

Associação Nacional de História – ANPUH

XXIV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA - 2007

Expulsões de estrangeiros na Primeira República

Rogério Luis Giampietro Bonfá¹

Resumo:

e artigo estuda a construção da legislação de deportação de estrangeiros no período da Primeira República brasileira (1889-1930). As leis de 1907, 1913 e 1921, assim como a Constituição Federal de 1891 – e sua Reforma no ano de 1926 –, serão interpretadas a fim de analisar como se deu a formação de um Estado republicano repressor e excludente. As atuações do Executivo e do Judiciário foram fundamentais nessa questão, pois foi na disputa destes dois poderes que se deu a elaboração e estruturação das leis de expulsão de estrangeiros.

Palavras-chaves: expulsão; estrangeiros; lei

Abstract:

This article studies the construction of the legislation of expulsion of foreigners over the period of the First Brazilian Republic (1889-1930). The 1907, 1913 and 1921 laws, as well as the Federal Constitution of 1891 and its Reform in 1926, were interpreted with the purpose of analyzing how the formation of a repressive and exclusive republican State happened. The performances of the Executive and the Judiciary are fundamental to this issue, inasmuch as it was in the dispute between these two powers that the elaboration and structuring of the laws of expulsion of foreigners came into being.

Keywords: expulsion; foreigners; law

No dia 15 de março de 1913, às 7 horas da manhã, Rui Barbosa escrevia uma carta endereçada aos redatores do jornal *D'A Noite*. Esse jurista fazia a seguinte denuncia: “Anuncia a sua folha de ontem que a polícia prendeu e o governo resolveu deportar o operário José Aires de Castro, procurador da Sociedade de Resistência dos Trabalhadores em Trapiche e Café.” (BARBOSA, 1962: 161).

Essa mensagem objetivava alertar a sociedade e os juristas para a nova onda de expulsões de estrangeiros em andamento na década de 1910, essas pautadas na recém aprovação do decreto n.º 2.741, de 8 de janeiro de 1913. Como afirmou Barbosa, “naturalmente, a medida se buscará legitimar com a consideração de que José Aires é

¹Mestrando em História Social do Trabalho / IFCH / Unicamp. Pesquisa financiada pela FAPESP e sob orientação do Prof.º Dr.º Fernando Teixeira da Silva.

espanhol, e, como tal está sujeito à deportação por arbítrio da polícia e conveniência da ordem.” (BARBOSA, 1962: 161).

Esse artigo tem como objetivo central iniciar uma discussão sobre as expulsões de estrangeiros na Primeira República, enfatizando que muitas vezes a legitimidade e a legalidade de um banimento não ficaram apenas a mercê do “arbítrio da polícia” e da “conveniência da ordem”. Com isso, pretendo analisar como o poder Judiciário, representado na maioria das vezes por seu órgão máximo, o Supremo Tribunal Federal (STF), entrou em conflito com o poder Executivo em relação às expulsões, embate esse pautado principalmente na questão do respeito às leis e ao ordenamento jurídico nacional.

Para iniciar essa análise, devemos voltar a 1891, ano da promulgação da Constituição Federal brasileira. Dentro da principal lei nacional, foi positivado o artigo 72, incumbido de disciplinar os direitos dos cidadãos na nascente República. Por ele, fica estabelecido que a “Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade”, ficando, com isso, por seu parágrafo 20, “abolida a pena ... de banimento judicial”, tanto aos nacionais como aos estrangeiros residentes. (BRASIL, 1891).

Assim, a partir de 1891, passaram a existir juridicamente três tipos de pessoas no Brasil: os nacionais, os estrangeiros e os estrangeiros residentes. Quanto aos nacionais, definidos pelo artigo 69 da Constituição, a questão envolvendo expulsões se apresentou de forma simples: era inconstitucional o banimento. Entre os estrangeiros, a questão foi mais complexa, substancialmente pela Carta Magna não ter conceituado, como fez com os nacionais, de forma exata quem era um estrangeiro residente e o que era *residência*.

Com isso, a questão das expulsões de estrangeiros ficou pautada na questão da *residência*, mais propriamente em sua conceituação, que poderia definir se um banimento era ou não constitucional. Com esse propósito, diversas opiniões surgiram, como a do deputado paulista Adolpho Gordo, defensor da corrente que afirmava que o referido texto de 1891 não explicitava de forma clara e irrefutável o que era *residência* e quais os pré-requisitos para ser um imigrante residente, ficando a critério da polícia e do poder Executivo defini-los, sempre em prol da “soberania” e “conservação nacional”. (GORDO, 1913) Essa liberdade de ação do Executivo, predominante por toda a década de 1890 e início da de 1900, sem dúvida, atentava contra os interesses e direitos dos estrangeiros, principalmente aqueles considerados indesejáveis pelas elites, como os envolvidos em movimentos de contestação do *status quo* (anarquistas, comunistas e grevistas em geral), ou os taxados como mendigos, vagabundos, *cáftens*, jogadores, ladrões, entre outros. (MENEZES, 1996)

Após os protestos e pressões do movimento operário, das embaixadas e, principalmente, do poder Judiciário, que ao longo da década de 1890 começou a taxar de inconstitucional as expulsões de alguns estrangeiros residentes², o poder Legislativo, pressionado pelo Executivo, começou a discutir em 1902, no Congresso Nacional, uma proposta de lei que regulamentasse e disciplinasse as expulsões dos "elementos externos". Esse projeto foi debatido até 7 de janeiro de 1907, data em que se transformou no Decreto n.º 1.641.

Essa lei, idealizada pelo deputado paulista Adolpho Gordo, foi resultado direto do conflito entre Judiciário e Executivo, pois fazia parte de uma estratégia do Executivo de "legalizar" suas ações, menos por razões "ideológicas" e mais para evitar novos *habeas-corpus* deferidos pelos tribunais.³ Assim, esse Decreto permitia o banimento do "estrangeiro que por qualquer motivo comprometer a segurança nacional ou a tranqüilidade publica", os com "condenação ou processo pelos tribunais estrangeiros por crimes ou delitos de natureza comum" ou, ainda com "duas condenações, pelo menos, pelos tribunais brasileiros, por crimes ou delitos de natureza comum" e, por fim, aqueles que praticassem "a vagabundagem, a mendicância e o lenocínio competentemente verificados." Sua constitucionalidade se pautou justamente na questão da *residência*, como evidencia seu artigo 3.º, que disciplinava que "não pode ser expulso o estrangeiro que residir no território da República por *dois anos contínuos*, ou por menos tempo, quando: a) casado com brasileira; b) viúvo com filho brasileiro"; passando a existir, desde então, um conceito legal para *residência*, que deveria, a partir disso, ser respeitado pelos juízes e, inclusive, pela polícia e pelo poder Executivo.

A partir de 1907, o Executivo (e com isso a polícia) não pôde mais conceber *residência* como um termo jurídico discricionário e até arbitrário, como recorrentemente fez ao longo da década de 1890. Ou seja, através de uma lei feita "a pedido" do Executivo, esse poder constituído perdeu sua autonomia de arbitrar livre e isoladamente sobre quem seria expulso do Brasil, permitindo, com isso, a existência de pequenas brechas jurídicas às quais alguns imigrantes poderiam recorrer.

Nos anos posteriores a 1907, muitas expulsões foram realizadas. Entretanto, diversos atos do Executivo infringiram as disposições da própria Lei de 1907 e, com isso, a Constituição Federal. Com isso, muitos estrangeiros condenados ilegalmente ao banimento

² As primeiras expulsões taxadas pelo STF de inconstitucionais ocorreram no ano de 1894, época em que esse tribunal concedeu diversos *habeas-corpus* a estrangeiros que participaram da Revolta da Armada. Entretanto, o Executivo não aceitou essa decisão e baniu esses imigrantes, acentuando, com isso, o conflito entre os dois poderes constituídos. (RODRIGUES, 1991: 146-147)

³ É necessário ressaltar que as greves e manifestações operárias no início da década de 1900 foram também causas determinantes para a aprovação de uma lei de expulsão.

resolveram recorrer aos tribunais, alegando a inconstitucionalidade de suas expulsões. Por esse motivo, *habeas-corpus* foram concedidos pelo STF em prol dos imigrantes, na maioria das vezes motivados pela desobediência da polícia e do Executivo em respeitar o limite estabelecido pela questão da *residência*.

A Lei de 1907 acabou, com isso, resgatando, ou tornou notória, a igualdade constitucional entre nacionais e estrangeiros residentes, o que resultou na concessão de diversos *habeas-corpus* em favor de estrangeiros. Com esse recurso ao Judiciário, poder esse preocupado com seu projeto de ordenar a sociedade através do respeito às leis e ao ordenamento jurídico/legislativo nacional, o Executivo pressionou novamente o Legislativo para a aprovação de uma lei mais rígida de expulsão, o que ocorreu em 8 de janeiro de 1913, com o decreto n.º 2.741. Esse decreto, que contou de novo com o apoio decisivo de Adolpho Gordo, se propôs a retirar do texto legal o limite do tempo de *residência* para banir um estrangeiro e, ainda, a acabar com o recurso ao Judiciário. Ou seja, esse dispositivo almejava controlar e disciplinar todos os estrangeiros, ficando sujeitos, como alertava Rui Barbosa aos redatores *D'A Noite*, “à deportação por arbítrio da polícia e conveniência da ordem”.

Para Rui Barbosa, representante do Judiciário e tido como defensor máximo da Constituição brasileira ao longo da Primeira República (RODRIGUES, 1991), “esse ato seria um atentado contra nossas instituições fundamentais” (BARBOSA, 1962: 161), pois acreditava que nenhuma lei poderia revogar ou ter mais valor que a Constituição nacional. E, desse modo, criticava a expulsão do espanhol José Aires de Castro e, por conseguinte, a dos demais estrangeiros residentes:

Os direitos concernentes à propriedade, à segurança individual e à liberdade, direitos cuja enumeração a Constituição da República nos faz no seu art. 72, assegura-os ela, igualmente, aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no Brasil. Tal direitos, pois, gozam da mesma inviolabilidade ali afiançada, quer se trate de nacionais, quer de estranhos, quando estes já tiverem residência estabelecida entre nós. Os estrangeiros são, portanto unicamente, os não residentes.

E concluía:

A disposição constitucional apresenta, como se vê, o caráter mais categórico e absoluto. (...).
A ordem pública num país constitucional, não tem outros direitos se não os que a Constituição lhe define, nem a soberania nacional, nos seus órgãos dispõe de outra prerrogativa, além das que a Constituição lhe atribui. (BARBOSA, 1962: 161-162)

Opiniões como a de Rui Barbosa passaram a ganhar força nos tribunais, tanto que, mesmo após a promulgação de Lei de 1913, alguns juízes e ministros do STF passaram a conceder *habeas-corpus* aos estrangeiros condenados pelo Executivo ao banimento, independente do tempo de *residência*. O motivo para essas decisões do Judiciário estava

pautado justamente no texto da Lei de 1913, que esvaziou novamente o conceito de *residência*, passando esse a ser, com isso, concebido pelos princípios gerais do Direito Civil, ou seja, como um conceito jurídico amplo e no alcance de todos os imigrantes que pretendessem habitar de forma não transitória o país. Desse modo, essa lei acabou tendo um efeito contrário ao desejado pelo Executivo, pois, a partir dela, o Judiciário, ou parte dele, passou a deferir acórdãos favoráveis a um número maior de estrangeiros, motivado pelo fato do Decreto n.º 2.741 ser taxado de inconstitucional por esse poder constituído.⁴

Na continuação da carta de Rui ao periódico carioca *D'A Noite*, esse jurista demonstra os motivos pelos quais a expulsão do espanhol José Aires, como a de todo os imigrantes residentes, se caracteriza como um constrangimento ilegal e, portanto, um ato inconstitucional do Executivo. Para Rui Barbosa,

Ora, se este é indubitavelmente, o nosso Direito constitucional, desde que o operário José Aires de Castro reside no Brasil há mais de vinte anos, tendo construído a casa onde mora, em terreno que comprou, com sua mulher e filhos, tão deportável se deve considerar esse espanhol como qualquer cidadão brasileiro.

E demonstra qual deve ser a defesa desse “expulsionando”:

A ele, pois, assiste o direito, como a mim em caso igual assistiria, de provocar a intervenção da justiça, defendendo-o por meio de habeas-corpus, contra a violência desumana, que lhe está iminente.

Não há outro meio sério e adequado, para resistência em situações dessa ordem, nas quais é indispensável firmar o direito contra os mais altos abusos do poder, se não invocar essa potestade suprema, que a nossa constituição erigiu em barreira aos excessos, assim do Governo, como do corpo legislativo. (BARBOSA, 1962: 163)

Ao equiparar os estrangeiros residentes aos nacionais, a Constituição, segundo Rui Barbosa, acabou proibindo a expulsão de ambos. Assim, um banimento de um nacional ou de um imigrante com *residência* no país só poderia ocorrer (como diversas vezes ocorreu⁵) por meios ilegais, muitas vezes oriundos da arbitrariedade da polícia e do Executivo.

Os anos posteriores à Lei de 1913 foram, com isso, caracterizados por essa divergência entre Judiciário (que passou a conceber o conceito *residência* como amplo e aplicável a maioria dos estrangeiros) e o Executivo (que almejava disciplinar e ordenar a

⁴ Contudo, não foi todo o Judiciário que passou a defender a inconstitucionalidade de todas as expulsões de estrangeiro residente após a Lei de 1913. Alguns juízes e ministros do STF defendiam que, com a inconstitucionalidade do Decreto n.º 2741, a Lei de 1907 deveria ter novamente validade. Uma minoria concebia a Lei de 1913 como constitucional, pois acreditavam que as expulsões de imigrantes estavam pautadas na soberania nacional, sendo o poder Executivo o único com competência para arbitrar essa questão.

⁵ É necessário ressaltar que muitos banimentos ocorriam à margem da lei, não sendo respeitadas, pelo Executivo, as garantias legais dos estrangeiros. Esse tipo de ato foi comum por toda a Primeira República, e pode ser interpretado como um dos meios (extralegal) do Executivo controlar e ordenar a sociedade e, principalmente, o mundo do trabalho. Assim, *cáfrens*, ladrões, mendigos, vadios, como também grevistas, anarquistas e todo tipo de contestador do *status quo* foram banidos ilegalmente do país, muitas vezes sem o tempo necessário ou condições materiais para recorrerem aos tribunais do Judiciário.

sociedade de qualquer modo, mesmo que, para isso, fosse necessária a utilização de ilegalidades). Contudo, nos anos de 1917, 1918, 1919 e 1920 ocorreu uma aproximação de ações entre esses dois poderes, resultado muito mais das greves e dos movimentos de contestação ocorridos em São Paulo e Rio de Janeiro. Nesse período, foi comum a grande parte do Judiciário conceber a legalidade das expulsões de residentes, apesar de alguns votos contrários, como os de Pedro Lessa, ministro do STF.⁶ Assim, essa época pode ser considerada como um dos períodos onde o “arbitrio da polícia” pela “conveniência da ordem”, como já alertava Rui Barbosa em 1913, foi predominante, restando poucas possibilidades de defesa aos estrangeiros.

Contudo, já nos anos de 1919, 1920 e 1921 o Judiciário começou a se libertar das consequências das greves nos grandes centros urbanos, reiniciando, pouco a pouco, a concessão de alguns *habeas-corpus* aos estrangeiros residentes. Como o Executivo percebeu que a tendência do Judiciário era a de voltar a defender as garantias constitucionais dos imigrantes, este novamente enviou ao Legislativo um novo projeto de lei de expulsão de estrangeiro. Esse projeto, transformado na Lei n.º 4.247, de 6 de janeiro de 1921, pode ser considerado como uma cópia mais rígida da Lei de 1907, pois em seu artigo 2.º disciplina que:

Poderá ser expulso do território nacional, dentro de cinco anos, a contar de sua entrada no país, o estrangeiro a respeito de quem se provar: 1.º, que foi expulso de outro país; 2.º, que a polícia de outro país o tem como elemento pernicioso à ordem pública; 3.º, que, dentro do prazo acima referido, provocou atos de violência para, por meio de fatos criminosos, impor qualquer seita religiosa ou política; 4.º, que, pela sua conduta, se considera nocivo a ordem pública ou a segurança nacional; 5.º, que se evadiu de outro país por ter sido condenado por crime de homicídio, furto, roubo, bancarrota, falsidade, contrabando, estelionato, moeda falsa ou lenocínio; 6.º, que foi condenado por juiz brasileiro, pelos mesmos crimes.

E seu artigo terceiro decidia que: “Não pode ser expulso o estrangeiro que residir no território nacional por mais de cinco anos ininterruptos.”

Como fica evidente, esse dispositivo legal estava pautado novamente na questão da *residência*, sendo conceituada como o prazo de 5 anos ininterruptos da entrada do imigrante no solo nacional. A partir disso, o Judiciário só poderia conceder *habeas-corpus* aos estrangeiros que provassem sua permanência além desse período de tempo, o que, de fato, diminuía ainda mais as garantias legais dessa parcela da população.

Entretanto, mesmo com uma lei mais rígida, ainda existiam brechas para a defesa dos imigrantes, pois essas eram o que possibilitavam a constitucionalidade desse tipo de lei de

⁶ Lessa, da forma próxima a de Rui Barbosa, acreditava que a Constituição igualava estrangeiros residentes e nacionais, sendo, desse modo, inviável a expulsão de ambos. (RODRIGUES, 1991, Tomo II: 181-185).

exceção. Por esse motivo, o Executivo ainda não estava satisfeito, pois essa lei impossibilitava o banimento legal de imigrantes há muito tempo estabelecidos no Brasil, como, por exemplo, de anarquistas, que em grande número chegaram ainda jovens (ou senão crianças) no país, adquirindo as concepções libertárias no meio do movimento operário brasileiro. Assim, a questão da *residência* se tornou um obstáculo legal para as ações da polícia e do Executivo por quase toda a Primeira República, pois suas arbitrariedades muitas vezes eram evitadas e remediadas pelos *habeas-corpus* do Judiciário. Como alertava Rui Barbosa, desde a carta enviada a redação do jornal *D'A Noite*,

Mui de propósito a Constituição republicana, compreendendo a vantagem para um país como o Brasil, de assegurar aos estrangeiros as maiores garantias de segurança e liberdade, se distanciou das idéias gerais desse assunto, igualando, em matéria de direitos individuais, os estrangeiros residentes aos brasileiros. Se esta liberdade ofende aos interesses essenciais da ordem pública, e colide com as funções imprescritíveis da soberania territorial, como se tem alegado, é tratarem de reformar pelas vias legais a Constituição. Mas, enquanto esta subsistir redigida como está, o que ela determina em termos formais, tem, necessariamente, de prevalecer ao que os seus interpretes e executores entendem. (BARBOSA, 1961: 162).

Assim, mesmo a elaboração de leis mais severas de expulsão de estrangeiros, não saciava aos interesses do Executivo, pois, sobre a sombra da Constituição de 1891, existiria sempre a possibilidade de um estrangeiro recorrer ao Judiciário. Desse modo, o Executivo passou, na década de 1920, a atender a sugestão de Rui e começou a trabalhar na reforma do texto constitucional. Assim, no ano de 1926, essa reforma foi aprovada e, para a infelicidade dos estrangeiros, o seguinte texto entrou em vigor: “É permitido ao Poder Executivo expulsar do território nacional os súditos estrangeiros perigosos à ordem pública ou nocivos aos interesses da República”; alcançando, com isso, a todos os estrangeiros, residentes ou não.

Desse modo, para concluir, é necessário ressaltar que as leis de 1907, 1913 e 1921 não eram, certamente, dispositivos legais que almejavam criar direitos (muito pelo contrário!), mas, serviram, ao menos para uma parcela dos estrangeiros, de apoio legal contra as ações arbitrárias do Estado, pois acabara reafirmando o texto constitucional. Assim, através da luta do Judiciário com o Executivo e, ainda, através de ações individuais de estrangeiros que recorreram ao Judiciário em busca de suas garantias, algumas ilegalidades contra os imigrantes puderam ser evitadas ou diminuídas. Esse conflito entre Executivo e Judiciário resultou, de forma resumida, nas seguintes consequências ao longo da Primeira República: reforço do texto e das leis nacionais, maior autonomia do poder Judiciário frente aos outros poderes constituídos e possibilidade jurídica/legal de defesa de um estrangeiro residente. Mas,

em contrapartida, teve como resultado negativo também expulsões ilegais, endurecimento das leis e a Reforma Constitucional de 1926, ou seja, uma constante adaptação e reorganização das estratégias do Executivo em seu plano elitista de ordenar e disciplinar a sociedade a qualquer custo, excluindo ou limitando os direitos da população e, principalmente, dos elementos considerados indesejáveis.

Bibliografia e Fontes

BARBOSA, Rui. “Deportação de um brasileiro”. In *Obras Completas de Rui Barbosa*. Vol. XXXIII, Tomo II. Rio de Janeiro: Min. da Ed. e Cult., 1962.

_____. “Deportação de Estrangeiro: carta a redação D’A Noite” In *Obras Completas de Rui Barbosa*. Vol. XL, Tomo II. Rio de Janeiro: Min. da Ed. e Cult., 1962.

BONFÀ, Rogério. *Expulsão de Estrangeiros: a construção da legislação anti-imigrante no Brasil da Primeira República*. Campinas: Monografia/IFCH/Unicamp, 2006.

BRASIL. *Constituição Federal de 1891*.

GORDO, Adolpho. *A Expulsão de Estrangeiros: discursos pronunciados na Câmara dos Deputados, nas sessões de 29 de Novembro e de 14 de Dezembro de 1912*. São Paulo: Espindola, 1913.

MENEZES, Lená M. *Os Indesejáveis: desclassificados da modernidade – protesto, crime e expulsão na Capital Federal (1890-1930)*. Rio de Janeiro: UERJ, 1996.

RODRIGUES, Leda B. *História do Supremo Tribunal Federal*. Tomo I. Rio de Janeiro: Civ. Brasileira, 1991.

_____. *História do Supremo Tribunal Federal*. Tomo II. Rio de Janeiro: Civ. Brasileira, 1991.