de Direito Internacional Privado, em seu artigo primeiro, prescreve que “os estrangeiros que pertençam a qualquer dos Estados contratantes gozam, no território dos demais, dos mesmos direitos civis que se concedam aos nacionais” (CONVENÇÃO DE DIREITO INTERNACIONAL PRIVADO, 2015), é prerrogativa do Estado, ao controlar o fluxo de quem entra no seu território, decidir quem efetivamente pode entrar, quem participa do processo político, tendo direito a voz e voto, quem pode trabalhar em seu território - podendo preferir, por motivos diversos, inclusive econômicos, que as vagas de trabalho fiquem restritas aos seus nacionais - e quem poderá, efetivamente, naturalizar-se - isso é, fazer efetivamente parte da nação que o Estado protege, fazendo parte última dos direitos concedidos aos que nasceram naquele território (GUIRAUDON & LAHAV, 2000).

A essas permissões de ingresso, de caráter temporário, permanente ou com a possibilidade de trabalho, dá-se o nome de vistos, que são emitidos pelo Estado destino, através de suas representações diplomáticas e consulares, após análise prévia sob critérios de cada Estado, aos indivíduos não-nacionais que desejem tal situação. Ainda, é permitido aos Estados, através de acordos bilaterais ou multilaterais – fundados principalmente no princípio da reciprocidade –, estabelecer regras de aceitação automática de fluxos de não-nacionais, e estabelecer limitações para tal.

Para aqueles que pregam a livre circulação entre os povos, com o livre direito de imigrar, sem barreiras ou limitações aparentes entre os países, a miscigenação entre os povos seria condição essencial para o progresso das nações, pois só assim teríamos o incremento da mão-de-obra, promovendo um aumento da competitividade e conseqüentemente da produção (LOPES, 1974).

Passos (2015) relata que um dia todos os países poderão crescer e avançar em conjunto, sem diferença de raças e civilizações, garantindo-se o respeito ao imigrante, para que todos sejam bem vindos em qualquer lugar, respeitando-se o que está previsto na declaração dos direitos humanos. Sugere que “a verdadeira essência de ser um cidadão, de pertencer a determinado país, está em conviver nele, em meio a sua cultura, e não simplesmente em nascer no país”.

Na sua grande maioria, as imigrações se dão por razões econômicas, quando os estrangeiros tentam buscar melhores condições de vida e de trabalho para si e seus familiares, quer na busca da satisfação pessoal ou profissionais. Transpassam fronteiras, a custo muitas vezes de suas próprias vidas, na tentativa de obterem um trabalho digno, mantendo acesa a chama de um dia retornarem para sua terra natal, em melhores condições de vida, para ajudar seus semelhantes (LOPES, 1974).

Podemos afirmar que em alguns casos de estrangeiros que buscam um novo território para darem continuidade às suas vidas e de seus familiares, o fazem sem mensurar o que irão encontrar pela frente, porém, essa nova tentativa representa uma realidade muito melhor do que aquelas encontradas em seus países de origem. Esse é o caso daqueles que hoje atravessam mares em busca de uma vida melhor.

Da análise de tais colocações, surge a seguinte indagação: o Estado é obrigado a receber ou recusar estrangeiros em seu território nacional? Quando um Estado decide por suas leis acolher um estrangeiro, este terá seus direitos reconhecidos em igualdade com os nacionais que nele habitam?

Existem duas correntes sobre o tema. A primeira, incentiva a imigração, baseando-se na interdependência dos Estados e na complementariedade entre a população original e a migrante. A segunda, defende com base no princípio da soberania do Estado, que este pode livremente admitir ou não estrangeiros.

Lafayette Pereira (apud ARAÚJO, 1990), defensor da primeira corrente, entende que o estrangeiro pode contribuir com suas aptidões e ideias para colaborar no desenvolvimento moral e intelectual do país e para o progresso da riqueza pública, concluindo pela livre permissão de entrada de todos os estrangeiros.

Já a segunda preconiza que, considerando os desafios econômicos enfrentados pelos Estados, de maneira análoga a feita com a proteção da indústria, em que a importação é controlada para que indústrias nascentes nacionais possam ganhar escala e competitividade, e assegurar a produção nacional de bens de maior valor agregado, o Estado também deve restringir a imigração para garantir que seus nacionais possam valer-se de empregos, respeitadas suas necessidades, e valorizando os empregos de melhor qualidade. Para Lima et al, (2009), p. 12:

No Brasil e em outros países em desenvolvimento, a globalização da economia também tem imposto a importação de uma reestruturação produtiva para que se tornem mais competitivos internacionalmente. Isso produz mercados de trabalho nos moldes daqueles existentes nos países desenvolvidos, ou seja: seletivos e competitivos. Assim, a chegada de imigrantes causa, ao menos em alguns setores da sociedade civil, temor pela tomada de postos de trabalho de nacionais por estrangeiros.

Merle (2015) assegura que a imigração pode ser considerada uma exceção ou privilégio, não um direito, e deveria ser liquidada na maior prontidão possível, daí em se falar em rechaço a imigração, levando-se em conta, neste caso, o aspecto sócio econômico.

Ao focarmos o caráter sócio econômico, a imigração para países economicamente desiguais, deveria, na medida do possível, ter um controle maior, com políticas públicas mais rígidas. Além da possibilidade de sofrerem discriminação aparente, os estrangeiros que adentram em nosso território nacional, provocam uma competição desigual com a mão-de-obra local, além do inchaço dos serviços públicos, principalmente a rede pública hospitalar e a segurança pública. Para Merle (2015), no que tange a escassez de postos de trabalho produtivo, em termos de contratação, todo cidadão deveria exercer preferência frente aos não cidadãos.

O imigrante, desta forma, seria tido como um competidor desleal em face da mão-de-obra autóctone. Uma proposta alternativa à proibição de imigrar seria, para Merle (2015) que qualquer candidato à imigração poderia imigrar livremente, sem ter direito, num primeiro momento, as prestações sociais: o imigrante só poderia usufruir desses serviços quando cumprisse um período de carência, o que não oneraria em nada os contribuintes nacionais.

Os critérios para migração e entrada nos territórios dos Estados é expresso através de normas que constam de seus ordenamentos jurídicos. Essas normas e critérios são tornados públicos, de acordo com as posições adotadas por cada Estado, e são do conhecimento dos postulantes. Assim sendo, ao se tratarem de normas do Estado, é do direito do mesmo envidar esforços para seu cumprimento, mesmo que, para tanto, precise se valer do uso da força (MIRANDA, 2004).

Dada a supremacia do transporte aéreo como meio internacional de viagem, dando origem ao termo "aeromobilidade" que fora cunhado por Adey et al. (2007), os Estados - e algumas Organizações Internacionais - tem colocado cada vez mais sua atenção no controle de imigração a fim de deter, não só as ameaças citadas acima, como também o terrorismo e algumas doenças contagiosas, e tem dado origem a

novas tecnologias para ordenar a mobilidade de passageiros, bem como a terceirização de responsabilidades, como o controle de vistos e passaportes às companhias aéreas, e em questões de privacidade e discriminação (SULMONA et al, 2014).

Mesmo com modalidades muito rápidas de transporte, como a aviação civil, que possibilita o fluxo de pessoas em razão de horas, e também a conexão entre Estados com níveis díspares de desenvolvimento, há uma série de questões relativas ao controle de imigrações relacionadas a segurança nacional. Como ilustra Brunet-Jailly (2007), o controle do fluxo das pessoas, mesmo antes do ocorrido em 11 de setembro de 2001, já se apresentava como uma dificuldade patente para os Estados: em um cenário de crescente fluxo de pessoas, para trabalhar ou permanecer temporariamente, contrastar uma política de fronteiras abertas com ameaças para a segurança dos Estados como contrabandistas, criminosos transacionais, e outros tipos de ameaça. Embora Torpey (2000) declare que, em sendo um ponto definitivo da soberania o controle territorial, o controle de imigração é tradicionalmente uma obrigação e responsabilidade exclusiva do Estado, é necessário que tal controle seja feito de maneira clara, ordenada e correta, para que, segundo Bobbitt (2008, p. 401) o Estado não se torne o perpetrador, por si mesmo, de terror, com instrumentos excessivos em ocasiões como a inspeção de viajantes e outras formas de controle e vigilância.

2.1 ASILO, REFÚGIO E APATRIDIA

Recentemente, o fluxo na mídia sobre deslocamentos forçados de grandes quantidades de seres humanos vem chamando a atenção da comunidade internacional para aqueles que são obrigados a abandonar suas residências, por inúmeros motivos, e a procurar a proteção de outros Estados.

Conseqüentemente, esse grupo de indivíduos constitui um problema tanto para os países que os acolhem, quanto para aqueles dos quais provêm e, muitas vezes, para os demais países da região.

Dentre aqueles que são obrigados a migrar de maneira forçada (nos quais contam também os deslocados internos, os apátridas e os asilados), encontram-se os refugiados. Estes são compelidos a saírem de seu país de origem por terem sido ameaçados de perseguição (ou serem efetivamente perseguidos) por motivos de

raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, ou, ainda, em casos mais extremos, por terem suas vidas e direitos ameaçados por ocasião de violência generalizada, violação generalizada de Direitos Humanos, ou conflitos armados, internos ou externos (Nações Unidas, ACNUR, 1997, p. 15-17).

Os fluxos de refugiados passaram a causar preocupação internacional a partir da Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Com o fim desta, havia uma enorme quantidade de populações deslocadas, um problema que precisava ser solucionado. Nesse contexto, decidiu-se criar, em 1951, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), um órgão subsidiário da Organização das Nações Unidas (ONU) responsável por lidar com essa questão; pela proteção dessas populações e por trilhar uma solução favorável para esse grupo. No mesmo ano, elaborou-se a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, o que viria a se tornar o dispositivo jurídico de proteção desses entes, e que trouxe uma definição para o termo “refugiado”, levando em conta o panorama do pós-guerra e o continente europeu (Nações Unidas, ACNUR, 2000, p. 13-26).

Durante os anos 1960-1970, tomaram parte as independências das colônias africanas e asiáticas, dentre as quais, Argélia, Ruanda e Bangladesh, que geraram novos fluxos de refugiados.

No entanto, a definição de refugiados vigente contemplava, somente, a visão oriunda do final da Segunda Guerra Mundial, e não podia ser aplicada a essa nova situação, razão pela qual, em 1967, elaborou-se o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados. O objetivo do Protocolo era extinguir a reserva temporal e geográfica, decorrente da explicitação feita na convenção, que estipulava que eram refugiados aqueles que fossem acometidos dessa situação “em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951” na Europa (Nações Unidas, ACNUR, 1997, p. 85; ANDRADE, 1996, p. 8).

Decidiu-se, contudo, por elaborar um novo instrumento jurídico, embora relacionado com a Convenção: o processo de emenda ao original exigia a convocação de uma Conferência Internacional com todos os Estados-membro da Convenção, o que era mais demorado e oneroso (Nações Unidas, ACNUR, 2000, p. 55-58). Ainda, pela celebração do novo dispositivo jurídico, ao aderir ao Protocolo, os Estados que ainda não haviam assinado ou ratificado a Convenção assumiam as disposições dos artigos 2 a 34 do primeiro documento, sem, contudo adotar a reserva geográfica (Nações Unidas, ACNUR, 1997, p. 85-86; ACNUR, 2000, p. 55).

Assim, essa limitação seria sanada, fazendo com que os Estados, que passassem a se comprometer com a questão dos refugiados, pudessem receber pessoas oriundas de qualquer parte do mundo.

Durante os anos 1970-1980, eclodiram conflitos armados em vários países da Ásia, África, e América Central, no contexto da Guerra Fria. Como consequência natural desses conflitos, se teve um intenso fluxo de refugiados, além de outra experiência regional, dessa vez no continente americano (Nações Unidas, ACNUR, 2000, p. 83-137).

Com o fim da Guerra Fria, no início de 1990, havia uma expectativa de que os conflitos no mundo diminuíssem, e, por conseguinte, os movimentos de refugiados (Nações Unidas, ACNUR, 2000, p. 139; ACNUR, 1997, p. 29; ACNUR, 1998, p. 18). Verificou-se, no entanto, uma intensificação dos conflitos étnico-raciais e religiosos e o aumento da população refugiada mundial (Nações Unidas, ACNUR, 1995, p. 13-14; SANTIAGO, 2003, p. 53). Concomitantemente, a extrema miséria de alguns países, acentuada pelos efeitos da economia global, influenciou os maciços deslocamentos humanos que se verificaram ao longo da década (ACNUR, 1998, p. 12-15).

O artigo 1º da Convenção, emendado pelo Protocolo de 1967, dá a definição de refugiado como sendo:

Toda a pessoa que, em razão de fundados temores de perseguição devido à sua raça, religião, nacionalidade, associação a determinado grupo social ou opinião política, encontra-se fora de seu país de origem e que, por causa dos ditos temores, não pode ou não quer fazer uso da proteção desse país ou, não tendo uma nacionalidade e estando fora do país em que residia como resultado daqueles eventos, não pode ou, em razão daqueles temores, não quer regressar ao mesmo [...]

Cabe lembrar que tal definição não contempla os combatentes em conflitos armados, uma vez que o Direito Internacional aplicado a eles advém das quatro Convenções de Genebra.

A pessoa que solicita o refúgio é chamado asilado. Esse grupo de pessoas se considera refugiado, mas ainda não tiveram seu pedido de refúgio avaliado, podendo se adequar ou não aos requerimentos para ter a proteção internacional. Aqueles que não foram considerados refugiados e nem necessitados de proteção internacional, serão enviados de volta para seu país de origem.

A eficiência desse sistema é essencial. Um sistema rápido e justo, onde pessoas que sabem que não serão aceitas para o refúgio não tem nenhum estímulo para apresentar um pedido de refúgio. Em casos de deslocamento em massa de refugiados, não há tempo para entrevistas e avaliações individuais para todos que cruzam a fronteira. Na maioria das vezes, pelo motivo da fuga estar tão evidente para a comunidade internacional, não necessitando de entrevista. Esses grupos são frequentemente declarados refugiados *prima facie*.

Não se pode, portanto, de acordo com o texto da Convenção, devolver o refugiado para seu Estado até que as condições motivadoras para o seu refúgio tenham se extinguido: a esse princípio dá-se o nome de *non-refoulement*.

Este princípio de não devolução está previsto na Convenção de 1951, o qual define que nenhum país deve expulsar um refugiado, contra a vontade do mesmo, para um território onde sua vida e sua liberdade estejam ameaçadas. Fazendo isso, há uma garantia de proteção às pessoas, impedindo que elas sejam perseguidas ou sofram violações aos seus Direitos Humanos.

A expulsão do refugiado só é admitida em hipótese de “segurança nacional ou ordem pública”, sendo-lhe facultado o direito de se defender e tempo suficiente para encontrar outro país que queira abrigá-lo, proibida terminantemente a expulsão ou a devolução para um país em que sua vida ou liberdade possam estar ameaçadas por causa de sua raça, religião, nacionalidade, vinculação a determinado grupo social ou opinião política.

O fim do refúgio se dá ou com a repatriação voluntária ou com o reassentamento. A repatriação voluntária trata-se da volta voluntária dos refugiados para seus países de origem, após o término do que causou a fuga. Essa é uma solução escolhida pela maioria dos refugiados. Voltar para seu país requer comprometimento total do mesmo, promovendo um processo de integração com segurança e dignidade. Além disso, a comunidade internacional também é de suma importância nesse processo, assegurando um ambiente estável para aqueles que tomam a decisão de voltar para casa.

Já o reassentamento é o ato de realocar o refugiado em um terceiro país. Muitos refugiados não podem voltar para seu país de origem ou não estão dispostos a voltar, pois podem sofrer perseguições contínuas. Muitos destes têm necessidades específicas que não podem ser resolvidas nos países em que buscam proteção. Sendo assim, o ACNUR ajuda a reassentar estes refugiados em um terceiro país,

sendo esta a medida mais segura e viável na maioria dos casos. Dos 15,4 milhões de refugiados, apenas 1% desses são indicados ao reassentamento.

Por sua vez, deslocados internos são pessoas que se afugentam dentro do seu próprio país. Eles não são considerados refugiados, pois não atravessaram uma fronteira nacional reconhecida em busca de abrigo. Eles têm motivos semelhantes aos dos refugiados para se deslocar, como tensões internas, desrespeito aos Direitos Humanos, conflitos armados. Por eles estarem dentro de seu próprio país, significa que estão sujeitos às leis desse Estado. Os deslocados, assim como os refugiados, podem ser privados de meios de sobrevivência. O próprio Estado que deve ser o primeiro a oferecer ajuda a estas pessoas, porém muitos negligenciam alegando serem incapazes de exercer este papel. Muitas vezes o próprio Estado é a ameaça para esses grupos.

Finalmente, cabe discutir o estatuto da apatridia. Uma pessoa apátrida é aquela que não possuiu nacionalidade ou cidadania. Não existe uma ligação legal entre o Estado e o indivíduo. Diversas dificuldades são enfrentadas por estas pessoas no dia-a-dia: não possuem acesso a serviços públicos de saúde e educação, não possuem direito de propriedade, não possuem direito à livre circulação. Além disso, eles estão sempre sujeitos a um tratamento arbitrário, podendo ser detidos por não possuírem um documento de identidade, e a crimes como o tráfico de pessoas. Apátridas marginalizados podem criar tensões e levar a instabilidade em nível internacional, provocando conflitos e deslocamentos. As principais causas de apatridia são políticas discriminatórias e vazios legislativos em nível nacional.

3 BRASIL E O CONTROLE DE IMIGRAÇÃO EM AEROPORTOS

Colocado numa categoria inferior aos elefantes e aos cavalos, considerado um inimigo e por isso hostilizado, o alienígena, encontrou, finalmente, a igualdade de direitos com os nacionais do país onde procurara estabelecer de modo definitivo o seu domicílio com o objetivo de exercer uma atividade profissional (ARAÚJO, 1990, p. 334).

Assiste razão a Fraga (1985) ao afirmar que no Brasil, o estudo da evolução dos movimentos imigratórios se confunde com a sua própria história. A imigração no Brasil não é de hoje. É verdade que o povo brasileiro é um dos mais miscigenados em todo o planeta. Nosso povo não tem um padrão étnico definido, como em outros países, mas esta mistura de raças não foi endógena e não se deu ao acaso. Na verdade, ela vem perdurando por séculos, desde o descobrimento de nossas terras pelos portugueses, no século XVI.

Em consonância com o Livro Branco de Defesa Nacional (BRASIL, 2012), p.17:

A sociedade brasileira é resultado do encontro de populações de origens geográficas e étnicas diversificadas. Desde o início da colonização, indivíduos de origem ameríndia, europeia e africana misturaram-se, resultando em uma população miscigenada. No final do século XIX e início do século XX, o Brasil recebeu novos fluxos migratórios das mais diversas origens. Durante o século XX, ocorreram intensos movimentos migratórios internos, acompanhando o processo de crescente urbanização e industrialização. Esses movimentos migratórios internos estão associados a fatores socioeconômicos e a políticas de incentivo à ocupação do território.

Dentre outros fatores que servem para motivar a imigração, destacam-se os econômicos, religiosos e políticos, que formaram polos de atração de migrantes para diferentes regiões.

Para não nos determos em marcos históricos, discorreremos a partir da década de 1980, quando se intensificaram os fluxos de imigração para países da América Latina, em especial o Brasil, em razão da globalização da economia e internacionalização do mercado de trabalho.

O mercado de trabalho se tornou mais especializado e competitivo, e a partir daí, quem não se enquadra nessa nova era, passa a perder espaço, sendo colocado às margens da sociedade, passando a buscar, portanto, um novo espaço a ser

conquistado, a fim de buscar, em terras estrangeiras, melhores condições de vida não só para si como para seus familiares.

Para Lima et al, (2009), p. 12:

O Brasil também começa a se inserir no contexto de internacionalização do mercado de trabalho entre países vizinhos: esse fenômeno reflete a fuga de pessoas de economias estagnadas para países ou locais onde elas esperam ter uma vida melhor. Um bom exemplo disso são os bolivianos ilegais que trabalham nas indústrias de confecções em São Paulo.

Nesse contexto, em 19 de agosto de 1980, a fim de se resguardar a segurança nacional, é publicada a Lei nº 6.815, regulamentada posteriormente pelo Decreto nº 6.964, de 10 de dezembro de 1981.

Em consonância com o Caderno Didático de Polícia de Imigração, da Academia Nacional de Polícia – ANP (2008), p. 13:

A lei nº 6815/80 tem, como objetivo maior, viabilizar uma política migratória orientada no sentido de reduzir o afluxo de estrangeiros aos estritamente úteis e necessários ao nosso desenvolvimento, por não mais contemplar aos interesses nacionais a imigração indiscriminada para o Brasil, bem como adequar nossa legislação aos princípios fixados em 1976 para a política de imigração do governo brasileiro e dar cumprimento às diretrizes governamentais no sentido de só permitir a radicação no país dos estrangeiros que venham a complementar a mão-de-obra nacional, nos níveis de qualificação em que esta não puder atender à demanda resultante do atual processo de desenvolvimento econômico.

Ou seja, com o advento do Estatuto dos Estrangeiros, como a Lei nº 6.815/80 tornou-se conhecida, as portas de entrada da imigração brasileira passaram-se a se fechar, buscando-se, com isso, mão-de-obra estritamente necessária e qualificada, a fim de completar aquela já existente em nosso país, tudo de acordo com as políticas governamentais vigentes à época, a fim de alcançar o desenvolvimento econômico nacional.

Na década de 1990, o mercado interno brasileiro é aberto ao capital estrangeiro, com o aumento das privatizações, atraindo-se novos investimentos internacionais, aumentando-se, dessa forma, a admissão de trabalhadores estrangeiros (PRETURLAN, 2015).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu art. 5º, garantiu aos estrangeiros a inviolabilidade do direito à vida, à igualdade de direitos, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, além do previsto no inciso XV,

do mesmo diploma legal, que “é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens”.

Dado relevante a se considerar é que a população atualmente gira em torno de 200 milhões de habitantes, sendo considerada a quinta maior população do planeta (BRASIL, 2015c, p. 12).

O art. 3º da Constituição Federal retrata os objetivos do Estado brasileiro, ao reforçar a opção política do Brasil ao propor a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização; a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem-estar de todos, sem discriminação (BRASIL, Constituição Federal..., 2015).

Por sua vez, o art. 4º, parágrafo único, do mesmo diploma legal, prevê que: “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações” (BRASIL, Constituição Federal..., 2015).

Nesse mesmo sentido, assim se pronunciou a então Presidente Dilma Rousseff (2011 apud BRASIL, 2015c, p. 11) “Como país multiétnico, de grande diversidade cultural e de interesses globais, o Brasil busca a interação entre culturas e respeita a pluralidade de ideologias e sistemas políticos.”

Em se tratando de um país com dimensões continentais, o Brasil adota o princípio da soberania do Estado no que tange à imigração, ou seja, tem total autonomia para legislar sobre a matéria, desde que observados os princípios internacionais, buscando, com isso, preservar o mercado de trabalho do povo brasileiro (RANGEL, 2012).

Dessa maneira, o Brasil não é obrigado a receber estrangeiros em seu território, que não se enquadrem nos parâmetros legais, definidos por critérios objetivos pré-determinados em política nacional de imigração.

Podemos sim afirmar, que hoje ocorre um conflito: acordos internacionais firmados pelos últimos governos, bem como, a falta de técnicos indicados para cargos afetos a órgãos ligados a todos os postos chaves de nossa imigração, faz com que haja choque entre o que vislumbrou o legislador e o que realmente ocorre na prática com a imigração Brasileira.

De acordo com o último Censo Demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, no ano de 2010, foram registrados

286.468 imigrantes que, vindos de outros países, viviam no Brasil há pelo menos cinco anos e em residência fixa. O número foi 86,7% maior do que o encontrado pelo Censo Demográfico 2000, quando foram registrados 143.644 imigrantes na mesma situação. Importante frisar que esse dado estatístico registra apenas aqueles estrangeiros que viviam naquela época no Brasil há cinco anos (G1, 2012).

Para Paulo Abrão (2015 apud PORTAL BRASIL, 2015), Secretário Nacional de Justiça e presidente do Comitê Nacional para os Refugiados:

O incremento nos fluxos migratórios para o Brasil deve se intensificar e se tornar mais complexo. É importante tomar medidas que deem conta dos novos desafios para os quais o Estado brasileiro se depara: atualização normativa e institucional, manutenção dos princípios constitucionais e dos acordos internacionais firmados, capacidade de promoção de ações que autonomizem e documentem essa população rapidamente, bem como a racionalização da estrutura administrativa com aproveitamento das receitas arrecadadas para financiar as políticas especializadas.

Já segundo o Departamento de Estrangeiros da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça, até junho de 2011, o Brasil tinha 1.466 milhão de estrangeiros, em situação regular, contra 961.877 registrados em dezembro de 2010 (PORTAL BRASIL, 2011).

Em consonância com dados obtidos do Sistema Integrado de Informações Penitenciárias – INFOPEN, do Departamento Penitenciário Nacional, através de seu sistema integrado de informações, e última contagem disponível datada de dezembro de 2013, atualmente os presídios brasileiros contam com 3.191 presos estrangeiros, sendo que desse total 2.464 fazem parte do sexo masculino e 727 do sexo feminino (BRASIL, 2015a).

Muitos que para cá vieram, nessas condições, se aproveitaram da anistia concedida em julho de 2009, pelo então Presidente Luís Inácio Lula da Silva, através da Lei no 11.961, para regularizarem sua situação irregular no território nacional.

Os maiores segmentos legalizados de imigrantes são os de origem portuguesa, oriundos de nossa própria colonização, seguidos dos bolivianos, chineses e paraguaios, respectivamente.

No que concerne àqueles trabalhadores estrangeiros que vivem e trabalham na ilegalidade, não existem até o momento números oficiais e seguros para contabilizá-los.

O Conselho Nacional de Imigração – CNIG afirmou que a vinda de trabalhadores estrangeiros ao Brasil nos últimos anos é crescente, caracterizando uma migração econômica. Para o presidente do CNIG, Paulo Sérgio Almeida:

A grande maioria de estrangeiros possui emprego e vem conseguindo se integrar de forma satisfatória ao nosso país. Uma questão importante era como solucionar de forma que esses milhares de trabalhadores estrangeiros não ficassem em situação migratória irregular em caso de decisão desfavorável do CONARE. Pelo menos 90% desses estrangeiros deverão ser beneficiados (BRASIL, 2013).

Pode-se afirmar, portanto, que um dos fenômenos que colaboraram para incrementar a imigração de mão-de-obra regular ou irregular para o Brasil foi a globalização, aliada a forte crise que assolou os Estados Unidos e Europa nos últimos anos.

3.1 TIPOS DE VISTOS

No Brasil, nos casos em que não se está prevista livre circulação por ocasião de tratado bilateral ou multilateral, para que o estrangeiro possa ser admitido legalmente, em conformidade com o disposto no art. 4º da Lei nº 6.815/80, mister se faz a apresentação individual dos seguintes vistos: Trânsito; Turista; Temporário; Permanente; Cortesia; Oficial; e Diplomático.

O visto de trânsito poderá ser concedido ao estrangeiro que, para atingir o país de destino, tenha de entrar em território nacional (BRASIL, 1980)

O visto de turista poderá ser concedido ao estrangeiro que venha ao Brasil em caráter recreativo ou de visita, assim considerado aquele que não tenha finalidade imigratória, nem intuito de exercício de atividade remunerada (BRASIL, 1980, art. 9).

O visto temporário, concedido com base na finalidade, e não com base no tempo de permanência, de acordo com o art. 13 da lei nº 6.815/80 (BRASIL, 1980), poderá ser concedido ao estrangeiro que pretenda vir ao Brasil:

- I - em viagem cultural ou em missão de estudos;
- II - em viagem de negócios;
- III - na condição de artista ou desportista;
- IV - na condição de estudante;
- V - na condição de cientista, professor, técnico ou profissional de outra categoria, sob regime de contrato ou a serviço do Governo brasileiro;

VI - na condição de correspondente de jornal, revista, rádio, televisão ou agência noticiosa estrangeira

VII - na condição de ministro de confissão religiosa ou membro de instituto de vida consagrada e de congregação ou ordem religiosa.

O visto permanente poderá ser concedido ao estrangeiro que pretenda se fixar definitivamente no Brasil (BRASIL, 1980, art. 16.).

Por fim, os vistos diplomático, oficial e de cortesia, a sua concessão, prorrogação ou dispensa, é de competência exclusiva do Ministério das Relações Exteriores - MRE (BRASIL, 1980, art. 19).

Podemos assim afirmar que a exigência do visto apropriado de entrada no Brasil, trata-se de questão de soberania nacional, com o intuito de proteção de nosso território.

Verifica-se que existe um tipo de visto apropriado para cada caso, dependendo da atividade a ser desempenhada pelo estrangeiro no Brasil, com a finalidade de facilitar o controle do órgão fiscalizador.

O controle imigratório se inicia desde o momento que o estrangeiro solicita o seu visto de entrada e sua posterior concessão, quer pelas missões diplomáticas ou repartições consulares do Brasil no exterior.

Após adentrarem no território brasileiro, esse controle passa a ser exercido pela Polícia Federal.

Registre-se que segundo o art. 26 do Estatuto do Estrangeiro, o visto concedido pela autoridade consular configura mera expectativa de direito, podendo a entrada, a estada ou o registro do estrangeiro ser obstado ocorrendo qualquer dos casos do artigo 7º, ou a inconveniência de sua presença no território nacional, a critério do Ministério da Justiça, leia-se neste caso, a Polícia Federal, através de seus agentes de imigração.

Logo, conforme referido artigo, não se concederá visto ao estrangeiro:

I - menor de 18 (dezoito) anos, desacompanhado do responsável legal ou sem a sua autorização expressa;

II - considerado nocivo à ordem pública ou aos interesses nacionais;

III - anteriormente expulso do País, salvo se a expulsão tiver sido revogada;

IV - condenado ou processado em outro país por crime doloso, passível de extradição segundo a lei brasileira; ou

V - que não satisfaça às condições de saúde estabelecidas pelo Ministério da Saúde.

Está em andamento o Novo Estatuto do Estrangeiro, que desvincula a imigração da Segurança Nacional, passando o enfoque principal a ser os Direitos Humanos, a fim de facilitar a inserção do estrangeiro na sociedade brasileira, tudo em conformidade com a globalização do mundo moderno (PORTAL BRASIL, 2014).

Para o Departamento de Estrangeiros da Secretaria Nacional de Justiça, seus objetivos são: resguardar os direitos civis e fundamentais do imigrante em território brasileiro; tratar o imigrante sob a ótica dos direitos humanos; buscar a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina; flexibilizar a emissão de vistos; aparelhar o Estado com mecanismos de combate ao crime organizado transnacional a partir da imigração (BRASIL, Ministério da Justiça, 2015).

Com base no art. 1º do Decreto nº 70.391, de 12 de abril de 1972, que versa sobre a igualdade de direitos e deveres entre brasileiros e portugueses, estes últimos no Brasil gozarão de igualdades de direitos e deveres com os brasileiros, sem implicar em perda de nacionalidade, salvo aqueles que ofenderem a soberania nacional e a ordem pública do Estado.

Tal norma existente há mais de quarenta anos com nossos colonizadores se deu em razão dos valores históricos, culturais, linguísticos e étnicos que unem os povos brasileiros e portugueses.

Por outro lado, fenômeno contumaz nos aeroportos internacionais brasileiros, é aquele em que o estrangeiro tenta burlar a fiscalização imigratória, com um visto cuja sua finalidade real é aquela diversa daquelas descritas no visto propriamente dito.

Estrangeiros tentam adentrar em território nacional, para fins específicos de trabalho permanente, portando o visto temporário II (viagem de negócios, sem remuneração no território nacional, para reuniões, contratos), quando o procedimento correto seria trazerem consigo o visto temporário V (contrato de trabalho, com remuneração em território nacional), ambos previstos no art. 13 da Lei nº 6.815/80, o segundo sendo emitido pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

Para evitar que esses estrangeiros adentrem em território nacional, como medida preventiva, policiais federais da imigração realizam indagações de interesse relativas ao processo imigratório, tais como qual o verdadeiro motivo da viagem; onde o estrangeiro pretende se hospedar; por quanto tempo pretende ficar no país; quais são os seus contatos pessoais no Brasil, dentre outros questionamentos.

Tais medidas têm o escopo de facilitar a identificação de suspeitos em atividades ilícitas, os quais, quando questionados, demonstram sinais de inquietação, nervosismo; bem como criar um arquivo de estrangeiros atualizado para fins de pesquisa, quando necessário.

3.2 A POLÍCIA FEDERAL E O CONTROLE DO TRÁFEGO AEROPORTUÁRIO INTERNACIONAL

A Polícia Federal, que tem atuação em toda a extensão do território nacional, tem suas unidades situadas nas capitais do país, além de delegacias espalhadas pelas principais cidades.

De acordo com art. 21, inciso XXII, da Constituição Federal Brasileira, compete a União executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras (BRASIL, Constituição Federal..., 2015).

Dentre as atribuições constitucionais da Polícia Federal, previstas no art. 144, § 1º, inciso III, destaca-se a execução do controle migratório aeroportuário, além da prevenção e repressão contra atos de interferência ilícita em face da aviação civil.

O controle migratório se encontra sob a égide da Lei nº 6.815/80 - Estatuto do Estrangeiro, e pelo Decreto nº 86.715/81, que o regulamentou.

No que concerne à aviação civil, a norma que rege a matéria é o Decreto nº 7.168, de 5 de maio de 2010, Programa Nacional de Segurança da Aviação Civil – PNAVSEC, contra Atos de Interferência Ilícita, trazendo inclusive as responsabilidades de cada ator envolvido no cenário da segurança aeroportuária, incluindo o papel da Polícia Federal.

Os nossos manuais de segurança pública dizem que, doutrinariamente, as atividades do Departamento de Polícia Federal, estão correlacionadas com a defesa e a preservação da segurança pública.

De acordo com o Caderno Didático de Polícia de Imigração da Academia Nacional de Polícia – ANP, do Departamento de Polícia Federal, o controle do tráfego internacional consiste na efetiva pesquisa e registro das pessoas que entram e saem do território nacional (ACADEMIA NACIONAL DE POLÍCIA, 2008).

Nesse controle do tráfego internacional de pessoas, efetua-se pesquisa no banco de dados do Sistema Nacional de Procurados e Impedidos - SINPI, sistema

informatizado que informa se um estrangeiro ou brasileiro, por exemplo, é procurado ou impedido de deixar o país.

Entretanto, diante de tantas atribuições, a Polícia Federal brasileira se vê à frente de grandes desafios, no que concerne às atividades de migração, como a carência de meios materiais e pessoal qualificado, em face da grande extensão territorial do continente brasileiro, com o crescente aumento do número de aeroportos.

Conforme anteriormente dito, é atribuição constitucional da Polícia Federal controlar a entrada e saída de brasileiros e estrangeiros do país.

Esse controle se dá na realização de procedimentos de cunho policial e administrativos.

Em se tratando de transportes aéreos, ele ocorre nos aeroportos internacionais situados nas principais capitais brasileiras, quando o passageiro faz a apresentação de seu documento de viagem às cabines de controle de migração da Polícia Federal, quer na entrada ou saída do país. Logo, o controle é efetivamente realizado no primeiro ponto de entrada no país, onde o passageiro tem contato com a fiscalização de migração realizada pela Polícia Federal.

Por se tratar a atividade migratória do efetivo exercício do poder de polícia do Estado, previsto constitucionalmente, esta deveria ser indelegável e executada por servidores policiais ou administrativos da Polícia Federal.

Consoante Dantas (2011), quem desembarca no aeroporto internacional de Guarulhos (SP), o mais movimentado do Brasil, acredita que está sendo recebido por treinados agentes da Polícia Federal ao apresentar seus passaportes para entrar oficialmente no País.

Mas, na verdade, os funcionários que checam e carimbam os documentos de viagem são funcionários de uma empresa privada, sem nenhum treinamento ou compromisso regulado por norma com a defesa da soberania do Estado.

Ainda, segundo Dantas (2011), a fiscalização deficiente é o paraíso para traficantes, imigrantes ilegais, criminosos procurados pela Interpol e terroristas, que podem transitar livremente por aqui sem que as autoridades de plantão tomem conhecimento.

Enquanto o resto do mundo está debruçado em soluções para reforçar a segurança de suas fronteiras, por aqui o governo terceiriza o controle de

passaportes e imigração nos aeroportos, uma atividade que nunca deveria ter saído das mãos da Polícia Federal (BRASIL, Procuradoria..., 2015).

A matéria, citada acima, lista os crimes que funcionários terceirizados precisam evitar: reentrada de cidadão que foi expulso; saída de brasileiro com passaporte falso; entrada de estrangeiro com passaporte falso; obtenção de prazo em desacordo com o visto; saída de cidadãos procurados pela Justiça; entrada de pessoas a trabalho com visto de turista; tráfico de mulheres, drogas, pedras preciosas e evasão de divisas.

O assunto foi tão controverso que chegou até o Tribunal de Contas da União - TCU, gerando um relatório de auditoria operacional, que avaliou a qualidade e a segurança do controle migratório realizado pela Polícia Federal nos aeroportos brasileiros⁴.

Decorridos mais de três anos, deste a recomendação do TCU, para que a situação se regularizasse, mesmo sendo o controle migratório atividade extremamente importante para a soberania nacional, o Departamento de Polícia Federal cumpriu o seu papel, solicitando a criação de 2.255 cargos de agente administrativo para o desempenho dessas atividades, mas o Ministério do Planejamento arquivou o pedido no ano corrente, por falta de recursos.

De acordo com a comissão criada na Coordenação Geral de Polícia de Imigração – CGPI, do Departamento de Polícia Federal, no ano de 2007, seria necessário o aumento do efetivo policial, a realização do controle migratório por servidores administrativos e a contratação de funcionários terceirizados, para um melhor desempenho das atividades específicas aeroportuárias.

O controle imigratório é uma atividade de suma importância para a garantia da soberania nacional, sendo merecedor, portanto, de prioridade, dentre outros projetos do Governo federal, visando um aprimoramento da sua operacionalidade.

3.3 A INTEROPERABILIDADE ENTRE OS ÓRGÃOS AEROPORTUÁRIOS

Em 15 de agosto de 2011, a Presidência da República, por meio do Decreto nº 7.554, reorganizou a coordenação das atividades públicas nos aeroportos, instituindo a Comissão Nacional de Autoridades Aeroportuárias – CONAERO.

⁴ O acórdão voltará a ser mencionado, mais profundamente, na conclusão.

O CONAERO é o grupo responsável pelos aeroportos e as Autoridades Aeroportuárias locais, precisamente nos aeroportos internacionais Presidente Juscelino Kubitschek – Brasília, Tancredo Neves/Confins- Belo Horizonte, Governador André Franco Montoro/Guarulhos - São Paulo, Antônio Carlos Jobim/Galeão - Rio de Janeiro, além dos interestaduais de Congonhas - São Paulo e Santos-Dumont - Rio de Janeiro.

Referido decreto prevê que a comissão da CONAERO, composta por membros da Secretaria de Aviação Civil, a quem cabe a coordenação, Casa Civil, ministérios da Agricultura, Defesa, Fazenda, Justiça, Planejamento, Saúde e Agência Nacional da Aviação Civil – ANAC, tem como missões ajudar na coordenação dos diferentes órgãos públicos presentes nos aeroportos e elaborar um Programa Nacional de Facilitação do Transporte Aéreo.

Nessa mesma direção, as Autoridade Aeroportuárias dos aeroportos internacionais têm exercido um papel fundamental na implementação e integração de ações e no compartilhamento de informações e sistemas de interesse, procedimentos e rotinas de trabalho, otimizando o fluxo de pessoas e bens, garantindo ainda níveis adequados de segurança, qualidade e celeridade das atividades cotidianas dos aeródromos, melhorando no final a gestão dos aeroportos, contando com suporte de estruturas existentes.

De acordo com Elabras (2012), tais ações permitem uma maior interoperabilidade entre os órgãos da administração pública, dentro de um espírito de entrosamento e cooperação, reafirmando a autoridade da Polícia Federal dentro do contexto atual de segurança aeroportuária, repressão às atividades ilícitas e controle migratório.

Em consonância com o que dispõe o art. 7 do referido Decreto:

A Autoridade Aeroportuária será integrada por representantes dos seguintes órgãos e entidades:

I - Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda;

II - Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

III - Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça;

IV - Departamento de Controle do Espaço Aéreo do Comando da Aeronáutica do Ministério da Defesa;

V - Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA;

VI - Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC; e

VII - Empresa Brasileira de Infra- Estrutura Aeroportuária - INFRAERO.

Com fulcro no parágrafo 2º do mesmo dispositivo legal, cabe a INFRAERO:

Coordenar e secretariar os trabalhos da Autoridade Aeroportuária, responsabilizando-se por convidar para participar de suas reuniões, sempre que necessário, representantes de outros órgãos ou entidades públicos federais, estaduais, distritais ou municipais, ou de entidades privadas que exerçam atividades nos aeroportos.

Podemos, portanto, concluir que a regularidade, eficiência e segurança da aviação civil internacional, bem como do controle imigratório, através da interoperabilidade de seus órgãos, constituem elementos chave para o incremento do relacionamento e troca de informações entre países, tanto em termos sócio culturais, quanto em termos de comércio de bens e serviços, impactando diretamente no crescimento econômico e na imagem do Brasil.

Para a compreensão do que venha a ser interoperabilidade, buscamos a definição no Livro Branco de Defesa Nacional, onde estabelece que interoperabilidade seria a capacidade das forças militares nacionais de operar efetivamente, de acordo com a estrutura de comando estabelecida, na execução de uma missão de natureza estratégica ou tática, de combate ou logística, em adestramento ou instrução (BRASIL, 2015c, passim).

Nesse mesmo diapasão, podemos traçar um paralelo, ao aplicarmos este mesmo conceito de interoperabilidade, voltado agora para as forças estratégicas que atuam dentro da comunidade aeroportuária, conforme estabelecido pela CONAERO.

De todos os órgãos e entidades que vimos até agora, merece especial atenção o Departamento de Polícia Federal, que doutrinariamente, tem suas atividades correlacionadas com a defesa e a preservação da segurança pública interna, extremamente de suma valia na obtenção da tranquilidade e do progresso social, defendendo os interesses, bens e serviços da União, de suas entidades autárquicas e empresas públicas.

Com a proximidade de grandes eventos que estão por vir, em especial na cidade do Rio de Janeiro, as Autoridades Aeroportuárias, lato sensu, terão um grande desafio e oportunidade de posicionar o Brasil num patamar superior de destaque no cenário internacional.

Para que isso ocorra, o governo federal vem realizando um maciço grau de investimentos nos principais aeroportos do país, em parcerias com entidades privadas, através das privatizações, em especial nas áreas de infra-estrutura,

instalações e segurança, imprescindíveis para o bom desempenho às atividades fins exercidas nos aeroportos, decorrentes do crescimento vertiginoso da quantidade de passageiros que diariamente embarcam e desembarcam através dos principais pontos de imigração aeroportuários.

Vale, por fim, mencionar, de acordo com o art. 6º, inciso I, do Decreto nº 7.554/2011, que dentre as principais atribuições das Autoridades Aeroportuárias, destaca-se a coordenação e implementação da integração das ações e o compartilhamento de informações e sistemas de interesse, procedimentos e rotinas de trabalho visando otimizar o fluxo de pessoas e bens e a ocupação do espaço físico no aeroporto, bem como garantir níveis adequados de segurança, qualidade e celeridade das atividades cotidianas do aeroporto.

3.4 ANISTIA E A FIGURA DO REFÚGIO

Em 02 de julho de 2009, o então Presidente Luís Inácio Lula da Silva, sancionou a Lei nº 11.961, que dispõe sobre a residência provisória para o estrangeiro em situação irregular no território nacional, mais conhecida popularmente pela Lei da Anistia.

Na época, poderia requerer o benefício da anistia todos aqueles que tivessem ingressado no território nacional até 1º de fevereiro de 2009 e que se encontravam em situação irregular (art. 1º da Lei da Anistia).

Eram considerados os estrangeiros em situação irregular aqueles que tivessem ingressado de forma clandestina no território nacional ou ainda que mesmo admitidos regularmente, estivessem com seu prazo de estada vencido ou não seguiram os trâmites legais para a obtenção da condição de residente permanente (art. 2º da Lei da Anistia).

Aos estrangeiros beneficiados foram assegurados os direitos e deveres previstos na Constituição Federal da República Federativa do Brasil, salvo os reservados exclusivamente a brasileiros (art. 3º da Lei da Anistia). Assim sendo, os beneficiados puderam buscar trabalho legalizado, ter acesso ao sistema brasileiro de saúde, aos estudos, etc.

No total, foram regularizadas mais de 45 mil situações de estrangeiros ilegais no Brasil, destacando-se as nacionalidades de chineses, coreanos, peruanos e bolivianos, que inicialmente tiveram direito a residência provisória por 02 anos, que

num primeiro momento, pudera viver com mais dignidade, uma vez que muitos se encontravam às margens da lei (G1, 2011).

Passados quase seis anos da Lei que veio a regularizar a situação de milhares de estrangeiros que se encontravam em situação irregular no país, já existem movimentos buscando-se uma nova Lei da Anistia, agora, com o fito de regularizar aqueles que ficaram de fora da benevolente Lei anterior (BRASIL, Câmara dos Deputados..., 2013).

Para Calderón (2014), Presidente da Associação Nacional de Estrangeiros e Imigrantes no Brasil - ANEIB, estima-se que há mais de sessenta mil estrangeiros hoje em situação irregular no Brasil, lembrando que na Anistia de 2009, ficaram de fora mais de vinte e cinco mil estrangeiros.

Mas quais seriam as implicações de uma nova anistia na sociedade brasileira?

O Brasil estaria se espelhando em outros países do mundo ao adotar medidas tendentes a beneficiar estrangeiros irregulares em território nacional? Estaríamos diante de uma nova realidade mundial?

De acordo com o CONARE – Comitê Nacional para Refugiados, órgão vinculado ao Ministério da Justiça, o Brasil é signatário dos principais tratados internacionais de direitos humanos, fazendo parte da Convenção das Nações Unidas de 1951 sobre Refugiados e do seu Protocolo de 1967, razão pela qual promulgou a Lei nº 9.474, em 22 de julho de 1997, mais conhecida como Lei do Refúgio.

Conforme preceitua o art. 1º da lei de refúgio brasileira, será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

- I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;
- II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;
- III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

Dados obtidos junto ao CONARE indicam que o Brasil conta até outubro de 2014 com 7.289 refugiados, de 81 nacionalidades distintas, sendo certo que 25% deles são mulheres (Nações Unidas, ACNUR, 2015b).

Dentre elas, destacam-se a Síria, Colômbia, Angola e República Democrática do Congo (RDC), seguidas de Líbano, Libéria, Iraque, Palestina, Bolívia e Serra Leoa.

O grande número de sírios e libaneses se explica em face dos conflitos no oriente médio.

O número total de pedidos de refúgio aumentou mais de 930% entre 2010 e 2013 (de 566 para 5.882 pedidos) e até outubro de 2014, já foram contabilizadas mais 8.302 solicitações, de acordo com o CONARE.

Desde 2012, colombianos podem solicitar residência temporária no Brasil como parte do Acordo de Residência do Mercosul.

Por outro lado, muitas das vezes o desembarque desses indivíduos não é realizado de forma apropriada junto a imigração brasileira.

A concessão do refúgio só é analisada e deferida após a entrada do estrangeiro em nosso país, ou seja, em se tratando de imigração aeroportuária, somente após passar pelas autoridades de imigração brasileiras, no caso, a Polícia Federal.

A Polícia Federal, por sua vez, está impossibilitada de emitir juízo de valor sobre os pedidos explicitados através de termo de declarações dos refugiados, que em muitos casos, não condizem com a verdade. Daí podermos afirmar que nesses casos não se trata de razões humanitárias, que é o principal fundamento do instituto do refúgio.

Nessa esteira, assim se pronunciou Andreatta (2012), ao afirmar que a situação acima mencionada gera uma vulnerabilidade nas fronteiras brasileiras, uma vez que os estrangeiros acabam por inutilizar os passaportes durante os voos e assim que desembarcam já vêm logo solicitando às autoridades de imigração brasileiras o refúgio, só restarão a estas o encaminhamento dos pedidos aos organismos responsáveis.

De que forma então as autoridades policiais brasileiras de imigração poderiam com segurança proceder a real identificação daquele que busca o solo brasileiro para solicitar o refúgio?

Assiste razão a Andreatta (2012) diante de sua observação de que se deve conter a entrada de pessoas que possam se valer da má-fé para ingressarem no Brasil e aqui possam ter a intenção de cometer crimes, valendo-se da condição de refugiado.

Enquanto seus processos não são julgados, os refugiados após o desembarque compulsório estão livres e soltos para transitarem em nosso território, sem um mecanismo de controle eficiente dos órgãos competentes, não fornecendo qualquer tipo de garantia que possam ser posteriormente encontrados.

A preocupação é de extrema relevância, diante dos grandes eventos que ainda estão por vir, uma vez que aqueles mal intencionados podem facilmente solicitar o benefício do refúgio, sem apresentarem seus documentos válidos e/ou verdadeiros, o que certamente dificultará sua identificação.

Daí parecer razoável que se proceda uma identificação com cautela, de forma rigorosa, a fim de se evitar o desembarque de persona non grata, que deseja utilizar-se da figura do refúgio para outros fins que não os previstos na lei.

Merece ser destacada a conclusão dos auditores do TCU ao afirmarem que a constatação da deficiência da atuação da Polícia Federal no controle migratório dos aeroportos, no que tange a carência de pessoal, acentua o risco da entrada de imigrantes ilegais e estrangeiros que apresentam perigo à segurança pública, como aqueles que desejam cometer crimes, como tráfico de drogas e de pessoas ou pedofilia, além da possibilidade da prática de terrorismo.

4 ESTADOS UNIDOS E O CONTROLE DE IMIGRAÇÃO EM AEROPORTOS

Os Estados Unidos da América são outro Estudo de Caso útil para se compreender os mecanismos de controle de imigração. Com 9.8 milhões de quilômetros quadrados - somente um pouco maior do que o Brasil - e população de mais de 319 milhões, os Estados Unidos são a maior economia do mundo, em números absolutos, com um Produto Interno Bruto de 17.42 trilhões (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2015).

Por desfrutar de altos níveis de desenvolvimento, e por se envolver em diversas posições de protagonismo internacional, com grande efetividade em exportação da sua cultura, os Estados Unidos atraem uma grande quantidade de fluxos de pessoas, e de imigração. Só no ano de 2013, 181 milhões de passageiros - mais de metade da população dos EUA - saiu ou entrou do território americano por via aérea, segundo dados do seu próprio governo (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2014).

A fim de controlar tamanho trânsito de pessoas, os Estados Unidos, no seu controle imigratório, adotam o princípio da presunção: qualquer um que tente entrar nos Estados Unidos, será considerado estrangeiro até que mostre evidências de que é um nacional americano, e será considerado um imigrante até que prove que se encaixa em uma das classificações de não-imigrante (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2015f).

Toda a política norte-americana de imigração está organizada em uma lei, a *Immigration and Nationality Act* de 1952, e sofreu já uma série de emendas. Tal lei, além dos tipos de vistos e provisões de profissões que podem recebê-los, sob a égide do Departamento de Estado norte-americano, fixava também a quota de imigrantes e vistos que podem ser recebidos no território vis-à-vis população de nacionais norte-americana, dando prioridade a trabalhadores especiais e de interesse dos Estados Unidos, bem como outros não-nacionais com afinidades familiares com os nacionais (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2013).

Após os ataques de 11 de setembro de 2001, a estrutura de agências federais encarregadas da segurança nacional dos Estados Unidos fora centralizada em um único ministério, o *Department of Homeland Security*. Todas as 22 agências, com mais de 260 mil funcionários, a fim de melhorar a eficiência e interoperabilidade, bem como o compartilhamento de dados de inteligência

(ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2015b), foram reunidas com a finalidade de prevenir o terrorismo e aumentar a segurança, salvaguardar e tornar seguro cyber espaço, garantir a resiliência a desastres e catástrofes, garantir e administrar a legislação de imigração e proteger e controlar as fronteiras (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2015c).

A agência encarregada diretamente de controlar e vigiar as fronteiras nos Estados Unidos é a *U.S. Customs and Border Protection – CBP*. Com um efetivo de mais de 60 mil, suas atribuições transpassam o controle de imigração, aduana, segurança das fronteiras e segurança agrícola, gerenciando um tráfego médio de quase de 1 milhão de pessoas por dia, e perfazendo mais de mil prisões (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2015e). Cabe ressaltar que a CBP não cuida diretamente da segurança do aeroporto e dos vôos domésticos - encargo da *Transportation Security Administration*, outra agência federal subordinada ao *Department of Homeland Security* (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2015d) - mas se encarrega somente do trânsito de pessoas para dentro e fora dos Estados Unidos.

Além de concentrar, na mesma agência, funções típicas de controle imigratório, como aduana e controle de pessoas, os Estados Unidos ainda coordenam quatro ações importantes: o controle remoto delegado de pessoas, através da imposição de sanções a empresas aéreas quando do transporte de indivíduos não-conformes as políticas imigratórias, a cooperação com países de fronteira seca, a delegação a outros órgãos e a população da tarefa de reforçar o controle imigratório, e o *Preclearance*, que permite a checagem antecipada dos passageiros em solo estrangeiro.

A primeira iniciativa - de controle remoto delegado - constitui na delegação, por força de atos normativos, às empresas aéreas da responsabilidade de checar os documentos e triar a bagagem - bem como seu conteúdo - de passageiros com destino aos Estados Unidos. A presença de não conformidades implica em sanções, principalmente multas, o que impacta diretamente nas operações padrão das companhias aéreas e diminui o custo governamental da fiscalização nessas funções (WALTERS, 2006).

A segunda é a cooperação com países de fronteira seca com os Estados Unidos: Canadá e México. Importantes ações de cooperação e interoperabilidade entre as agências são empreendidas no Canadá, inclusive o intercâmbio de profissionais - sem que possuam o direito de polícia - operando em outros territórios,

desde março de 2015, pela ocasião da assinatura de um novo tratado bilateral (FRISK, 2015; WALTERS, 2006). Com o México, um tratado semelhante fora assinado em 2010, chamado *Twenty-First Century Border Management*, com o objetivo de garantir a interoperabilidade, facilitar a entrada legal de pessoas e a facilitação do repatriamento por cooperação bilateral, cuja amplitude das medidas ainda não foi completamente implementada (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2010).

A terceira iniciativa é a delegação a outros agentes de segurança pública, garantindo por meio de norma, que os mesmos possam efetuar prisões de imigrantes ilegais (WALTERS, 2006). Essa iniciativa é estendida a população, cuja a denúncia é incentivada, pelo *Department of Homeland Security* e pela própria CBP, através do uso de telefones e e-mails próprios para tanto (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2015d).

A quarta e última iniciativa é o *Preclearance*. Essa iniciativa consiste em estabelecer pontos de controle idênticos aos dos pontos de entrada norte-americanos - aduana, checagem de documentos e de bagagem - em postos avançados, em solo estrangeiro, estabelecidos por acordos de cooperação bilaterais entre os EUA e outros Estados.

Dentre outras facilidades, o *Preclearance* facilita o controle de pessoas e mercadorias, bem como de segurança agrícola, antes da chegada dos indivíduos ao solo norte-americano, aumentando a cooperação, estabelecendo padrões de boas práticas e procedimentos, e descongestionando grandes pontos de entrada nos Estados Unidos, já que, em aeroportos, os vôos já checados tem tratamento de vôos domésticos quando da sua chegada (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2015h).

Em 2013, o *Preclearance* foi responsável pela entrada de 16 milhões de viajantes com destino aos Estados Unidos, respondendo por 29% de todos os passageiros aéreos comerciais e 18% de todos os passageiros aéreos que voaram para os Estados Unidos, oriundos de 15 aeroportos em 6 diferentes países (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2015g).

Cabe ressaltar que, no aparato de controle de imigração, são utilizados equipamentos de última geração, tais como detectores de partículas de explosivos, câmeras com alto poder de captura de imagens para explosivos líquidos, esteiras inteligentes de transportes de bagagens, aparelhos de raio-x de alta resolução, além

de grande quantidade de cães farejadores K-9 altamente treinados, tudo isso reunido numa única unidade de imigração (ACKLESON, 2005).

Ainda assim, tamanho aparato governamental não é suficiente para conter a imigração ilegal: a população de imigrantes ilegais nos Estados Unidos oscila entre 3,5% e 4%, sendo estimados em 2012 com a ordem de grandeza de 11,5 milhões, respondendo pela significativa porcentagem 5% da força de trabalho nos Estados Unidos em 2012, e tendo sido 662 mil imigrantes apreendidos em 2013 (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, *US Immigration Amnesty*, 2015).

Diversas iniciativas de anistia estão em andamento nos Estados Unidos, com destaque para a *Deferred Action for Childhood Arrivals* – DACA – e *Deferred Action for Parents of Americans and Lawful Permanent Residents* – DAPA, que garantem permissões de moradia e trabalho para imigrantes ilegais que tenham vínculo com residentes permanentes, cidadãos ou que tenham chegado aos Estados Unidos como menores de idade. (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, *US Immigration and...*, 2015). Os resultados remontam 639 mil solicitações deferidas entre junho de 2012 e o fim de 2014 (DINAN, 2015), e são motivadores para a expansão do programa - com a disputa por diversas ações judiciais (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, *US Immigration and...*, 2015) - calcada numa exposição de motivos do *Department of Homeland Security*, de que, até então, em 2014, só seria capaz de repatriar 400 mil imigrantes ilegais todo ano, e que os demais, portanto, deveriam ser ignorados, dado o poder discricionário processual, conferido as agências norte-americanas que lidam com essa questão (CARROLL, 2015).

Os Estados Unidos também recebem refugiados. Segundo o *Department of State*, os Estados Unidos são responsáveis por receber e cuidar de 3 milhões de refugiados desde 1975 (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, *Department of State*, 2015a). A maioria dos refugiados é referenciada pelo ACNUR aos Estados Unidos, antes da sua entrada no território, sendo possível também, a solicitação de refúgio dentro do território ou por familiar já residente nos Estados Unidos, garantindo aos mesmos direito a moradia e trabalho (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, *Department of State*, 2015b).

O processamento de refugiados sofre o mesmo critério de controle imigratório que os demais, calcado no princípio da presunção, acima descrito, e os mesmos ficam sujeitos a diversas sanções, caso não consigam comprovar seus dados biográficos e sua procedência (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA,

Department of State, 2015b). Os Estados Unidos também garantem status automático de refugiados aos cidadãos cubanos que consigam chegar a solo americano, com direito a permissão de trabalho, até a data da finalização desse trabalho (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, United States Interests...2015).

5 CONCLUSÃO

Durante a extensão desse trabalho, analisamos o arcabouço teórico, as prescrições teóricas e o caso americano e brasileiro.

Em primeiro lugar, podemos perceber que tanto o Brasil quanto os Estados Unidos são dotados de mecanismos legais para estruturar a questão do controle de imigração. No primeiro, embora haja uma lei explícita para tanto, há outras leis que se correlacionam com o fato, principalmente no que tange a extensão de direitos a nacionais portugueses. Nos Estados Unidos, também, há a presença de diversos outros mecanismos, dispostos abaixo das leis, que regulam essas relações, e há profundo poder discricionário das autoridades em permitir ou negar a entrada de estrangeiros no território, inclusive relativo a permissões de trabalho.

Ambos os Estados estudados adotam o princípio da soberania estatal para dirimir questões relativas a entrada de estrangeiros, ambos também ponderando os impactos econômicos da circulação e permanência de ambos. Os Estados Unidos, todavia, adotam o princípio da presunção, em que exigem a comprovação e dão tratamento diferenciado a nacionais, não-nacionais, visitantes e imigrantes.

No que tange a emissão de vistos, ambos trabalham com o controle remoto, através da emissão dos mesmos em suas representações diplomáticas e consulares espalhadas pelo mundo. Contudo, enquanto no Brasil a emissão de vistos é centralizada pelo Ministério das Relações Exteriores, e as permissões de trabalho são emitidas pelo Ministério do Trabalho e Emprego, nos Estados Unidos a competência para ambos é do *Department of State*, respectiva chancelaria americana.

No que concerne ao controle imigratório, no Brasil, o mesmo é feito pela Polícia Federal – que possui efetivo de cerca de 12 mil, e desempenha outras atividades consignadas na Constituição Federal –, em cooperação e interoperabilidade com outras agências, incluindo a Receita Federal – responsável pela aduana – somente dentro do território brasileiro. Nos Estados Unidos, todo o trabalho de controle do fluxo de pessoas é executado pela *Customs and Border Administration*, incluindo o de aduana, centralizando esse trabalho, com recursos de última geração e efetivo de cerca de 60 mil, em uma agência cuja única finalidade é o controle de tais atividades, inclusive em postos avançados fora do território norte-americano. Os Estados Unidos gozam de acordos de fronteiras secas com demais

Estados, e delegam a interoperabilidade dessas atividades a outros órgãos de segurança pública, inclusive locais.

Foi observado durante a pesquisa que, também, ambos lidam com anistias periódicas para imigrantes ilegais nos seus territórios. Enquanto o Brasil adota uma política mais aberta de anistia, os Estados Unidos adotam um sistema preferencial, focado em menores e em indivíduos que tenham relações com residentes permanentes legais e cidadãos americanos, bem como estimulam a imigração para os Estados Unidos de trabalhadores altamente especializados e capacitados.

Ainda, como última variável, ambos recebem e processam seus refugiados, ambos concedendo direito a moradia no território, licença para trabalho e proteção social.

Nessa esteira, podemos traçar um paralelo comparativo de como funciona a imigração brasileira com a imigração americana.

O Brasil, embora seja um país com um nível de atenção menor para as questões de segurança nacional, em contraste com os Estados Unidos, que sofreram ataques recentes em seu território, deve ter como balizamento modelos notórios de sucesso, como o que se hoje se adota nos Estados Unidos da América.

A realidade brasileira não comporta a quantidade de investimento que hoje se faz junto a imigração americana, porém, é possível com medidas preventivas e de âmbito investigativo e metodologia de organismos de inteligência poder se chegar a resultados positivos significativos no que concerne a prevenção contra terrorismo.

Há de se considerar que um simples exame em listas de passageiros que pretendam adentrar em território nacional é medida extremamente eficaz para combater-se diversos ilícitos.

O estrangeiro que pretenda adentrar em outro território que não o seu, vem, quase que com parâmetros idênticos comprobatórios a sua idoneidade. Já aquele alienígena mal intencionado, traz consigo diversos itens capazes de demonstrar a natureza ilícita de suas intenções.

Quase sempre aqueles que pretendam praticar atos ilícitos costumam comprar seus bilhetes com pagamento em dinheiro vivo, dificilmente possível de se rastrear. Suas reservas de passagens aéreas não são realizadas com a antecedência mínima necessária para quem programa uma viagem, seja de negócios ou turismo.

Com relação às exigências documentais entre Brasil e Estados Unidos para se adentrar em suas imigrações, existem também discrepâncias consideráveis. O Brasil, por exemplo, adota sistema desconectado com as empresas aéreas transportadoras. Já os Estados Unidos, conseguem prever com dias de antecedência a quantidade de estrangeiros que adentrarão em seus territórios, isso graças ao sistema totalmente integrado entre entidades Consulares, Companhias Aéreas Transportadoras e a Imigração. Como exemplo, se alguém faz o *check-in* em seu país de origem com vistas a adentrar em território americano, informa até o seu endereço, que será confrontado com aquele a ser fornecido ao oficial de imigração americano, quando de sua entrada em solo americano.

Encontramos situação totalmente diferente no Brasil. Os cartões de entrada e saída do país não trazem nem o local aonde o estrangeiro pretende se hospedar. Isso sem falar que não há a mínima integração entre Companhias Aéreas, entidades Consulares e Imigração.

Outro aspecto relevante é que nos aeroportos americanos existe um verdadeiro batalhão de observadores oficiais de imigração. O objetivo destes oficiais é através de seus monitores de câmeras, identificar por reconhecimento facial, terroristas e outros criminosos que pretendam burlar a fiscalização.

Os americanos têm um perfeito sincronismo entre o que aqui chamamos de oficial de imigração e oficial alfandegário, ou seja, nossos vizinhos norte-americanos encontraram como fórmula de eficiência a unificação de Polícia de Imigração e Oficiais de Alfândega.

As observações seguintes já foram parcialmente contempladas em quesitos observados pelo Tribunal de Contas da União. O Relatório de Auditoria TCU TC nº 026.156/2011–3, de 23 de maio de 2012, citado anteriormente, concluiu que a fiscalização nos aeroportos do país é fundamental para garantir a segurança nacional e tem papel importante no combate ao tráfico internacional de drogas e de pessoas. Para a comissão, citada na referida auditoria do TCU, a presença do policial é de caráter fundamental para a manutenção da segurança, coordenação e fiscalização aeroportuárias, inerentes ao serviço de polícia aérea de fronteiras.

A auditoria, dentre outros aspectos, avaliou a qualidade do serviço de recepção de passageiros internacionais no embarque/desembarque e de registro de informações constantes do documento de viagem. O sistema utilizado para controle

migratório apresenta fragilidades que podem comprometer a qualidade do atendimento e a segurança nacional.

Em relação ao serviço de recepção de passageiros internacionais e registro de informações, os auditores do TCU identificaram quantidade insuficiente de funcionários, precárias condições de contratação e insuficiente supervisão por parte da Polícia Federal que impactam negativamente a segurança e a qualidade do controle migratório, atualmente realizado nos aeroportos por funcionários terceirizados.

A guisa de conclusão, oferecemos, baseada na experiência profissional do autor desse trabalho, e nos andamentos da pesquisa aqui consubstanciada, algumas sugestões e observações para que tais lacunas possam ser preenchidas.

Como propostas para melhoria do controle da imigração brasileira, podemos sugerir as seguintes:

- 1)** Sincronia entre os órgãos fiscalizadores de entrada no país, Polícia Federal e órgãos consulares;
- 2)** Sincronia entre polícia de imigração e companhias aéreas, fazendo com que os bancos de dados das companhias aéreas sejam por lei de livre acesso aos órgãos fiscalizadores de imigração;
- 3)** Separação como estratégia para uma melhor identificação de quem entra no país, de estrangeiros e brasileiros, em todos os aeroportos do país;
- 4)** Modificação dos cartões de entrada e saída do país tornando-os obrigatórios com a inclusão de endereço, alertando que qualquer informação falsa importará em deportação sumária;
- 5)** Aumento do tempo do prazo de estada de 90 para 180 dias de permanência, visando diminuir o número de turistas que pedem a prorrogação de prazo de estada;
- 6)** Colocação de equipamentos, câmeras, para identificação facial, interligados a bancos de dados de polícias de outros países (INTERPOL);
- 7)** Contratação de policiais federais, bem como curso de aperfeiçoamento obrigatórios anualmente para aqueles que já atuam na área, com a total substituição total de terceirizados, não policiais, que atuam nos postos de imigração e raio-x, por policiais federais;

- 8)** Ampliação dos espaços destinados a cabines de imigração nos aeroportos, para melhor fiscalização de imigração;
- 9)** Criação de salas específicas para repatriação e deportação;
- 10)** Criação de leis mais rígidas para aqueles que venham a burlar a fiscalização brasileira;
- 11)** Criação de núcleos específicos visando o controle de células terroristas nos aeroportos de cada estado da federação;
- 12)** Destinação de verbas criadas por lei para investimento nestas áreas sensíveis ligadas à imigração;
- 13)** Elaboração de um planejamento estratégico da imigração brasileira para os próximos 20 anos;
- 14)** Criação e padronização de vestimentas para os oficiais de imigração.

Por fim, entendemos ser o efetivo controle de imigração questão fundamental de soberania, pelos motivos já explicitados, e indispensável para a segurança, defesa e desenvolvimento de um Estado como o Brasil, que pretende e merece consubstanciar sua posição de potência e liderança no cenário internacional, propugnando justiça social e bem estar aos seus nacionais.

REFERÊNCIAS

ACKLESON, Jason. Border security technologies: local and Regional Implications. **Review of Policy Research**, v. 22, n. 2, mar. 2005, p. 137-155.

ADEY, Peter. **Mobility**: key ideas in geography. Londres: Routledge, 2009.

ANDRADE, José Henrique Fischel de. A proteção internacional dos refugiados no limiar do século XXI, *Travessia – Revista do Migrante*, maio/ ago. 1996, p. 39-42.

ANDREATA. Rafael Potsch. **Desembarque de quem quer refúgio não é apropriado**. 14 de nov. 2012. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-nov-14/rafael-andreata-desembarque-quem-refugio-nao-apropriado>>. Acesso em: 21 abr. 2015.

ARAÚJO, Luís. **Curso de direito internacional público**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1990. 263p.

BOBBIT, Paul. **Terror and consent**: the wars for the twenty-first century. New York: Random House, 2008.

BRASIL. **Projeto de Lei 6300/2013**. Amplia, para o estrangeiro em situação ilegal no território nacional, o prazo para requerer registro provisório. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=591068>>. Acesso em: 25 jun. 2015.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. versão consolidada. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 28 jun. 2015.

BRASIL. Decreto nº 7.168, de 5 de maio de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Segurança da Aviação Civil Contra Atos de Interferência Ilícita (PNAVSEC). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 maio 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7168.htm>. Acesso em: 13 maio 2015.

BRASIL. Decreto nº 7.554, de 15 de agosto de 2011. Dispõe sobre a coordenação das atividades públicas nos aeroportos, institui a Comissão Nacional de Autoridades Aeroportuárias – CONAERO e as Autoridades Aeroportuárias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 ago. 2011. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2011/decreto/D7554.htm>. Acesso em: 9 abr. 2015.

BRASIL. Decreto nº 70.391, de 12 de abril de 1972. Promulga a Convenção sobre Igualdade de Direitos e Deveres entre Brasileiros e Portugueses. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 abr. 1972. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D70391.htm>. Acesso em: 12 maio 2015.

BRASIL. Lei nº 11.961, de 2 de julho de 2009. Dispõe sobre a residência provisória para o estrangeiro em situação irregular no território nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 jul. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11961.htm>. Acesso em: 05 abr. 2015.

BRASIL. Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 ago. 1980. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm>. Acesso em: 04 abr. 2015.

BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 jul. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/L9474.htm>. Acesso em: 20 abr. 2015.

BRASIL bate recorde na concessão de refúgio a estrangeiros. Brasília, Ministério da Justiça, 12 jan. 2015. Notícias. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/noticias/brasil-bate-recorde-na-concessao-de-refugio-a-estrangeiros>. Acesso em: 28 abr. 2015.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento de Polícia Federal. Academia Nacional de Polícia. **Caderno didático Polícia de Imigração**. Brasília, DF, 2008.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento de Polícia Federal. Academia Nacional de Polícia. **Caderno Didático Segurança Aeroportuária**. Brasília, DF: Polícia Federal, 2008.

BRASIL. Ministério da Justiça. Sistema de Informações Penitenciárias. **Estatísticas**. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/transparencia-institucional/estatisticas-prisional/anexos-sistema-prisional/total-brasil-junho-2013.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2015.

BRASIL. Ministério do Trabalho. **Brasil anuncia a regularização de 4.482 trabalhadores estrangeiros**, 19 dez 2013. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/imprensa/brasil-anuncia-a-regularizacao-de-4-482-trabalhadores-estrangeiros.htm>>. Acesso em: 26 jun. 2015.

BRASIL. Ministério da Defesa. Brasília, 2012. **Política Nacional de Defesa**. Disponível em: <www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf>. Acesso em: 29 maio 2015.

BRASIL. Extradicação 1.218 Estados Unidos da América, de 15 de maio de 2012. Brasília. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22084893/extradicao-ext-1218-stf/inteiro-teor-110524315>>. Acesso em: 22 abr. 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de auditoria operacional TC nº 026.156/2011-3**: avaliou a qualidade e a segurança do controle migratório, de 13 de junho de 2012. Disponível em:

<http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/a_reas_atuacao/transporte/Relatorio_aeroportos.pdf>. Acesso em: 30 maio 2015.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>>. Acesso em: 28 maio 2015.

BRUNET-JAILLY, Edward. **Borderlands**: comparing border security in North America and Europe. Ottawa: University of Ottawa, 2007.

CARROLL, Conn. Everything you need to know about Obama`s Executive Amnesty. **Town Hall**, 21 nov. 2014. Disponível em:

<<http://townhall.com/tipsheet/conncarroll/2014/11/21/everything-you-need-to-know-about-obamas-executive-amnesty-n1922199>>. Acesso em: 28 jun. 2015.

CHARLIE Hebdo attack: three days of terror. **BBC News Europe**. 14 jan. 2015.

Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-europe-30708237>>. Acesso em: 28 jun. 2015.

CONVENÇÃO DE DIREITO INTERNACIONAL PRIVADO. Disponível em:

<http://www.faccamp.br/apoio/LuciaSirleneCrivelaroFidelis/direitoInternacional/cOdig_o_de_bustamente.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2015.

DECLARAÇÃO Universal dos Direitos Humanos garante igualdade social.

Disponível em: <www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2009/11/declaracao-universal-dos-direitos-humanos-garante-igualdade-social>. Acesso em: 2 abr. 2015.

DINAN, Stephen. Obama amnesty granted 500.000 social security numbers to illegal immigrants. **Washington Times**, 15 apr. 2015. Disponível em:

<<http://www.washingtontimes.com/news/2015/apr/15/obama-amnesty-granted-more-500k-ssn/>>. Acesso em: 28 jun. 2015.

ECONOMIA brasileira atrai estrangeiros e imigração aumenta 50% em seis meses. Portal Brasil, Brasília, 1 nov. 2011. Disponível em:

<<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2011/11/economia-brasileira-atrai-estrangeiros-e-imigracao-aumenta-50-em-seis-meses>>. Acesso em: 25 jun. 2015.

ELABRAS, Ricardo Bechara. Na busca incessante dos padrões de segurança aeroportuária. Revista O FEDERAL, Rio de Janeiro, ano XXIV, p.11-14, jan./abr. 2012.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Central Intelligence Agency - CIA. United States.

CIA World Factbook. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/us.html>>. Acesso em: 27 jun. 2015a.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Department of Homeland Security. **Mature and Strengthen the Homeland Security Enterprise**. Disponível em: <<https://www.dhs.gov/strengthen-security-enterprise>>. Acesso em: 26 jun. 2015b.

_____. **Our Mission**. Disponível em: <<http://www.dhs.gov/our-mission>>. Acesso em: 26 jun. 2015c.

_____. Transportation Security Administration. **About TSA**. Disponível em: <<https://www.tsa.gov/about-tsa>>. Acesso em: 26 jun. 2015d.

_____. U.S. Customs and Border Protection. **About CBP**. Disponível em: <<http://www.cbp.gov/about>>. Acesso em: 27 jun. 2015e.

_____. U.S. Customs and Border Protection. **Immigration Inspection Program**. Disponível em: <<http://www.cbp.gov/border-security/ports-entry/overview>>. Acesso em: 26 jun. 2015f.

_____. **Preclearance Expansion: Fiscal Year 2015 Guidance for Prospective Applicants**. Disponível em: <http://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/Final%20Preclearance%20Guidance_092014.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2015g.

_____. **Preclearance Operations Factsheet**. Disponível em: <http://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/preclearance_factsheet_2.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2015h.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Department of State. **Refugee Admissions**. Disponível em: <<http://www.state.gov/j/prm/ra/>>. Acesso em: 28 jun. 2015a.

_____. **U.S. Refugee Admissions Program**. Disponível em: <<http://www.state.gov/j/prm/ra/admissions/index.htm>>. Acesso em: 28 jun. 2015b.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Department of Transportation. U.S. International Air Passenger and Freight Statistics. **International Aviation Developments Series**, mar 2014. Disponível em: <<http://www.transportation.gov/sites/dot.gov/files/docs/US%20International%20Air%20Passenger%20and%20Freight%20Statistics%20Report%20for%20December%202013.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2015.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Immigration and Nationality Act**, 09 out 2013. Disponível em: <<http://www.uscis.gov/laws/immigration-and-nationality-act>>. Acesso em: 27 jun. 2015.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **United States Interests Section: Havana - Cuba. Refugee FAQs**. Disponível em: <http://havana.usint.gov/refugee_faqs.html>. Acesso em: 29 jun. 2015.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **US Immigration Amnesty: Information & Services**. Disponível em: <<https://www.usamnesty.org/>>. Acesso em: 28 jun. 2015.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **US Immigration and Customs Enforcement. Immigration Enforcement:** deferred action for childhood arrivals (DACA) and deferred action for parents of americans and lawful permanent residents (DAPA). Disponível em: <<http://www.ice.gov/daca>>. Acesso em: 28 jun. 2015.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. White House. **Declaration by The Government Of The United States Of America and The Government Of The United Mexican States Concerning Twenty-First Century Border Management.** 19 de maio de 2010. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/declaration-government-united-states-america-and-government-united-mexican-states-c>>. Acesso em: 29 jun. 2015.

FRAGA, Mirtô. **O novo Estatuto do Estrangeiro comentado.** 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

FRISK, Adam. 5 things you need to know about new Canada-U.S. border agreement. **Global News**, 16 mar 2015. Disponível em: <<http://globalnews.ca/news/1885246/5-things-you-need-to-know-about-new-border-deal/>>. Acesso em: 28 jun. 2015.

GUIRAUDON, Virginie. LAHAV, Gallya. A reappraisal of State Sovereignty debate: the case of migration control. **Comparative Political Studies**, n. 33, v. 2, p. 163-195. 2000.

IMIGRANTES ilegais anistiados no Brasil podem perder direitos, denuncia ONG. **G1 Mundo**, 30 ago 2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2011/08/imigrantes-ilegais-anistiados-no-brasil-podem-perder-direitos-denuncia-ong.html>>. Acesso em: 25 jun. 2015.

IBGE. **510.067 estrangeiros no Brasil.** 2010. Disponível em: <<http://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=CD105&t=migracoes-estrangeiros-naturalizados-censos-demograficos>>. Acesso em: 12 maio 2015.

LIMA, Daniela de et al. **O estrangeiro no Brasil.** São Paulo: EMDOC, 2009.

LOPES, Juarez Rubens Brandão. Desenvolvimento e migrações: uma abordagem histórico-estrutural. **Revista Mexicana de Sociologia**, v. 36, n. 1, p. 45-58, jan./mar. 1974.

MATTOS. Thiago. Em Copacabana e no Arpoador, orla transforma em camelódromo de estrangeiros. Rio de Janeiro. **O Globo**. 20 fev. 2015. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/em-copacabana-no-arpoador-orla-se-transforma-em-camelodromo-de-estrangeiros-15387252#ixzz3TAllnQiO>>. Acesso em: 09 maio 2015.

MERLE. Jean-Christophe. Direito à imigração em nossa sociedade democrática. **Dom Total**, Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <<http://www.domtotal.com/direito/pagina/detalhe/23852/direito-a-imigracao-em-nossa-sociedade-democratica#topo>>. Acesso em: 9 maio 2015.

MESQUITA, Renata Valério de. Quanto vale seu passaporte? **Revista Planeta**, n. 501, ago 2014. Disponível em: <<http://revistaplaneta.terra.com.br/secao/viagem/quanto-vale-seu-passaporte>>. Acesso em: 28 jun. 2015.

MIGRAÇÕES. In: Brasil. Ministério da Justiça. Brasília. 2015. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/estrangeiros>>. Acesso em: 26 jun. 2015. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA amplia atuação na promoção de direitos dos migrantes. Brasília. Ministério da Justiça, 7 jan. 2015a. Notícias. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/mj-amplia-atuacao-na-promocao-de-direitos-dos-migrantes>>. Acesso em: 1 mai. 2015.

MIRANDA, Napoleão. Globalização, soberania nacional e direito internacional. **Revista Jurídica do Centro de Estudos Jurídicos**, n. 27, v. 8, out./dez. 2004.

MPT investiga terceirização em aeroporto. **Jus Brasil**. Procuradoria Regional do Trabalho da 6ª Região. Disponível em: <<http://mptprt06.jusbrasil.com.br/noticias/2034728/mpt-investiga-terceirizacao-em-aeroporto>>. Acesso em: 25 jun. 2015.

NAÇÕES UNIDAS. Alto Comissariado para Refugiados. **A situação dos refugiados no mundo 1995**: em busca de soluções. Lisboa: ACNUR, 1997.

_____. **A situação dos refugiados no mundo 1997-98**: um programa humanitário. Lisboa: ACNUR, 1998.

_____. **A situação dos refugiados no mundo**: cinquenta anos de ação humanitária. Almada: A Triunfadora Artes Gráficas, 2000.

_____. **Dados sobre o refúgio no Brasil**: uma análise estatística. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/estatisticas/dados-sobre-refugio-no-brasil/>>. Acesso em: 21 abr. 2015.

_____. **O Comitê Executivo (ExCom)**. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/o-comite-executivo-excom/>>. Acesso em: 30 jun. 2015b.

NEOCLEOUS, Mark. **Imagining the state**. Nova York: Open University Press, 2003. NÚMERO de imigrantes cresceu 86,7% em dez anos no Brasil, diz IBGE. **G1**, São Paulo, 27 abr. 2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2012/04/numero-de-imigrantes-cresceu-867-em-dez-anos-no-brasil-diz-ibge.html>>. Acesso em: 28 abr. 2015.

NOVA Lei de Migrações deverá substituir Estatuto do Estrangeiro. Portal Brasil, Brasília, 29 ago 2014. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2014/08/nova-lei-de-migracoes-devera-substituir-estatuto-do-estrangeiro>>. Acesso em: 28 jun. 2015.

NÚMERO de imigrantes cresceu 86,7% em dez anos no Brasil, diz IBGE. **G1 Brasil**, 27 abr. 2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2012/04/numero-de-imigrantes-cresceu-867-em-dez-anos-no-brasil-diz-ibge.html?sub=true>>. Acesso em: 26 jun. 2015.

PENA, Rodolfo. **O que é globalização**. R7 Educação, Goiás: Rede Omnia, 2015. Disponível em: <<http://www.alunosonline.com.br/geografia/globalizacao/>>. Acesso em: 01 maio 2015.

PASSOS. Cheili Rieta dos. **Imigração**: a busca pela quebra de fronteiras. Âmbito Jurídico. 2015. Disponível em: <http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13625&revista_caderno=16>. Acesso em: 5 maio 2015.

PRETURLAN, Renata Barreto. Mobilidades e classes sociais: a migração boliviana para São Paulo. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 36º, 2012, Águas de Lindóia. Anais eletrônicos... São Paulo: [s.n., 2012?]. Disponível em: <http://www.researchgate.net/profile/Renata_Preturlan/publication/235771150_Mobilidades_e_classes_sociais_a_migrao_boliviana_para_So_Paulo/links/09e41513670cfb6ddb000000.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2015.

RANGEL, Patrícia. Políticas de imigração no Brasil: por uma postura coerente e cosmopolita. **Revista do Laboratório de Estudos Hum(e)anos**, n. 57, p. 101-106. fev. 2012.

RELATÓRIOS estatísticos - analíticos do Sistema Prisional Brasileiro: 2013 - Junho. Brasília: Ministério da Justiça. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/transparencia-institucional/estatisticas-prisional/relatorios-estatisticos-analiticos-do-sistema-prisional>>. Acesso em: 10 maio 2015a.

ROSÁRIO, Liças. **Brasil anuncia a regularização de 4.482 trabalhadores estrangeiros**. Brasília: Ministério da Justiça, 19 dez. 2013. Notícias. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/brasil-anuncia-a-regularizacao-de-4-482-trabalhadores-estrangeiros>>. Acesso em: 2 maio 2015.

SANTIAGO, Jaime Ruiz de. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana**: Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados. San José: IIDH; Brasília: ACNUR, 2003.

SCOFIELD JR. Gilberto; RIBEIRO. Marcelle. Crise global e crescimento do Brasil fazem número de imigrantes crescer 52% no ano, superando 2 milhões. **O Globo**, Rio de Janeiro, 29 out. 2011. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/crise-global-crescimento-do-brasil-fazem-numero-de-imigrantes-crescer-52-no-ano-superando-2-milhoes-3079211#ixzz3TXsz9FQm>>. Acesso em: 28 abr. 2015.

SEQUEIRA, Claudio Dantas. Polícia Federal S/A. **Revista Isto é**, São Paulo, n. 2167. 20 maio 2011. Disponível em: <http://www.istoe.com.br/reportagens/138194_POLICIA+FEDERAL+S+A>. Acesso em: 21 abr. 2015.

SULMONA, Luigi G; EDGINGTON, David W; DENIKE, Ken. The role of advanced border controls at canadian airports. **Journal of Transport Geography**, v. 39, July 2014, p. 11-20.

TORPEY, John. **The invention of the passport: surveillance, citizenship and the State**. Cambridge: Cambridge University, 2000

WALTERS, William. Border/control. **European Journal of Social Theory**, n. 9, v. 2, p. 187-203, 2006.

ANEXO A – RELATOS DE CASOS USADOS COMO EXEMPLO

A1.1 CASO YAFFE

Em 14 de outubro de 2008, policiais de San Diego, Califórnia, Estados Unidos - EUA, vasculharam o apartamento de Jared Ravin Yaffe, nacionalidade americana, nascido em 05 de fevereiro de 1979, em cumprimento a um mandado de busca e apreensão, em razão de denúncia recebida que o nominado abusava sexualmente de menores (de 1, 3, 6 e 16 anos de idade), praticando o crime de pedofilia.

Após o registro formal de oito acusações pela polícia norte americana, dentre as quais destacam-se sequestro para fins criminosos, aliciamento de menores, prática de sexo com menores, produção de pornografia infantil, dentre outras, Yaffe logrou êxito ao fugir dos EUA, logo após a realização das buscas policiais, seguindo primeiramente para a Alemanha, posteriormente para a Romênia, e finalmente para o Brasil. A polícia dos EUA sugeriu a fixação de sua fiança em U\$ 5.000.000 de dólares americanos.

Desembarcou no Rio de Janeiro, Brasil, em 22 de março de 2009, com visto de turista, alugando um apartamento no bairro do Flamengo, Rio de Janeiro, para temporada, obtendo inclusive um Cadastro de Pessoa Física – CPF.

Yaffe teve seu visto de turista emitido pela Embaixada do Brasil em Bucareste, em 17 de março de 2009, apenas cinco dias antes de sua entrada em território brasileiro.

Só que o estrangeiro não contava que estava sendo procurado pela Polícia Federal Americana – FBI e pela Interpol, uma vez que seu nome constava nos assentamentos desta última como difusão vermelha.

Em 05 de maio de 2009, Yaffe teve seu passaporte americana revogado pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos da América.

Tal ato de soberania exercido pelos Estados Unidos da América, implicou na revogação imediata do visto de turista concedido em Bucareste a Yaffe, com base no art 11, do Decreto no 86.715/81, que regulamentou o Estatuto dos Estrangeiros, uma vez que o seu passaporte não poderia mais ser visado se não fosse válido para o Brasil.

Vale lembrar que o visto concedido pela autoridade consular configura mera expectativa de direito, podendo a entrada, estada ou o registro do estrangeiro ser obstado a qualquer momento, quando o estrangeiro passa a ser considerado nocivo à ordem pública ou aos interesses nacionais, conforme estatuído no art. 26 do Estatuto dos Estrangeiros.

Em virtude a partir desse momento de sua estada irregular em território nacional, a Polícia Federal representou pelo pedido de prisão cautelar de Yaffe, para que fosse realizada retirada compulsória do país, através do mecanismo da deportação sumária.

Em 08 de maio de 2009, Yaffe teve sua prisão decretada pela Justiça Federal do Rio de Janeiro, tendo sido preso em 11 de maio de 2009, por policias federais brasileiros da Interpol e americanos em sua residência no bairro do Flamengo.

No mesmo dia 11 de maio de 2009, Yaffe embarcou para a Atlanta, Estados Unidos, escoltado por dois policiais americanos, onde foi formalmente realizada sua prisão em solo americano.

Após ter sido julgado pelo estado da Califórnia, Yaffe foi sentenciado a 45 anos de prisão.

A1.2 CASO CRAIG

Kenneth Craig, outro cidadão americano, professor de inglês que se encontrava ilegal em nosso território nacional, há mais de 07 anos, com seu nome na lista dos mais procurados do *U.S Marshals'* - G8, com mandado de prisão expedido pela 17ª Corte Distrital do Condado de Broward, Flórida, Estados Unidos da América, pela prática dos crimes de atentado violento ao pudor, atos indecentes ou libidinosos na presença de crianças e ato sexual com criança.

Inicialmente, Craig teve sua prisão para fins de extradição decretada pelo Supremo Tribunal Federal – STF em 12 de setembro de 2008, e efetivada em 17 de setembro de 2008.

Contudo, devido às várias reiteraões para o prosseguimento do processo de extradição pelo STF ao governo americano, não respondidas por este, o STF expediu alvará de soltura em 02 de fevereiro de 2010, tendo em vista a falta de

informações a serem fornecidas pelos Estados Unidos da América na instrução do processo de extradição.

Em 19 de outubro de 2010, uma vez sanadas as faltas de informações por parte dos Estados Unidos na instrução do processo de extradição, o STF expediu novo mandado de prisão em desfavor de Kenneth Craig.

O caso de Kenneth Craig levou a cidade do Rio de Janeiro a um programa policial americano intitulado *America's most wanted*.

Com base em informações fornecidas no referido programa, Kenneth Craig usou nomes falsos para se passar por professor de inglês e guitarrista de banda de rock, conseguindo ao final permanecer em território brasileiro por mais de dez anos sem ser percebido, até finalmente ter seus e-mails rastreados e interceptados pela polícia americana e ser preso pela primeira vez pela polícia brasileira, permanecendo preso por um ano e dois meses numa prisão na cidade do Rio de Janeiro.

Após a decretação do novo mandado de prisão pelo STF, a Polícia Federal no Rio de Janeiro, com a colaboração de agentes federais americanos, conseguiu rastrear os endereços utilizados por Craig, confirmando a suspeita de que o estrangeiro lecionava aulas de inglês em um curso na cidade do Rio de Janeiro.

De acordo com dados repassados pelos *U.S Marshals'*, a Polícia Federal chegou até seu último endereço, localizado no morro do Tuiuti, no bairro de São Cristóvão, Rio de Janeiro.

Se sentindo cercado pelas polícias brasileiras e americana, que trabalharam em parceria em mais um caso, Kenneth Craig se apresentou em 21 de junho de 2011 à Polícia Federal, e encaminhado ao sistema penitenciário fluminense, a fim de aguardar o término de seu processo de extradição.

Em 15 de maio de 2012, a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal – STF, julgou o pedido de extradição nº 1.218, tendo como requerente o Governo dos Estados Unidos da América, acordando os Ministros da egrégia turma pela extradição de Kenneth Andrew Craig, pela prática de crime de atuação sexual por uma criança, correspondente ao crime previsto no art. 240 da Lei 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, sendo o extraditando considerado fugitivo pelos Estados Unidos da América.

Fazendo um breve resumo, estamos diante de dois casos concretos em que fugitivos americanos escolheram o Brasil como parada final, para dar continuidade a prática de seus crimes sexuais.

Podemos afirmar que ambos os fugitivos escolheram o Brasil pelo fato de ser um país com dimensões continentais e ter diversas etnias vivendo na mais perfeita harmonia.

Esses dois casos tiveram um final feliz, sendo ambos os pedófilos capturados e encaminhados para julgamento.

Mas quantos outros “Yaffes” e “Craigs” já teriam adentrado em território nacional passando despercebidos pelos pontos de fiscalização de imigração brasileiros?