

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
ESPECIALIZAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ROGÉRIO AUGUSTO VIANA GALLORO

IR

E

VIR

NO MUNDO GLOBALIZADO

O passaporte como instrumento de garantia e de constrangimento dos direitos dos cidadãos: um estudo histórico sobre o passaporte brasileiro

Brasília – DF
2011

ROGÉRIO AUGUSTO VIANA GALLORO

IR E VIR NO MUNDO GLOBALIZADO

O passaporte como instrumento de garantia e de constrangimento dos direitos dos cidadãos:
um estudo histórico sobre o passaporte brasileiro

Monografia apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília como requisito para obtenção do título de Especialista em Relações Internacionais e de conclusão do XII Curso de Especialização em Relações Internacionais

Orientador: Professora Norma Breda dos Santos

Brasília – DF
2011

Galloro, Rogério Augusto Viana.

Ir e vir no mundo globalizado

O passaporte como instrumento de garantia e de constrangimento dos direitos dos cidadãos: um estudo histórico sobre o passaporte brasileiro - Brasília: UNB, 2011, 60 páginas.

Monografia para especialização.

1. Passaporte brasileiro. 2. História do passaporte brasileiro. 3. Controle migratório. 4. Movimentação internacional de pessoas.

AGRADECIMENTOS

O pouco tempo disponível, a sobrecarga de trabalho, a inexperiência do autor e a falta de uma cultura de conservação dos dados históricos por parte dos órgãos públicos neste País seriam barreiras intransponíveis a esta obra não fosse a dedicação exemplar e a colaboração fraternal de pessoas como o delegado Rodrigo, o agente Luiz Henrique, e os administrativos Assis, André e Tiago, funcionários da Divisão de Passaportes da Polícia Federal; Evandro S. M. de Andrade Jr., oficial de chancelaria do MRE; Luiz Augusto Soares da Silva, arquivista do Arquivo Histórico do Itamaraty no Rio de Janeiro e Cecília, Larissa e Mariana da Biblioteca da Câmara dos Deputados.

“Que episódio extraordinário do progresso econômico da humanidade foi a era que chegou ao fim em agosto de 1914...Enquanto bebericava o chá da manhã na cama, um habitante de Londres podia, pelo telefone, encomendar vários produtos de todo o planeta, na quantidade que lhe fosse conveniente e, geralmente, recebia a entrega cedo na porta de casa....Podia conseguir, imediatamente, se assim desejasse, meios de transporte baratos e confortáveis para qualquer ambiente ou país, sem passaporte ou outra formalidade.”

John Maynard Keynes

RESUMO

Este trabalho trata da evolução histórica e da relevância do documento internacionalmente reconhecido que intitulado “passaporte” representa o direito de ir e vir dos cidadãos e demonstra que historicamente o livre trânsito de pessoas entre países sempre foi tratado com reservas e precauções diante de eventuais ameaças que os visitantes representam. Nas relações internacionais contemporâneas é possível observar como atos terroristas sem precedentes, pela ameaça existencial que representam aos Estados, aumentam os controles de entrada e saída de estrangeiros. Ademais, o aumento do deslocamento de pessoas, graças à evolução tecnológica e à relativa democratização dos diversos meios de transporte, tem como resultado a maior porosidade das fronteiras e, portanto, traz grandes desafios à segurança das forças convencionais.

ABSTRACT

This paper deals with the historic evolution and relevance of the internationally recognized document entitled 'passport', which represents a citizen's right to come and go and demonstrates that, throughout history, the free transit of visitors from country to country has always been treated with reserve and precautions, in face of occasional threats that these individuals may represent. When considering contemporary international relations, one can observe how unprecedented acts of terrorism, which represent an existential threat to States, have heightened the control over the entry and exit of foreigners. Moreover, the rise in the displacement of people, thanks to technological developments and the relative democratization of various means of transportation, has resulted in a greater porosity of borders and, thus, has brought greater challenges to safety provided by conventional forces.

SIGLAS

- API** – Advanced Passenger Information
- ARB** – Autorização de Retorno ao Brasil
- CMB** – Casa da Moeda do Brasil
- CIA** – Central Intelligence Agency
- DFSP** – Departamento Federal de Segurança Pública do Ministério da Justiça
- DHS** – Department of Homeland Security
- DPF** – Departamento de Polícia Federal
- DPM** – Divisão de Polícia Marítima, Aérea e de Fronteiras
- EUA** – Estados Unidos da América
- EUROCAC** – Banco de dados de impressões digitais de refugiados e asilados da União Européia
- IATA** – International Aviation Transport Association
- ICAO** – International Civil Aviation Organization
- INTERPOL** – International Criminal Police
- ISO** – International Standardization Organization
- LP** – Laissez-Passer
- MERCOSUL** – Mercado Comum do Sul
- MJ** – Ministério da Justiça
- MRE** – Ministério das Relações Exteriores
- MRTD** – Machine Readable Travel Document
- OACI** – Organização de Aviação Civil Internacional (ICAO)
- OEA** – Organização dos Estados Americanos
- ONU** – Organização das Nações Unidas
- OTAN** – Organização do Tratado do Atlântico Norte
- PACOM** – Passaporte Comum
- PADIP** – Passaporte Diplomático
- PAEST** – Passaporte para Estrangeiro
- PASOF** – Passaporte Oficial
- PMAF** – Polícia Marítima, Aeroportuária e de Fronteiras
- PROMASP** – Programa de Modernização, Agilização, Aprimoramento e Segurança da Fiscalização do Tráfego Internacional e do Passaporte Brasileiro
- RFID**- Radio Frequency Identification
- SERPRO** – Serviço Federal de Processamento de Dados
- TSA** – Transport Service Association

UE – União Européia

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

WTC – World Trade Center

SUMÁRIO

Introdução.....	12
1. Passaporte.....	14
1.1 História do passaporte.....	14
1.2 Passaporte no Brasil.....	18
1.2.1 Poder de Emissão.....	19
2. Ordem Mundial.....	22
2.1 Liga das Nações.....	24
2.2 Organização das Nações Unidas.....	26
2.2.1 Organização de Aviação Civil Internacional.....	28
2.3 Nova Ordem.....	30
3. Terrorismo.....	34
3.1 Nova York – 11 de setembro de 2001.....	35
3.2 Controle internacional.....	37
4. O ir e vir sob controle policial.....	40
4.1 PROMASP – o novo passaporte brasileiro.....	42
4.1.1 O futuro - biometrias e rádio frequência (<i>chip</i>).....	45
5. Normatizando o controle.....	48
6. Conclusão.....	56
7. Referências bibliográficas.....	59

Introdução

O conhecimento dos antecedentes históricos e legais do passaporte brasileiro, no período compreendido entre o Império (1822) e os dias atuais, foi insuficiente para justificar alguns atos e procedimentos governamentais relativos ao controle migratório no país. Referida afirmação, antes de constituir uma opinião pessoal do autor, é fundada na comprovação empírica da inexistência de compilações relativas ao passaporte nos dois órgãos governamentais brasileiros responsáveis por sua emissão, até hoje. Polícia Federal e o Itamaraty possuem vasto material normativo sobre o tema em seus anais incompletos e sem a devida indexação cronológica, não permitindo, praticamente, a realização de um estudo exaustivo sobre a evolução legal à luz do contexto histórico.

Uma obra que se aproximou da realidade, trazendo uma evolução legal da utilização do passaporte como forma de restrição da liberdade de ir e vir do cidadão foi *O Direito Internacional da Pessoa Humana: a circulação internacional de pessoas* de Thelma Thais Cavarzere, que, porém, traz o assunto apenas como um capítulo da obra.

Considerando a questão do poder estatal em controlar a movimentação internacional do cidadão por meio do passaporte, é que percebemos a necessidade de traçarmos o perfil histórico do documento para, adequando-o à nossa realidade, verificarmos o nível atual do controle objeto desse trabalho.

O objetivo desta monografia é retratar a história do passaporte brasileiro, desde a independência do Brasil até os dias atuais, indicando as mudanças conceituais mundiais de controle migratório, sobretudo no período pós-Guerra Fria e os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, quando implantado um novo sistema biométrico no passaporte brasileiro.

O autor pretende compartilhar com a comunidade científica e os profissionais de relações internacionais os frutos da presente pesquisa ao buscar respostas para os seguintes questionamentos como: a política de concessão de passaportes se modifica de acordo com o interesse estatal de controlar seus cidadãos ou com os interesses e direitos individuais destes? Os dados biográficos e biométricos (impressões digitais, foto e assinatura) do passaporte, que contém informações preciosas sobre a vida do cidadão, têm mais valor como autenticadores da segurança do documento ou como provedores de informação ao Estado, seja ele o emissor do documento ou recebedor do cidadão imigrante? A história do

documento de viagem brasileiro seguiu os ditames das grandes potências mundiais, por meio das organizações internacionais ou seguiu modelo próprio, mais voltado aos interesses nacionais? Qual a possibilidade de substituição do modelo atual (caderneta com folhas) por cartões magnéticos com dispositivos de rádio frequência (chip)?

Alguns estudos já abordaram essas questões e muito contribuíram para este trabalho. Obras como a de Thelma Thais Cavarzere (2001), sobre a movimentação imigratória no Brasil, já citada; e *The Invention of The Passport: Surveillance, Citizenship and the State*, de John Torpey (2000), que traz a história do passaporte no mundo, com ênfase para a Europa e América do Norte. Não obstante não focarem especificamente a temática do passaporte brasileiro e a intervenção estatal na liberdade de ir e vir do cidadão, foram fundamentais no fornecimento de dados e na inspiração pela continuidade das pesquisas.

Além da análise minuciosa das obras acima mencionadas, vasta pesquisa foi realizada nos anais do Departamento de Polícia Federal, no Arquivo Histórico do Itamaraty, na Divisão de Passaportes do MRE e na Biblioteca da Câmara dos Deputados. Outra fonte imprescindível de pesquisa foi a *Internet*.

Mais uma vez, a principal dificuldade da pesquisa foi aquela atinente à própria razão do estudo que é a falta de fontes confiáveis e compiladas de informação sobre a história do passaporte brasileiro.

1 Passaporte

“passaporte. (Do fr.*pasport.*) **S.m. 1.** Documento oficial que autoriza alguém a sair do país, e que serve como identificação e garantia aos que viajam. **2.** V. *salvo-conduto* (1). **3.** *Fam.* Licença franca e ampla.”
Dicionário Aurélio

Para Thelma Thais Cavarzere (2001:123), o significado do termo *passaporte* sofreu modificações tanto no direito internacional como no direito interno. A palavra em si é resultado da combinação da palavra francesa “*passer*” (= passar) com a palavra inglesa “*port*” (= porta ou portão). Ela afirma que na Idade Média, as cidades européias eram normalmente cercadas por muralhas que tinham número determinado de entradas. Era necessário que o visitante obtivesse permissão para passar pela porta ou portão antes de entrar na cidade. Com o único propósito de designá-lo, mas não defini-lo, o passaporte pertence àquela categoria de documentos de viagem emitidos para os indivíduos, a fim de habilitá-los a visitar países estrangeiros.

A legislação brasileira define a palavra passaporte como “documento de identificação, de propriedade da União, exigível de todos os que pretendam realizar viagem internacional, salvo nos casos previstos em tratados, acordos e outros atos internacionais”¹. Atualmente o Brasil possui cinco tipos de passaporte, cada um com uma função e, portanto, definição específica. O mais conhecido e mais emitido pelo País é o passaporte comum, cuja definição do atual Regulamento de Documentos de Viagem é “o passaporte comum, requerido nos termos deste Decreto, será concedido a todo brasileiro”².

1.1 História do Passaporte

Com a atual razoável convergência em torno do que sejam os direitos humanos e liberdade de locomoção fica difícil imaginar-se a real função do passaporte em seus primórdios. Na atual concepção de Estado e diante da necessidade de identificação padronizada e internacional, pode-se concluir que o passaporte exista com o objetivo de

¹ Decreto nº 5.978/2006 - Regulamento de Documentos de Viagem.

² Decreto nº 5.978/2006 – artigo 10.

facilitar viagens internacionais. Ao final deste estudo realizaremos a real natureza e função desse documento no decorrer de sua existência, cujos princípios nem sempre foram nobres ou pautados pelos direitos humanos.

O grande número de mendigos que perambulavam pela Europa; a necessidade, por medida de polícia, de fiscalizar o movimento dos súditos dentro das fronteiras do próprio Estado e a necessidade de controle da entrada e saída de indivíduos do território estatal, foram as justificativas para a criação do documento de viagem durante os séculos XVI e XVII. No final do século XVIII tornou-se instrumento de repressão e controle na política de alguns Estados e Daniel Nordman “*The vagabond is by definition a suspect*”.³ (Torpey, 2000: iv).

John Torpey, em sua obra *The Invention of The Passport, Surveillance, Citizenship and the State*⁴ (2000), estuda como o regime de passaporte contemporâneo se desenvolveu e como os países utilizaram o documento para controlar a expansão da movimentação de pessoas e criar formas diferentes de documentos e registros, inclusive no corpo dos cidadãos, para admiti-los ou recusá-los a entrar em territórios específicos. Nessa obra, conclui-se que os Estados buscavam monopolizar a capacidade de autorização de movimentação de pessoas e de identificação dos mesmos, como forma de reforçar sua autoridade. Isso em razão de uma grande variedade de motivos, que refletem a ambígua natureza dos Estados modernos ora protegendo ora controlando.

Esses motivos incluem objetivos como o patrocínio do serviço militar obrigatório, cobrança de taxas e trabalhos forçados; a facilitação da repressão criminal; o controle dos “cérebros” (limitação de partida de trabalhadores com habilidades especiais); restrição de acesso a áreas perigosas de conflito, fora de controle daquele Estado; a exclusão, vigilância e contenção de elementos “indesejáveis” – sob fundamentação religiosa, étnica, nacional, racial, econômica, ideológica ou sanitária; e finalmente, a supervisão do crescimento, distribuição territorial e composição social da população nesses territórios.

Um exemplo relativamente recente na história foi o fechamento das fronteiras pela União Soviética. Jean-Baptiste Duroselle (2000:429) afirma que para estabelecer a autoridade absoluta, os estalinistas só poderiam agir pelo terror, acrescido de uma propaganda desesperada, com estatísticas falsas e reforçada pelo “fechamento” das

³ O vagabundo é por definição um suspeito.

⁴ Em português: A Invenção do Passaporte: Vigilância, Cidadania e o Estado.

fronteiras, destinado a impedir que os soviéticos saíssem e formassem opinião sobre os países capitalistas no exterior.

A transição do controle privado para o controle estatal sobre a movimentação de pessoas foi um aspecto essencial da transição do feudalismo para o capitalismo.

Segundo Torpey (2000:17), a natureza de passaporte, conforme o compreendemos hoje, remonta ao final do século XVIII, mais especificamente com o advento da Revolução Francesa (1789). Anteriormente, as descrições sobre a situação social da pessoa como residência, ocupação, *status* familiar, dentre outros, eram geralmente considerados como indicadores adequados da identificação do indivíduo para propósitos de controle interno de passaportes na França. A emergência de idéias e leis liberais proclamando a liberdade individual e a inviolabilidade da pessoa chocou-se diretamente com os hábitos de “escrita no corpo” como marcas a ferro quente, marcas por cicatrização e tatuagem, clamando por novas formas, menos invasivas, de identificação de pessoas.

Ainda na Europa absolutista, antes do triunfo do capitalismo e das nações-estado no século XIX, o controle da movimentação de pessoas permanecia predominantemente como uma questão interna. Como desenvolver a economia e produzir riqueza sem a mão-de-obra da população mais pobre? E como formar um exército a não ser por meio do serviço militar obrigatório? Afinal de contas, apenas aqueles Estados capazes de mobilizar força militar suficiente e prover recursos econômicos, eram capazes de sobreviver.

Data de 1669 uma determinação do rei Luiz XIV que proibia os súditos de deixarem o território da França, a não ser em condições especiais, previamente justificadas e solicitadas ao reino, devendo estes estarem de posse de passaporte autorizando sua saída.

Na virada para o século XVIII, os cidadãos da França necessitavam de, ao menos, dois documentos para movimentarem-se livremente no território do reino, entre as províncias: um passaporte emitido pela administração da cidade do cidadão ou o tão falado *aveu*, um atestado de privilégio emitido pela autoridade religiosa local.

Durante o período específico do processo da Revolução Francesa os sentimentos e as estratégias eram ambíguas ora imbuídas dos melhores sentimentos de liberdade individual ora estrategicamente controlando os cidadãos no intuito de defender e manter a revolução. Nesse diapasão, durante o período de 1789 e 1792, várias foram as deliberações e conseqüentes normas legais ora desobrigando o uso, ora exigindo a apresentação de passaporte às pessoas em movimentação territorial.

Ao final, após a Constituição Francesa de 1791, reconheceu-se o direito à livre movimentação de indivíduos entre países, porém, sob o controle estatal da fiscalização de fronteiras e a necessidade de utilização de passaporte. Exatamente nos moldes atuais.

No século XIX, iniciado politicamente pela queda do Império Napoleônico e pelo Congresso de Viena, marcado pela predominância do Concerto Europeu, pelo início do processo de descolonização das Américas, pelo fim da escravidão, pelo processo de unificação da Alemanha e da Itália, pela propagação mundial dos efeitos da Revolução Industrial e pela forte migração internacional, responsável pela formação étnica atual de vários países, incluído o Brasil, é que o controle imigratório e a necessidade de passaportes começaram fortes e, ao final, enfraqueceram-se até praticamente serem abolidos em muitos países da América Latina e Europa.

O século XX teve seu início histórico com o advento da Primeira Guerra Mundial. O historiador marxista Eric Hobsbawm⁵ considera que o século foi breve e extremado: sua história e suas possibilidades edificaram-se sobre catástrofes, incertezas e crises, decompondo o construído no longo século XIX. Aqui, porém, o desafio não é tanto falar das perplexidades de hoje, mas mergulhar nos acontecimentos, ações e decisões que desde 1914, constituíram o mundo dos anos 90, um mundo onde passado e futuro parecem estar seccionados do presente.

Nesse período sobreveio intenso controle de passaportes, sem precedentes, que persistiu mesmo depois do fim das hostilidades naturais ao conflito. Finda a guerra, não obstante a forma injusta de tratamento aos perdedores, imputada por alguns historiadores, sobreveio a Liga das Nações, que pretendeu organizar e padronizar as relações internacionais, inclusive a movimentação de pessoas e o uso de passaportes. Cavarzere 2001 salienta que durante a Segunda Guerra novamente foram erigidas barreiras contra a circulação internacional de pessoas, até entre nações amigas, com conseqüente expansão de controles. O passaporte tornou-se, mais uma vez, requisito indispensável para essa circulação. Nos anos posteriores a 1945, muito foi feito para facilitar as viagens internacionais. Acordos bilaterais e multilaterais, nos quais se renunciava à obrigatoriedade de passaporte para viajantes – particularmente para turistas e outros viajantes rápidos –

⁵ HOBBSAWM, Eric. Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

tornaram-se mais freqüentes. Obstáculos aduaneiros também foram consideravelmente simplificados.

Duroselle (2000:90), por sua vez, considera que a fronteira limita as soberanias. O passaporte, o visto de entrada (e algumas vezes de saída), as aduanas são sinais ostensivos, mas a realidade vai mais longe.

Não obstante, a posse de qualquer documento de identidade, na condição de documento de viagem, continuou a ser exigida, para permitir às autoridades fronteiriças a identificação da nacionalidade do viajante.

1.2 Passaporte no Brasil

Sob pressão, fugindo da invasão das forças de Napoleão Bonaparte e com total apoio do Império Britânico, em 1808 a corte portuguesa transferiu-se para o Brasil, então sua maior e mais importante colônia de exploração. A Carta Régia, emitida naquele ano, “abriu” então os portos do País a navios e indivíduos estrangeiros, sempre com a precedência dos ingleses.

A primeira norma “nacional” exigindo a necessidade de passaporte para a entrada no Império data de 1820. De desde então, várias foram as leis, decretos e normas regulamentando a exigência e o uso de passaporte no Brasil.

O enfraquecimento gradual do Império brasileiro, a proclamação da independência por D. Pedro I, passando pela Regência Trina, Regência Una e, finalmente, pelo reinado de D. Pedro II como consequência de vários fatores nacionais e internacionais causados principalmente pelo fim da escravidão e pela ascensão dos princípios republicanos – resultaram na proclamação da República em 1889.

Francisco Doratioto, em sua obra *Maldita Guerra* (2002:51) registra que, em 1864, o deputado conservador Ferreira da Veiga interpelava o ministro dos Negócios Estrangeiros em plenário sobre a situação de cidadãos brasileiros residentes no Uruguai. O deputado teria descrito que súditos do Império teriam sido encontrados decapitados nas estradas uruguaias, com o documento de nacionalidade na boca como ultraje, ao passo que outros eram açoitados.

Observe-se que, até o início do século XIX a formação racial e étnica do povo brasileiro era de índios nativos, negros africanos escravos e portugueses representantes do reino ou, numa escala menor, colonos.

Com o fim do tráfico negreiro (1850), o advento da Lei do Ventre Livre (1871), a Lei dos Sexagenários (1885), a Lei Áurea (1888) e a ascensão vertiginosa da cultura do café com necessidade premente de mão-de-obra bruta, tornou-se extremamente necessária a abertura total à imigração. O Decreto nº 528 de 28 de junho de 1890 declarou “inteiramente livre a entrada nos portos da República dos indivíduos válidos e aptos para o trabalho que não se achem sujeitos à ação criminal”. A partir da segunda metade do século XIX, com ênfase no período após 1870 e até 1949, mais de 5 milhões de estrangeiros imigrantes entraram no Brasil.

A liberdade imigratória nesse período era tão grande que a Constituição Federal de 1891 dispensou categoricamente o uso do passaporte, declarando no artigo 72, parágrafo 10 que “em tempo de paz, qualquer indivíduo pode entrar no território nacional ou dele sair, com a sua fortuna e bens, quando e como lhe convier, independentemente de passaporte.”

Jeffrey Frieden lembra em seu livro *Capitalismo Global* (2008:33) que o padrão ouro era central para a integração econômica internacional. Gerava uma previsibilidade e uma estabilidade que facilitavam muito o comércio, os investimentos, as finanças, a migração e as viagens internacionais. Empresários, investidores e imigrantes não precisavam se preocupar com mudanças nas taxas de câmbio, com controles monetários nem com qualquer outro impedimento à movimentação de dinheiro ao redor do mundo.

A obrigatoriedade de uso de passaporte voltou com o advento da Primeira Guerra Mundial, também no Brasil. Com o fim da guerra e a formação de organismos internacionais dos quais o Brasil sempre fez parte (Liga das Nações, ONU, OEA, etc.) e cuja tendência é de padronizar procedimentos, nosso País tem seguido a tendência mundial dessa segunda metade do século XX e início do século XXI, conforme veremos nos próximos capítulos.

1.2.1 Poder de Emissão

Desde o final do século XVIII, o passaporte é considerado documento de identidade internacional, nele fazendo-se constar dados importantíssimos da vida de seu portador,

como nome, filiação, data e local de nascimento, nacionalidade, data da expedição do documento, prazo de validade e, não menos importante, a autoridade que o expediu.

Na França da Revolução Francesa e na Inglaterra da Revolução Industrial, a emissão do passaporte era restrita a duas autoridades: o administrador local da cidade, com poderes de polícia de imigração, dentre outros e o ministro das relações exteriores, guardadas as respectivas denominações dos cargos.

Visando facilitar a movimentação do cidadão e do oficial responsável pela análise do documento na checagem migratória, o passaporte passou a ganhar denominações especiais com atribuições específicas.

Foi no Congresso de Viena em 1815 que as normas diplomáticas com o contorno atual começaram a ser delineadas, com as conseqüentes normatizações e padronizações relacionadas às relações internacionais.

Existem no Brasil cinco tipos de passaportes: comum, de emergência, para estrangeiro, diplomático e oficial. Nem sempre a denominação foi essa, mas em sua essência os documentos de viagem sempre foram os mesmos, ou seja, destinados ao cidadão comum; ao estrangeiro desguarnecido de seu país; aos diplomatas e às altas autoridades e aos indivíduos que viajam a serviço do país.

Observe-se que, pela sua natureza, o Ministério das Relações Exteriores é por tradição o órgão governamental mais antigo na emissão do passaporte, por sua capacidade de representatividade no exterior e por razões político-estratégicas no Brasil, na emissão dos passaportes diplomáticos e oficiais.

Por se tratar de documento único nacional, padronizado, de emissão uniforme, com validade internacional e ainda, pela capacidade da Polícia Federal brasileira de fazer-se presente em quase todo o território nacional, além da atribuição constitucional de prevenção e repressão aos crimes relativos à imigração, tráfico de seres humanos, polícia internacional (INTERPOL) e que requeiram repressão uniforme e interestadual, a emissão do passaporte comum no Brasil é realizado por essa instituição.

A partir de 1938 a emissão dos passaportes comuns no Brasil passou a ser atribuição das Chefaturas de Polícia (figura igual às atuais Polícias Civis dos Estados). Até então, a regulamentação e a emissão de passaportes era quase que exclusividade do Ministério das Relações Exteriores. Em 1980, com o Decreto 84.541, a emissão de passaportes comuns e para estrangeiros passou a ser de atribuição exclusiva da Polícia Federal.

No ano de 2010 foram expedidos aproximadamente um milhão e meio de passaportes comuns brasileiros. Cerca de 1,2 milhões desses documentos dentro do País pelo Departamento de Polícia Federal e o restante no exterior pelas repartições consulares e missões diplomáticas do Ministério das Relações Exteriores. Nesse mesmo período foram expedidos apenas 746 passaportes para estrangeiros. Quanto aos passaportes diplomáticos e oficiais, por serem destinados a autoridades e indivíduos em condições jurídicas especiais, não serão objeto de estudo deste trabalho. Nosso objeto de investigação é o passaporte comum que representa a movimentação dos indivíduos comuns de um país e a forma mais genuína de demonstração de poder estatal na restrição da liberdade de ir e vir.

2 Ordem Mundial

Quando Napoleão Bonaparte sucumbiu, as potências européias, reunidas no terceiro grande foro diplomático da história, o Congresso de Viena, decidiram, em 1815, que não mais convinha restabelecer a idade da razão na política internacional – o sistema de equilíbrio de múltiplas independências do século XVIII. A sociedade internacional européia evoluiu para um sistema de entendimento e colaboração controlado pelas grandes potências, deixando no passado tanto a imposição unilateral de força de uma potência singular como a prevalência das múltiplas independências sobre as relações internacionais.

Em Saraiva (2001) observa-se que para as relações internacionais contemporâneas, o ano de 1815 é visto como um marco cronológico com três significados importantes: as decisões do Congresso de Viena configuraram uma nova ordem internacional; essa transição corresponde ao impulso econômico e político dos europeus; tendo por parâmetro o Concerto Europeu, regras e condutas serão estendidas ao mundo inteiro.

Para Pierre Renouvin foram as forças econômicas, políticas, espirituais e psicológicas que conduziram ao desenvolvimento das sociedades, que mantiveram a paz e que prepararam as grandes conflagrações do século XX.

A luta entre hegemonia e anti-hegemonia (coalizões, guerra, balança, acordos, regras de controle) movimentou o pêndulo das relações internacionais, permitindo visualizar teoricamente um espectro entre o triunfo absoluto da independência e o triunfo da hegemonia absoluta. Segundo Adam Watson, Concerto Europeu seria uma hegemonia coletiva temperada pela balança do poder, portanto uma síntese das duas tradições opostas da procura européia da ordem.

Em teoria, os cinco grandes (Grã-Bretanha, Rússia, Áustria, Prússia, aos quais se incorporou, logo, a França) haveriam de implantar a diplomacia de conferências e entender-se sobre as grandes questões da política internacional.

A França apoiou a independência dos Estados Unidos por razões estratégicas e econômicas, e a Grã-Bretanha a da América Latina. Além dos benefícios que anteviam com a abertura dos mercados periféricos aos produtos da revolução industrial, Grã-Bretanha e França pretendiam, desde 1823, em consonância com o governo dos Estados Unidos, reforçar a área dos governos constitucionais da sociedade internacional européia, no seio da qual poderosas monarquias absolutistas tinham assento. Na trama dos cálculos

européus, a existência de forte monarquia constitucional no Brasil servia, além de tudo, para evitar que o republicanismo e o risco de dominação continental dos Estados Unidos viessem conturbar o Concerto Europeu.

O ano de 1871 marcou o fim da modelagem do sistema de Viena. Neste ano em que a França foi derrotada na Guerra Franco-Prussiana e em que nasceram a Alemanha e a Itália unificadas, começou uma nova época nas relações internacionais que terminaria em 1914-1918, com o auto-enfraquecimento da Europa na Primeira Guerra Mundial. Entre 1871 e 1914, o Império Alemão influenciou o caráter das relações internacionais mais fortemente do que todos os outros grandes países. Esse período, apesar de todas as crises diplomáticas e econômicas, representou o segundo maior período de paz entre as grandes potências. Nesse período também, a migração internacional alcançou o seu ponto alto, com 40 milhões de pessoas.

A polarização das principais potências em dois blocos de poder antagônicos é a característica dominante das relações internacionais depois de 1890. Já a partir de 1907, os dois futuros adversários na Primeira Guerra Mundial encontravam-se em dois blocos opostos: A Tríplice Aliança, que reunia, desde 1882, a Alemanha, a Áustria-Hungria e a Itália – mas sem ter causado a participação da Itália na guerra ao lado da Alemanha – e a assim denominada Tríplice Entente, que envolvia a França, a Rússia e a Inglaterra. Posteriormente, juntaram-se a este bloco o Japão (1914), a Itália (1915), Portugal e a Romênia (1916). Os Estados Unidos entraram na guerra em abril de 1917.

O incontestável domínio que as potências européias exerceram sobre as relações internacionais entre 1800 e 1914 deriva da íntima conexão entre a sociedade internacional européia e o sistema de dominação ocidental, domínio quebrado somente após 1945, com a ordem das duas superpotências e a emergência do Terceiro Mundo. Do século XIX ao presente, a sociedade internacional passou pela expansão e o declínio dos europeus, porém, em parte, foi herdeira da sociedade precedente e, em parte, elaborou regras, instituições e valores diversos ou está a sua busca.

2.1 Liga das Nações

Para o professor Amado Luiz Cervo, para descrever as relações internacionais do período entre a Primeira e a Segunda Guerra Mundial, os analistas não forjaram expressões uniformes, como *bipolaridade* ou *Guerra Fria*, palavra e expressão cunhadas entre 1947 e 1989. A preocupação em qualificar o período está presente, todavia, nas interpretações de conjunto e revela uma convergência de idéias nas expressões dos historiadores: um período de “paz ilusória” ou “paz frustrada” para Jean-Baptiste Duroselle, de “crises” para Pierre Renouvin, de “turbulência européia” para René Girault e Robert Frank, um “arranjo de transição” entre vencedores para Adam Watson, uma “era da catástrofe” para Eric Hobsbawm que considera o período de 1914-1945.

O fato é que a regulamentação da paz destruiu o sistema de equilíbrio anterior e engendrou um período de instabilidade nas relações internacionais, marcado pela reviravolta nas relações entre as potências e pelo crescimento dos egoísmos nacionais.

Ainda segundo Cervo (2001), a Conferência de Paz, instalada a 18 de janeiro de 1919, tinha problemas na origem: a) a presença das 27 nações, que se haviam coligado contra a Alemanha e seus aliados, tornava as discussões difíceis e, por isso, foi necessário criar um mecanismo através do qual os cinco grandes (Estados Unidos, Grã-Bretanha, França, Itália e Japão) reuniram-se para sessões úteis; b) pela primeira vez, os vencidos foram excluídos da mesa das negociações, onde também a União Soviética (a revolução Bolchevique em 1917, criou a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, tendo a Rússia como principal país e Capital) não se fazia representar, apesar de haver lutado contra a Alemanha; c) duas concepções acerca das relações internacionais do futuro iriam confrontar-se nas negociações, tendendo uma para configurar a ordem pela concepção idealista do presidente dos Estados Unidos, Woodrow Wilson, outra pela do revanchismo francês.

Os vencedores sentiam-se livres para regulamentar a paz, dado que a Alemanha ruíra, que a unidade da Áustria-Hungria fora desfeita e que a Rússia estava paralisada pela guerra civil. Sem perspectiva universal, a França faria prevalecer, sobre os outros grandes e sobre a conferência como um todo, sua percepção de que a paz resultaria do enfraquecimento alemão e do controle de longo prazo a ser exercido sobre seu rival. As desavenças e intrigas européias iriam, portanto, prevalecer nas decisões, tendo o próprio

presidente Wilson de barganhar a criação de sua Sociedade das Nações por apoio às teses francesas.

A Sociedade das Nações ou Liga das Nações foi uma organização internacional criada em abril de 1919, quando a Conferência de Paz de Paris adotou seu pacto fundador, posteriormente inscrito em todos os tratados de paz. Ainda durante a Primeira Guerra Mundial, a idéia de criar um organismo destinado à preservação da paz e à resolução dos conflitos internacionais por meio da mediação e do arbitramento já havia sido defendida por alguns estadistas, especialmente o presidente dos Estados Unidos Woodrow Wilson. Contudo, a recusa do Congresso norte-americano em ratificar o Tratado de Versalhes acabou impedindo que os Estados Unidos se tornassem membros do novo organismo.

A Liga possuía uma Secretaria Geral permanente, sediada em Genebra, e era composta de uma Assembléia Geral e um Conselho Executivo. A Assembléia Geral reunia, uma vez por ano, representantes de todos os países membros da organização, cada qual com direito a um voto. Já o Conselho, principal órgão político e decisório, era composto de membros permanentes (Grã-Bretanha, França, Itália, Japão e, posteriormente, Alemanha e União Soviética) e não-permanentes, estes últimos escolhidos pela Assembléia Geral. Não possuindo forças armadas próprias, o poder de coerção da Liga das Nações baseava-se apenas em sanções econômicas e militares. Sua atuação foi bem-sucedida no arbitramento de disputas nos Bálcãs e na América Latina, na assistência econômica e na proteção a refugiados, na supervisão do sistema de mandatos coloniais e na administração de territórios livres como a cidade de Dantzig. Mas ela se revelou impotente para bloquear a invasão japonesa da Manchúria (1931), a agressão italiana à Etiópia (1935) e o ataque russo à Finlândia (1939). Em abril de 1946, o organismo se auto-dissolveu, transferindo as responsabilidades que ainda mantinha para a recém-criada Organização das Nações Unidas, a ONU.

Foram membros fundadores da Sociedade das Nações, signatários do Tratado de Paz, os Estados Unidos da América, Bélgica, Bolívia, Brasil, Império Britânico, Canadá, Austrália, África do Sul, Nova Zelândia, Índia, China, Cuba, El Salvador, Equador, França, Grécia, Guatemala, Haiti, Hedjaz, Honduras, Itália, Japão, Libéria, Nicarágua, Panamá, Peru, Polônia, Portugal, Romênia, Estado Sérvio – Croata – Esloveno, Sião, Tcheco. Eslováquia, Uruguai. Estados convidados a aderir ao pacto foram Argentina, Chile,

Colômbia, Dinamarca, Espanha, Noruega, Paraguai, Holanda, Pérsia, Suécia, Suíça, Venezuela.

2.2 Organização das Nações Unidas

Na Itália e na Alemanha, a humilhação da nacionalidade foi tremendamente favorável ao êxito do fascismo. A Itália, apesar de ter sido uma das nações vitoriosas na Primeira Guerra, foi tratada com desprezo pelas potências principais, como Inglaterra e França. A Alemanha, derrotada, foi submetida ao injusto e humilhante tratado de Versalhes. Outro fator importante para o êxito ou o fracasso do fascismo foi a intensidade com que os países foram atingidos pela crise do capitalismo, no período entre guerras, cujo estopim da crise foi a quebra da bolsa de valores de Nova York em 1929.

Para Koshiba (1987), a extrema belicosidade da política fascista foi lentamente colocando o mundo numa nova ordem internacional, onde se distinguiu claramente a oposição entre países democráticos (França, Inglaterra, Estados Unidos etc.) e países fascistas (Itália, Alemanha etc.).

A 1º de setembro de 1939, o exército alemão foi despejado sobre a Polônia. A 3 de setembro, para surpresa de Hitler, a Grã-Bretanha e a França declararam guerra à Alemanha. A guerra européia foi, pois, desencadeada pelos ataques à Polônia em setembro de 1939 e justapunha-se à guerra na Ásia, movida pelo Japão contra a China. As duas guerras regionais evoluíram para a guerra mundial em 1941, quando os exércitos alemães invadiram a URSS e a aviação japonesa bombardeou a base norte-americana de Pearl Harbour, no Pacífico.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial em 1945, com a vitória dos Aliados (Inglaterra, França, EUA, URSS, dentre outros, inclusive o Brasil) contra o Eixo (Alemanha, Itália e Japão), com tremenda demonstração de força e poder político dos Estados Unidos e União Soviética, o retrato mais visível dos novos tempos foi o fim da supremacia européia. O mundo que se descortinou em 1947 rompeu radicalmente com as heranças da balança de poder do século XIX e com os anos de transição e de instabilidade do período entre as guerras. O surgimento de uma nova ordem internacional, que elevou dois países fora das fronteiras européias ao ocidente e ao oriente à condição de superpotências, despontou como o grande legado da Segunda Guerra Mundial.

O gerenciamento da paz foi o grande e primeiro problema pós-conflito. O segundo foi o reordenamento dos processos econômicos. Embora imbricadas, as duas dimensões tiveram desdobramentos próprios entre 1945 e 1947.

Existia a necessidade da prevalência de um organismo internacional de segurança coletiva sobre as soluções dos problemas territoriais. Roosevelt, presidente dos EUA, insistiu numa instituição mundial, composta por um comitê executivo, uma assembléia geral e um diretório com os quatro grandes (EUA, Inglaterra, França e URSS), que atuariam como a polícia do mundo. Em meados de 1945 os países Aliados, reunidos em São Francisco/EUA, criaram a Organização das Nações Unidas, composta inicialmente por cinquenta países, com o objetivo precípua de reconstrução das relações internacionais sustentada no compromisso e no diálogo.

Nesse momento histórico, o mundo se via dividido em dois blocos políticos antagônicos, o capitalista e o socialista. A nova ordem mundial estava estabelecida naturalmente. Porém, os antagonismos deixaram de se apresentar apenas ideológicos e o mundo começou a presenciar o arrefecimento das relações internacionais entre os países optantes por um dos dois blocos.

O então presidente dos EUA, Harry Truman, em 12 de março de 1947, discursou no Congresso Nacional americano, assumindo virtualmente o compromisso de liderar o mundo capitalista contra o avanço do socialismo, dando origem à célebre Doutrina Truman. Dentro do espírito dessa doutrina, o Secretário de Estado norte-americano, Marshall, anunciou num discurso na Universidade de Harvard a disposição dos Estados Unidos em ajudar financeiramente na reconstrução da Europa, originando o Plano Marshall. Os objetivos eram claros: promover a restauração do capitalismo na Europa, a fim de neutralizar a difusão do socialismo. O auxílio norte-americano, todavia, não foi oferecido com exclusividade aos países capitalistas do ocidente europeu. Era extensivo aos países que estavam na órbita da União Soviética e, inclusive, a ela própria. Contudo, os soviéticos, temendo ver instalada novamente a economia capitalista em países sob o seu controle, impediram, por exemplo, a Tchecoslováquia de integrar-se ao Plano Marshall. Neste momento, ficou claro que o mundo estava dividido em dois blocos antagônicos: o capitalista, sob liderança dos Estados Unidos, e o socialista, sob liderança da União Soviética. Em 1947, a ruptura estava consumada, dando início à Guerra Fria.

A recusa soviética à ajuda econômica norte-americana assinalou o rompimento econômico entre os blocos, que se estendeu aos planos militar e político. Em 1949, os aliados dos Estados Unidos se ligaram por vinte anos pelo pacto do Atlântico, que daria origem à OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte), formando um verdadeiro escudo militar contra a União Soviética e seus aliados. Ao pacto do Atlântico os soviéticos responderam com o pacto de Varsóvia, a que o primeiro ministro britânico, Winston Churchill chamou de “cortina de ferro”. Criou-se o antagonismo militar. No plano político, esse antagonismo se verificou no problema alemão. Berlim, logo após a guerra, ficara dividida em quatro zonas de influência: a norte-americana, a inglesa, a francesa e a soviética. A divisão da Alemanha, em 1945, deveria ser provisória, mas a ruptura entre os dois países acarretou afinal uma divisão permanente, fragmentando-a em duas zonas de influência: a americana e a soviética.

A ONU estava então paralisada pelo veto soviético, que procurava impedir a sua transformação em instrumento de política das nações capitalistas. O convívio internacional passou a depender, portanto, da relação bipolar entre Washington e Moscou, dificultando uma harmonia mundial. A Guerra Fria seria o novo ambiente de convivência difícil das duas superpotências ao longo da segunda metade da década de 1940 e de grande parte da de 1950.

2.2.1 Organização de Aviação Civil Internacional

A convite dos Estados Unidos, em novembro de 1944, reuniram-se na cidade de Chicago 54 países dos 55 convidados, para uma conferência internacional sobre aviação civil. Em referido evento, marco das regulações e padronizações internacionais sobre o tema, chamado de Convenção de Chicago sobre Aviação Civil Internacional, foi criada a ICAO (International Civil Aviation Organization), cuja tradução para o português significa Organização de Aviação Civil Internacional – OACI.

Essa foi a forma encontrada pelos futuros países membros da ONU de assegurar a cooperação internacional na uniformização e padronização dos procedimentos e organizações relativos à aviação civil. Na mesma ocasião foram assinados o Acordo Internacional de Serviços de Trânsito e o Acordo Internacional de Transporte Aéreo. Como

conseqüência desses dois acordos foram criados a TSA (Transport Service Association) e a IATA (International Air Transport Association).

A mais importante conquista da Convenção de Chicago foi no campo tecnológico, porque a conferência possibilitou o fortalecimento de regras e regulamentos sobre navegação aérea em geral que permitiu um grande passo em direção da sedimentação da normatização de um sistema comum de navegação aérea por todo o mundo.

Em razão da demora de muitos países em ratificar os termos da Convenção, a Conferência assinou um termo provisório para a criação da PICAQ (Provisional International Organization) com uma natureza técnica e de suporte com o propósito de colaboração no campo da aviação civil internacional. Essa organização provisória funcionou de agosto de 1945 até abril de 1947, quando a ICAO foi permanentemente estabelecida, com sede em Montreal, Canadá.

Para o cumprimento integral de suas atribuições e alcance dos objetivos a Secretaria da ICAO deveria cobrir duas das maiores atividades, no campo técnico: a) aqueles assuntos relativos a regras e regulamentos sobre capacitação de licenciamento de especialistas aeronáuticos (no ar e em terra); sistemas de comunicação e procedimentos de vôo e de controle de tráfego aéreo; mapas e cartas, dentre outros - por questões óbvias, referidas atividades requeriam uniformidade em escala mundial, razão pela qual, os assuntos relativos ficaram sob a responsabilidade de uma agência central localizada no quartel general da ICAO, com a determinação explícita de não aceitar qualquer resolução individual ou regional dos países membros. b) aqueles assuntos relativos aos serviços de tráfego internacional e facilidades pelos Estados e a coordenação da implementação em áreas específicas como condições especiais de operação e outros parâmetros relevantes de comparação entre os países membros. As regras relativas à utilização de documentos de viagem, controle do tráfego internacional via aeródromos e alfândega ficaram a critério dessa última atividade.

Visando o atendimento dessa segunda atividade, ficou acordado que a superfície da terra seria subdividida em “regiões”, com os respectivos e específicos problemas comuns de tráfego internacional.

Como conseqüência da adoção do sistema de Regiões e Escritórios Regionais, o entendimento da ICAO, foi no sentido de que as decisões e regulamentos regionais, somente teriam validade se estivessem em acordo com as normas gerais da organização,

não obstante o reconhecimento das atividades variantes entre as regiões, levando-se em conta os efeitos regionais da economia, tecnologia e desenvolvimento social.

2.3 A Nova Ordem

No período conhecido como “entre guerras”, de 1918 a 1939, teve início o processo de descolonização mundial, que viria contribuir sobremaneira para a formação da ordem mundial no período da Guerra Fria e até atualmente. Excetuando o Japão – que jamais chegou a se transformar em colônia e que já em 1868, através da Revolução Meiji, havia ingressado na era do capitalismo industrial – todos os países asiáticos haviam sucumbido ao domínio imperialista. Os historiadores costumam se referir ao fenômeno da descolonização como sendo o processo de emancipação afro-asiática do século XX, posterior à Segunda Guerra.

Em 1936, a Inglaterra declarou o Egito independente e em 1939 foi a vez do Iraque. Em 1945, a França seguiria o exemplo inglês, libertando o Líbano e a Síria. Nesse mesmo ano, na Indonésia, proclamou-se a república independente, com Ahmed Sukarno, cujo reconhecimento formal pela Holanda somente viria em 1949, por pressões americanas. A Índia se libertou da Inglaterra em 1947, tendo desfeito sua unidade, com a conseqüente formação de quatro Estados: Índia, Paquistão, Birmânia e Ceilão. Em 1949, deu-se a descolonização da China, com a vitória do Partido Comunista Chinês, liderado por Mao Tse-tung. Na Indochina, a independência em relação à França aconteceu em 1954, quando os guerrilheiros do Vietnã derrotaram as tropas de ocupação francesas na batalha de Dien Bien Phu. A Líbia encontrou sua independência em 1950, após lutar contra a França, que, mais tarde, concederia independência à Tunísia e ao Marrocos em 1956. A Argélia, também após violenta luta contra a França, se libertou em 1962. Gana foi o primeiro Estado independente da África negra, em 1957. Em 1958 formou-se a Guiné. Após a queda do regime salazarista em Portugal, libertaram-se Angola, Guiné Portuguesa e Moçambique.

Inúmeros foram os conflitos bélicos regionais suportados pela política da Guerra Fria, sempre com o assombro provocado pela imprevisibilidade de um conflito entre as duas superpotências, em razão da posse da temível bomba atômica, com os EUA desde 1945 e com a URSS desde 1948.

Após a revolução chinesa em 1949, com a vitória do Partido Comunista Chinês, houve a intervenção norte-americana e chinesa na Guerra da Coreia (1950-1953), cuja divisão ficou igual à da Alemanha, suportadas cada parte pelo capitalismo ou pelo socialismo. A Guerra da Indochina entre a França e os revolucionários do Vietnã, teve a intervenção efetiva da URSS no apoio aos revolucionários comunistas e participação direta dos EUA entre 1954 e 1975. Em 1959, revolucionários cubanos, liderados por Fidel Castro e Ernesto “Che” Guevara, concluíram o seu movimento guerrilheiro, derrubando o ditador Fulgêncio Batista e implantando posições socialistas ditatoriais.

Acontecimentos determinantes para a formação da nova consciência global econômica, política e humanitária foram: a Crise do Petróleo em 1973; o início do processo de abertura cultural, econômica e política na China, em 1979; os processos de abertura política e econômica da União Soviética, conduzidos por Mikhail Gorbachev e, finalmente, a queda do muro de Berlim em 1989 e o desmantelamento da URSS em 1991, devido à reconhecida ineficiência econômica e à perda completa de sua legitimidade política.

Sobre esse período, muito bem salienta o professor José Flávio Sombra Saraiva⁶, são observadas as nuances do sistema condicional de poder que se desdobrou da “quente” Guerra Fria – de 1947 a 1955 – passando pela lógica da coexistência pacífica – de 1955 a 1968 – para se chegar ao instante limite do sistema, na década de 1970. A década de 70 merece tratamento privilegiado no estudo dos fatores causadores do fim da URSS e da decadência do socialismo. Ainda segundo SARAIVA 2001, quatro fenômenos merecem destaque nesse aspecto. Primeiramente o concerto americano-soviético demonstraria a acentuada tendência à flexibilização no relacionamento entre os dois gigantes. Em segundo lugar, a afirmação da diversidade de interesses no sistema internacional evidenciaria a modificação do próprio perfil do sistema. Em terceiro, o esforço de construção de uma nova ordem econômica internacional pelos países do Terceiro Mundo. E finalmente, a silenciosa revolução econômica que então principiava. Essa revolução traria grande impacto para as relações internacionais das décadas seguintes.

Segundo o diplomata Paulo Roberto de Almeida⁷, as linhas essenciais das relações internacionais nos anos 80 são, assim, dominadas no terreno político-diplomático, pelo declínio do socialismo – sob o impacto desafiador do capitalismo triunfante, pela

⁶ SARAIVA, José Flávio Sombra. Relações Internacionais: Dois séculos de história. Vol.II. Brasília – IBRI. 2001. p.15.

⁷ Idem, página 100.

fragmentação dos Estados nacionais e pela ascensão da *multipolaridade* estratégica e, no campo econômico, pelas forças contraditórias, mas amplamente complementares, da globalização e da regionalização. O ministro Almeida salienta que uma vez cessada a ordem bipolar, as configurações regionais ou os ordenamentos específicos impõem-se nesta fase de transição, na qual a interdependência econômica tem de conviver com a fragmentação política. Em meados dos anos 90, os grupos regionais UE, Nafta, Mercosul, aproximações livre-cambistas na Ásia reforçavam-se enquanto acomodações parciais aos desafios colocados por um mundo cuja única lógica unificadora parece ser a competição global.

Atualmente, apenas Cuba e Coréia do Norte resistem aos ventos da mudança ideológica, mas o desempenho desses países no campo econômico pode ser considerado medíocre.

Anuncia-se aos quatro cantos a nova crise do petróleo, cujo pico de produção mundial estaria sendo atingido no presente momento e seria a causa de algumas guerras atuais como a invasão do Kuwait pelo Iraque e a invasão deste pelos EUA. Outro grande problema da humanidade é a degradação do ecossistema, com interferência direta na economia e na ordem mundial. Esgotamento das fontes de água potável, super aquecimento das calotas polares, destruição da camada de ozônio na atmosfera, enfim, novos temas da agenda internacional. Não menos importante é a questão do terrorismo, que abordaremos no Capítulo 3.

Enfim, segue a conclusão de Sombra Saraiva (2001:205) sobre uma nova ordem internacional:

A emergência do sistema condominial americano-soviético e sua posterior flexibilização, sem falar do impacto das transformações internacionais das últimas duas décadas do século XX, demonstraram que os sistemas internacionais se tornaram cada vez mais hegemônicos. Uniformizando padrões de conduta ao redor do mundo, afirmaram-se como novas sociedades internacionais. Nesse sentido, criaram efetivas ordens internacionais.

Pergunta-se se a nova ordem planetária dos anos 90 e início do novo milênio é uma nova ordem internacional. Questão atual e viva não apenas para seus analistas, mas para todas as sociedades e pessoas comuns envolvidas na rede das transformações globais em curso. Para alguns, como Cerro, Sheehan, Watson, entre outros, há enormes dificuldades para a construção de uma ordem global. Preferem o recurso à idéia de transição. Outros, mais incautos, preferem a solução de uma ordem definida em torno de uma hierarquia flexível, multipolar por excelência, e dominada pela economia política da globalização. Para outros, os impactos dos atos terroristas de 11 de setembro de 2001 são o *turning-point* nas relações internacionais pós-Guerra Fria. A lista de autores aqui seria muito maior. Inclinado pela primeira linha de interpretação, entendendo que, apesar da grande

influência exercida pela economia política da globalização e das transformações paradigmáticas nos processos produtivos e de consumo em escala global, o sistema político internacional ainda apresenta alto grau de anarquia transicional anterior. Nesse sentido, ainda não houve substancial mudança de natureza.⁸

⁸ SARAIVA, José Flávio Sombra. *Relações Internacionais: Dois séculos de história*. Vol.II. Brasília – IBRI. 2001. p.205.

3 Terrorismo

Segundo o Dicionário Aurélio, terrorismo significa “modo de coagir, ameaçar ou influenciar outras pessoas, ou de impor-lhes a vontade pelo uso sistemático do terror”, ou ainda, “forma de ação política que combate o poder estabelecido mediante o emprego da violência.”⁹

Considerando a teoria de Duroselle (2000) sobre a diversidade das guerras e a classificação dos conflitos civis maiores, também chamados macro conflitos, além dos três tipos: guerra civil; guerras tradicionais entre Estados e conflitos interestatais, existe um novo tipo chamado terrorismo internacional e que, em um livro de Jacqueline Grapin e Jean-Bernard Pinatel, é chamado apropriadamente de “a guerra civil mundial”.¹⁰

O terrorismo não é, por certo, um problema novo na agenda internacional, tendo servido como válvula de escape a antigos grupos anarquistas e niilistas no final do século XIX ou como detonador de causas nacionalistas no limiar da Primeira Guerra Mundial. Ele recrudescer, contudo, a partir de 1970, quando a média de atentados anuais não ultrapassava cerca de três centenas de casos catalogados em todo o mundo. Em meados dos anos 70, a cifra já tinha alcançado 350, sobretudo com base em grupos organizados no Oriente Médio para lutar pela causa palestina. Nos anos 80, a média sobe para quinhentos atentados (sem descurar muitos casos de origem propriamente européia), para declinar em 1990 para pouco mais de 450 casos registrados.

Nem sempre os alvos privilegiados de grupos terroristas nacionais ou internacionais foram as “potências imperialistas” (em primeiro lugar os Estados Unidos), uma vez que tanto estados formalmente democráticos (como Espanha e Itália), como regimes reconhecidamente autoritários (como Argélia, Egito ou Turquia) foram objeto de dezenas de atentados de base política ou religiosa. Em alguns casos, a tentativa de identificação de Estados patrocinadores do terrorismo internacional constituiu motivo de retaliações unilaterais, como os ataques aéreos dos Estados Unidos contra a Líbia e as guerras também dos EUA contra o Afeganistão e Iraque, em flagrante desacordo com o Direito Internacional.

⁹ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Aurélio século XXI: o dicionário da língua portuguesa*. 3.ed. rev. ampl. – Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999. p.1951.

¹⁰ DUROSELLE, Jean Baptiste. *Todo império perecerá*. Editora UNB 2000. P. 325.

Na década de 70 o terrorismo abalou em parte a construção da estabilidade europeia. A esquerda na Alemanha e na Itália e os nacionalistas na Grã-Bretanha e na Espanha revelaram uma face menos tolerante da convivência europeia. Velhos conflitos regionais e reivindicações de grupos nacionais insatisfeitos com os destinos das políticas dos Estados nacionais pareciam comprometer a harmonia do bloco europeu, mas, diferentemente, não foi suficiente para comprometer a caminhada europeia rumo à sua afirmação internacional.

No mesmo período o Oriente Médio fervia na luta entre muçulmanos e judeus e oriente *versus* ocidente, tendo os atentados terroristas (seqüestros e atentados a tiro e bomba) como principal forma de manifestação e retaliação.

Nos anos 80 observou-se também um crescente número de atentados terroristas patrocinados pelos barões da droga sediados na Colômbia.

O fim da Guerra Fria; a queda do muro de Berlim; o desmantelamento da União Soviética e o surgimento de uma única super potência – Estados Unidos – fizeram diminuir substancialmente a movimentação terrorista no globo. Os organismos policiais e de inteligência falavam, sem maiores preocupações, sobre o surgimento de um grupo terrorista islâmico denominado *Al-Qaeda*, sob a liderança de um radical saudita chamado Osama Bin Laden, outorgando-lhe a autoria de atentados na África, Oriente Médio e até um atentado por carro-bomba no sub-solo de um dos edifícios do *World Trade Center* em Nova York, que não logrou o êxito desejado, no entanto. Até que, em 11 de setembro de 2001...

3.1 Nova York – 11 de setembro de 2001

Na manhã do dia 11 de setembro de 2001 o mundo parou para assistir estupefocado aos atentados terroristas às Torres Gêmeas do complexo de edifícios do *World Trade Center*, no coração de Manhattan em Nova York. Dois aviões de passageiros de grande porte, pilotados por terroristas islâmicos, chocaram-se num intervalo de quinze minutos às torres do WTC, levando-as alguns instantes depois ao chão. Mais dois aviões, também seqüestrados do mesmo modo, foram utilizados no atentado sincronizado. Um atingiu a sede do Pentágono em Washington/DC e outro, espatifou-se na zona rural da Pensilvânia, supostamente por reação dos passageiros contra os terroristas. Mais que os Estados Unidos, o mundo capitalista, o mundo civilizado, a superpotência, haviam sido atingidos no peito.

Durante todo o dia (os atentados ocorreram no final da manhã) o mundo se perguntava o que era aquilo. O fim do mundo ou a terceira guerra mundial. A Polícia Federal brasileira, por via das dúvidas, determinou que todas as suas unidades permanecessem de sobreaviso para qualquer mobilização de emergência. Com o passar do tempo e os esclarecimentos necessários, o sentimento de insegurança foi aumentando em todo o planeta, principalmente nos EUA. Ainda mais quando se concluiu que os terroristas eram estrangeiros e haviam dominado facilmente quatro aviões, dentro do país mais poderoso do mundo e causado o estrago visto.

A comunidade de segurança e inteligência começou a tergiversar sobre as medidas estratégicas emergenciais e as medidas futuras duradouras. Foram várias as medidas adotadas pelos EUA: invasão do Afeganistão pela derrubada do regime Taliban que governava o país e apoiava e sediava a *Al-Qaeda*; Invasão do Iraque e derrubada do tirano Sadan Hussein; criação do *Department of Homeland Security* – DHS (Departamento de Segurança Interna), com orçamento e poder político maior que o Departamento de Estado e Departamento de Justiça; reforço nas fronteiras, portos e aeroportos e adoção de uma política quase esquizofrênica de desconfiança e segurança contra estrangeiros.

Todo o processo de modernização do sistema de passaportes e controle de fronteiras que vinha sendo paulatinamente implementados pelos países membros da ICAO/ONU foi bruscamente acelerado. Os países passaram a ser pressionados a implementar medidas restritivas e de segurança de embarque, desembarque e vôo, nunca antes experimentadas. Foi criado o *Advanced Passenger Information* – API (informação avançada do passageiro), um sistema em que os dados biográficos do passageiro são checados ainda no país de origem, no momento do *check-in* nos aeroportos internacionais, possibilitando o impedimento de seu vôo caso algum alerta seja enviado.

Observe-se que essas medidas restritivas foram todas adotadas de imediato pelos Estados Unidos, porém, por forte pressão destes, rapidamente implementados por quase todo o mundo. Tanto que, assumidas e sugeridas pela ICAO.

Conforme registrado pelo professor Saraiva “(para alguns autores especialistas) os impactos dos atos terroristas de 11 de setembro são o verdadeiro *turning-point* nas relações internacionais pós-Guerra Fria.”

3.2 Controle internacional

Nunca estivemos tão próximos da previsão futurista ficcionista de George Orwell, em referência a sua obra *1984*, de 1950. Mais do que um programa de entretenimento televisivo de qualidade questionável, o verdadeiro *Big Brother* vem sendo posto em prática pelas grandes potências empresariais e governamentais.

O controle mecânico e automatizado da movimentação de pessoas pelo mundo não é coisa nova, nem resulta dessa onda terrorista do século XXI. Em 1980 a ICAO lançou o Documento 9303 que padronizava a emissão do documento de viagem de leitura mecânica, incluindo o passaporte, o cartão de identificação e o visto. Em 1984 a Austrália passou a adotar o passaporte MRTD (Machine Readable Travel Document) e assim o fizeram os EUA em 1996. Atualmente, dos 189 países membros da ICAO, 150 já possuem o passaporte de leitura mecânica e grande parte adotou, inclusive, o dispositivo de rádio frequência “chip”.

O Relatório sobre Migração Internacional de 2002 da Divisão de População da ONU registra que a imigração ilegal tem crescido desde meados da década de 70. Isso se deveria a dois principais fatores - o endurecimento das políticas de admissão dos países receptores e o fato de um grande número de países ter relaxado o controle emigratório (saída), após o final da Guerra Fria. A única coisa nova e realmente preocupante é a questão do tráfico de pessoas que, operado pelas organizações criminosas, providencia desde a documentação falsa, transporte de travessia, serviços de apoio, local de esconderijo no país de destino, até o emprego ilegal.

Medidas adotadas no combate à imigração ilegal incluem campanhas informativas, exigências de vistos, sanções a empresas de transporte de pessoas, controle de passaportes e de fronteiras e sanções contra estrangeiros ilegais, traficantes de pessoas e empregadores ilegais.

Referidas medidas já existiam antes do *11 de Setembro* e objetivavam refrear a imigração ilegal tanto pelo prejuízo econômico da mão-de-obra desqualificada que trazia e pela proteção do mercado de trabalho como pela manutenção da ordem e prevenção à criminalidade mas, depois dele, transformaram-se quase que em esquizofrenia pelo Governo dos EUA e agora pela União Européia. A questão é saber diferenciar o imigrante ilegal com intenção de trabalho, daquele com intenções criminosas, seja terrorista ou não.

Como referida diferenciação se torna praticamente impossível em razão da natureza subjetiva da distinção, as autoridades imigratórias tratam a todos da mesma maneira – como suspeitos.

Os países desenvolvidos - destino majoritário dos imigrantes ilegais - tem patrocinado o treinamento de equipes de companhias aéreas, oficiais de imigração estrangeiros e investido pesado no API, na tentativa de barrar o imigrante ilegal ainda em seu país de origem.

Todo indivíduo que pretenda entrar nos EUA necessita obrigatoriamente de um visto consular, caso não seja oriundo dos países beneficiados por acordos internacionais de dispensa de visto (praticamente todos os países do primeiro mundo). Os nacionais do acordo *Schengen* (parte da União Européia) necessitam apresentar passaporte padrão ICAO com segurança biométrica. Caso contrário, do mesmo modo que os solicitantes de visto consular, necessitam coletar suas impressões digitais e fotografia que irão robustecer os arquivos do Governo norte-americano, subsidiando o combate à criminalidade, terrorismo e imigração ilegal.

A União Européia criou o EURODAC, um banco de dados de impressões digitais de refugiados e asilados. A UE deve estender o sistema para acomodar os dados biométricos também dos estrangeiros de outras categorias (turistas e imigrantes ilegais, por exemplo).

Câmaras filmadoras infestam as vias públicas, os prédios públicos, os condomínios, elevadores, aeroportos, lojas, *shoppings centers* e agora, as fronteiras terrestres. Nos EUA a *Homeland Security* mantém vigilância 24 horas por dia 7 dias na semana, por meio da *Border Patrol* – a polícia de fronteira - em quase toda a extensão do país, com ênfase na fronteira sul com o México. Com os avanços tecnológicos do monitoramento remoto por satélites, veículos aéreos não tripulados e da identificação biométrica, somados à ânsia controladora do Estado, em breve chegaremos ao controle global individualizado, quase como no filme *Inimigo do Estado*, em que o ator Will Smith, com um chip implantado em sua roupa, vê-se perseguido pela CIA o tempo todo, sem ter como se esconder, uma vez que um satélite encontra-se “dedicado” a perseguí-lo.

O professor Virgílio Arraes¹¹ considera que em 2008, caso houvesse retorno dos democratas à Casa Branca, especulava-se sobre quais medidas seriam tomadas no tocante ao legado da administração George Bush. Uma delas seria a revisão do monitoramento eletrônico de cidadãos, justificado sob a rubrica de combate ao terrorismo, o que, por sua vez, caracteriza o estado de guerra.

¹¹ ARRAES, Virgílio Caixeta. A potência em crise: os Estados Unidos no início do século XXI. Brasília: Editora Verdana, 2009, p.123.

4 O ir e vir sob controle policial

A Polícia Federal com atribuições de polícia judiciária da União no combate à criminalidade, de investigação a crimes especiais de repercussão interestadual ou internacional e instrumento da segurança pública, surgiu pelo Decreto-Lei nº 6.378 de 28 de março de 1944, com a criação do Departamento Federal de Segurança Pública – DFSP. Até então, as atribuições de policiamento marítimo e controle do tráfego internacional de pessoas era realizado pelas Polícias Marítimas dos Estados. Naquela época também foi criada a Divisão de Polícia Marítima, Aérea e de Fronteiras – DPM, com várias atribuições e, dentre elas, a de expedir passaportes comuns. Ocorre que, o Brasil era um país grande em extensão, porém pequeno em povoamento. A Capital Federal era a cidade do Rio de Janeiro e pela falta de estrutura federal o governo optou por delegar a atribuição de emitir passaportes comuns às polícias dos Estados, até a completa “federalização” da DPM.

O crescimento do País resultante de fatores como o início da industrialização na década de 50; o desbravamento da Marcha para o Oeste, que praticamente abriu o Centro-Oeste e grande parte do Norte à colonização; a efetiva federalização resultante do Regime Militar, enfim, provocou uma maior centralização de atribuições federais então de responsabilidade do DFSP, transformado posteriormente em Departamento de Polícia Federal pelo Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967.

Mesmo com essas atribuições específicas de polícia marítima, aérea e de fronteiras o DPF, ainda novo e arriscando uma estruturação nacional, não possuía condições de emitir o passaporte comum em todo o País. Suas unidades eram poucas e restritas às principais capitais estaduais. Seu efetivo mal era suficiente para o atendimento de suas atribuições fim relativas à repressão política do regime então vigente. Naquela época existia o visto policial, exigência prévia ao viajante brasileiro internacional, a ser apostado no passaporte comum pela Polícia Federal.

Em 1978, fase em que o Regime Militar iniciava o processo de “abertura” política, que teria início efetivo em 1979 pelo presidente General Figueiredo, o Decreto nº 81.708 previu que quando o DPF emitisse o passaporte, deveria apor de ofício o visto policial de saída. Nessa época o MRE comprava as cadernetas de passaporte inicialmente do exterior e depois da Casa da Moeda do Brasil, e as repassava à Polícia Federal que distribuía às Secretarias de Segurança Pública dos Estados para a emissão do passaporte comum.

Finalmente, em 11 de março de 1980, o Decreto 84.541 revogou os regulamentos de documentos de viagem anteriores existentes e estabeleceu que a emissão do passaporte comum seria atribuição exclusiva do Departamento de Polícia Federal. Esse mesmo dispositivo dispensou a exigência de visto de saída para brasileiros em viagem internacional e determinou que o DPF e o MRE providenciassem, de forma independente, a compra das cadernetas de passaportes que viessem a emitir.

No início da década de 80, o DPF iniciou fase próspera de crescimento e expansão, tanto de suas atividades quanto de suas unidades. Foram várias as superintendências regionais e delegacias especializadas e descentralizadas criadas nesse período. Em 1985, primeiro ano da nova era de democratização, o povo brasileiro começou a se acostumar novamente com a liberdade de locomoção. A emissão de passaportes aumentou sobremaneira e o DPF percebeu que suas unidades espalhadas pelo País não eram suficientes para o atendimento a contento da população. Então o Decreto nº 90.797 criou a possibilidade de entrega do passaporte comum por correspondência, com a autorização prévia de seu titular.

Visando atender à crescente demanda de serviços e à otimização dos dados, a então Divisão de Polícia Marítima, Aérea e de Fronteiras – DPMAF criou o Programa de Atendimento, Orientação e Controle Interno de Estrangeiros e Passageiros do Tráfego Internacional – PROCOTI. Esse programa consistia na reestruturação física e funcional dos pontos de fiscalização, das instalações regionais dos serviços de PMAF e da Divisão Central, bem como a implementação do uso da informática através de redes regionais de computadores. Desde então, foram criados os atuais sistemas informatizados da Polícia Federal, relativos ao policiamento imigratório. Dentre eles, encontra-se o Sistema Nacional de Passaportes – SINPA, onde se encontram registrados os dados pessoais dos indivíduos brasileiros e estrangeiros, portadores de passaporte brasileiro e *laissez-passer*, por meio do qual é possível constatar o uso de passaportes falsos ou falsificados, localizar crianças adotadas internacionalmente, bem como controlar o uso irregular de passaporte expirado, além do uso de mais de um passaporte pela mesma pessoa.

Em 1989 o prazo ordinário de validade do passaporte era de seis anos. A produção em larga escala pela CMB das cadernetas de passaporte não era suficiente para o atendimento da demanda crescente. O DPF passava por uma forte crise de falta de pessoal, cujas contratações nunca eram suficientes. O Decreto nº 98.500, de 12 de dezembro, veio

para confirmar o prazo de seis anos de validade do documento e para autorizar a prorrogação por igual período caso necessário. Com referida medida, contrária às recomendações internacionais, o DPF arrecadava recursos e evitava o procedimento complexo de escrituração do passaporte que demandava tempo e pessoal especializado.

O Decreto 1.983 de 14 de agosto de 1996, além de trazer o novo Regulamento de Documentos de Viagem com inúmeras alterações (como o prazo de validade de cinco anos improrrogáveis), instituiu o Programa de Modernização, Agilização, Aprimoramento e Segurança da Fiscalização do Tráfego Internacional e do Passaporte Brasileiro – PROMASP.

Em 1980 foram emitidos 189.648 passaportes comuns. Em 1990 foram 513.286 e em 1996, com a equivalência de valores entre o Real e o Dólar americano, a emissão bateu o recorde até então registrado de 877.443. Em 2000 foram 610.340 e em 2010 fechamos o ano com o saldo recorde de mais de um milhão e meio de passaportes emitidos.

O Decreto 5.978 de 04 de dezembro de 2006 deu nova redação ao PROMASP, criou a figura do passaporte de emergência e inaugurou o passaporte biométrico no Brasil.

Atualmente a Polícia Federal brasileira emite o passaporte comum por meio de 124 unidades descentralizadas (27 superintendências regionais e 97 delegacias de interior). Fatores como a melhora da economia e a elevação do nível cultural do povo, a baixa cotação do dólar americano em comparação ao Real e o atual processo de emigração, principalmente, para os Estados Unidos e Europa, são fatores que contribuem econômica e socialmente para o aumento da demanda de passaportes no Brasil.

4.1 PROMASP – o novo passaporte brasileiro

Até o advento da Segunda Guerra Mundial a aviação civil praticamente não existia. A forte imigração era propiciada por navios ou travessias terrestres. Após a guerra a aviação civil tomou corpo em razão dos avanços técnico-científicos resultantes das inúmeras experiências e pesados investimentos nos aviões de transporte de tropas, mercadorias e caças e atualmente setenta por cento do transporte internacional ocorre via aérea. Dentre as inúmeras organizações internacionais estava a ICAO, já descrita no Capítulo 2, cuja missão precípua era a padronizar e regulamentar a aviação civil em todos os seus aspectos, na terra e no ar.

A aviação civil é uma poderosa forma de transporte em progresso na sociedade global moderna. Um saudável e crescente sistema de transporte aéreo cria e mantém milhões de empregos em todo o mundo. Isso corresponde a uma parte significativa da economia de muitos países. É responsável também por fomentar viagens e turismo, uma das maiores indústrias do mundo. Segundo a ICAO¹², além do fator econômico, o transporte aéreo enriquece social e culturalmente a sociedade e contribui para o alcance da paz e da prosperidade da humanidade.

A justificativa dessa organização com relação à necessidade de padronização dos procedimentos relativos à aviação civil são plausíveis. Ela alega que 24 horas por dia, 365 dias ao ano, uma aeronave decola ou pousa a cada segundo em algum lugar da Terra. Cada um desses vôos segue a mesma uniforme conduta técnica, tanto pelo sistema de controle aéreo como por autoridades aeroportuárias ou pilotos. Por trás das cenas estão milhões de profissionais envolvidos na fabricação, manutenção e monitoramento de produtos e serviços necessários nesse constante e interminável ciclo de vôos. De fato, a aviação moderna é um dos mais complexos sistemas de interação entre a raça humana e as máquinas já produzidas.

Esse trabalho de precisão cirúrgica de procedimentos e sistemas é possível graças à existência de padrões aceitos universalmente, conhecidos por *Standards and Recommended Practices*, ou SARPs (Práticas Padronizadas e Recomendadas).

Observe-se que, seguindo essa tendência de padronização de procedimentos, a ICAO publicou em 1980 o Documento 9303 que estabelece as padronizações tanto dos passaportes de leitura mecânica como dos vistos e dos cartões de identidade. Referida regra, não obstante tenha sofrido algumas atualizações, continua em sua essência, a mesma. Em 1984 a Austrália foi pioneira na implantação do passaporte MRTD, em consonância com o Doc. 9303. Estados Unidos, Canadá e parte da Europa somente se adequaram à norma em meados da década de 90.

Foi exatamente nesse período que o Governo brasileiro, membro da ICAO desde sua fundação e país importante no tráfego internacional, fez publicar o Decreto 1.983 de 14 de agosto de 1996. Nesse instrumento normativo, além das novas regras de emissão de passaportes contidas no novo Regulamento de Documentos de Viagem, foi instituído o

¹² Sítio oficial da ICAO na *Internet*: www.icao.int.

Programa de Modernização, Agilização, Aprimoramento e Segurança do Tráfego Internacional e do Passaporte Brasileiro – PROMASP.

O Departamento de Polícia Federal e o Itamaraty, munidos desse instrumento legal passaram a, juntos, planejarem o futuro do passaporte brasileiro, numa radical e inovadora transformação do modelo vigente em passaporte de leitura mecânica. Vários empecilhos avizinhavam-se tanto de ordem técnica como orçamentária.

Em 1998 foi constituída uma comissão especial de licitação, com a atribuição de elaborar um projeto básico e promover uma concorrência internacional que viesse a prover a emissão dos novos documentos de viagem brasileiros e modernizar todos os pontos de controle migratório (portos marítimos, postos de fronteira terrestre e aeroportos internacionais). O contrato resultante da licitação internacional concluída no início de 1999 não foi assinado por questões políticas e orçamentárias, gerando impugnação judicial do consórcio vencedor, com a finalização do processo somente no início de 2002.

Devido ao atraso demasiado do Brasil em atender às normas internacionais, começaram as pressões externas, tanto de países como de organizações como a ICAO, uma vez que, além da necessidade de padronização anteriormente justificada, agora o quesito segurança já era pauta prioritária na agenda das relações internacionais.

A Polícia Federal promoveu um estudo minucioso sobre um novo processo de licitação internacional. Vários países desenvolvidos foram visitados por uma comissão de especialistas em várias áreas do DPF, como controle de imigração, passaportes, tecnologia da informação, documentoscopia e segurança biométrica. Essa comissão, após concluir sobre um projeto ideal às necessidades brasileiras e as condições orçamentárias do Brasil e do DPF, propôs uma nova licitação internacional visando a contratação de uma solução completa (equipamentos, programas e serviços) para o passaporte e um projeto caseiro, de implantação gradual relativo ao controle de fronteira, por meio de um sub-projeto batizado *Sentinela*.

O Projeto Sentinela consistiu no desenvolvimento de um programa computacional pelos próprios especialistas do DPF e na compra de máquinas leitoras de documentos de viagem de forma gradual. Foram então instaladas as máquinas em dois aeroportos internacionais, Fortaleza/CE e Recife/PE, como projeto piloto. Em razão da falta de investimento e de uma programação estratégica adequada, o projeto foi abandonado.

Quanto ao passaporte, em janeiro de 2003 nova licitação internacional havia sido concluída, com a vitória homologada a um consórcio de liderança nacional. Mais uma vez, por questões orçamentárias e técnicas, o contrato não foi assinado. Desta vez o consórcio vencedor não recorreu à Justiça. Diante da necessidade premente da implantação de um novo sistema de passaportes no Brasil, o Governo lançou mão de uma nova estratégia e optou por contratar diretamente duas empresas públicas com atribuições exclusivas na produção de documentos de segurança e sistemas informatizados, respectivamente, Casa da Moeda do Brasil e Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO.

O novo sistema de passaportes e controle de fronteiras consiste na informatização total do processo de emissão do passaporte, com coleta eletrônica de dados biométricos (foto, assinatura e impressões digitais), utilização de código de barras bidimensional e dispositivo de rádio frequência – “chip”, dentre outros inúmeros itens de segurança destinados à caderneta do passaporte e ao novo sistema de leitura mecânica.

Os pontos de fronteira terrestre, aérea e marítima são agora munidos de equipamentos informatizados capazes de registrar em tempo real toda a movimentação de pessoas em todo o Brasil. No início de 2011 passou a funcionar, de forma experimental, o projeto “e-Gate”, ou portão eletrônico, que procede a leitura mecânica do passaporte com chip, escaneia a face do portador e, após a conferência e aprovação dos dados biográficos e biométricos abre os portões da imigração ao indivíduo sem qualquer contato humano com o oficial da imigração. Referida tecnologia é encontrada na Austrália, Reino Unido, Portugal, Hong Kong e Brasil.

4.1.1 O futuro - biometrias e rádio frequência (*chip*)

Distante o tempo em que para se identificar uma pessoa bastava o papel que esta trouxesse. Assim eram os passaportes no século XIX, sem fotografia ou qualquer outra forma de se garantir que a pessoa que o portava era mesmo aquela cujo documento apresentava.

No século XX, mais especificamente a partir da Primeira Guerra Mundial, vieram os “passaportes familiares”, munidos de uma fotografia que trazia toda a família, mas ainda carente de um instrumento que identificasse de forma segura o portador.

O modelo de passaporte até então vigente, surgido na segunda metade do século XX, apresenta-se como instrumento capaz, em tese, de identificar a pessoa de seu portador, para tanto traz foto grande e individual e assinatura.

A essas medidas de identificação, o sistema de passaporte de leitura mecânica adicionou duas linhas com 44 caracteres cada uma, compostas de informações biográficas do portador e do passaporte, localizadas na extremidade inferior do documento e que são capazes de serem lidas por uma máquina especial que as decifra, evitando-se assim a falsificação do documento.

Mas no mundo em que vivemos, onde pululam criminosos, falsificadores e terroristas, referidas medidas não foram suficientes. Foi necessária uma medida individual, infalível, capaz de dizer com total certeza, se aquele indivíduo que carrega o passaporte é o mesmo cujos dados biográficos encontram-se contidos nele.

Nasce então, no início do século XXI o passaporte biométrico. Então vejamos, segundo o Dicionário Aurélio o significado de biometria: de *bi (o) + metria* – “ramo da ciência que estuda a mensuração dos seres vivos”. Ou seja, forma científica e matemática de mensurar as medidas do corpo humano. Utiliza-se essa ciência na identificação por impressões digitais, assinatura, medidas da face, da íris ocular, dentre outras.

O desafio era inserir dados biométricos no passaporte, criar máquinas capazes de “ler” esses documentos e o mais importante, obrigar que todos os países emitissem tal passaporte e ainda implantassem as máquinas leitoras em seus controles imigratórios.

Esse convencimento era papel da ICAO e sua força político-estratégica. Tendo como justificativa a facilitação no trânsito internacional, mas como motivo real o combate ao terrorismo e a elevação máxima dos níveis de segurança, a organização, através de seus grupos técnicos especializados, iniciou processo de padronização e massificação da implantação da biometria nos documentos de viagem em seus países membros.

Premidos pela ameaça terrorista internacional o binômio facilitação e segurança atingiu seu apogeu. Por meio de financiamentos internacionais e projetos de modernização, vários países passaram a adotar o passaporte de leitura mecânica com biometria. Os Estados Unidos baixaram determinações restringindo a entrada em seu território de indivíduos estrangeiros que não apresentassem o documento com essas especificações biométricas ou visto consular previamente aposto por uma autoridade norte-americana no exterior.

Dentre as maneiras de se inserir biometria em um passaporte está a utilização de um código de barras bidimensional que, diferentemente do código de barras alfa-numérico utilizado em produtos comerciais, é capaz de conter fotografia ou impressões digitais e formas como uma assinatura, por exemplo.

Mas isso também não foi o suficiente. Foi necessário um dispositivo capaz de conter todas as informações do passaporte, mais fotografia do titular e as impressões digitais. O código de barras bidimensional não tinha toda essa capacidade tecnológica.

Surge então o *chip*. Na linguagem técnica, dispositivo de identificação por rádio frequência – RFID (Radio Frequency Identification Device). Na realidade o *chip* nada mais é do que uma abreviatura da palavra em inglês *microchip*, que significa um circuito integrado para a eletrônica.

Em 2004 na reunião ordinária da ICAO no Cairo, após pleito da delegação brasileira, ficou estabelecido o prazo limite de 2010 para que todos os países membros implantassem efetivamente o passaporte de leitura mecânica – MRTD.

Em 2005, na reunião regional da ICAO Ásia-Pacífico, realizada em Hong Kong, a delegação brasileira assistiu a duas demonstrações do Paquistão e da Malásia sobre a implantação do chip em seus passaportes e a uma demonstração do Japão sobre o uso do sistema RFID no controle de bagagens. Sistema este que já estaria integrado e em processo de expansão entre aquele país, a Alemanha, a Inglaterra e os EUA.

Ainda em 2005, na reunião técnica da ICAO em Montreal, novamente a comitiva brasileira testemunhou a informação da direção do órgão de que dos 189 países membros, 110 já utilizavam o passaporte de leitura mecânica e 40 encontravam-se em processo de implementação, inclusive o Brasil. Na mesma ocasião, em palestra conjunta proferida pelos representantes da ICAO e da ISO foi prometida para o final do ano a publicação da padronização definitiva do sistema de identificação por rádio frequência.

Constatamos de lá para cá, com os acontecimentos tecnológicos e políticos, pela pressão ora velada ora direta dos países desenvolvidos e dos organismos internacionais e pela evolução tecnológica que o *chip* é a tendência mundial em segurança biométrica para o passaporte.

O Brasil implementou o *chip* no passaporte em dezembro de 2010.

5 Normatizando o controle

Antes da chegada da Família Real portuguesa em 1808, com a transferência temporária da Corte para o Brasil, como resultado da fuga da guerra travada na Europa no período, com a iminente invasão do exército napoleônico, o Brasil era apenas uma colônia extrativista de Portugal. Portanto, aqui só se encontravam os índios nativos, os escravos africanos, os portugueses representantes da coroa e um pequeno número de estrangeiros de outras nacionalidades. Os portos brasileiros eram de uso exclusivo de Portugal e qualquer tentativa alienígena de exploração era violentamente rechaçada. Não era permitida a entrada de estrangeiros, caso não viessem acompanhados pelos navios do reino e com autorização expressa de seus comandantes. Com a mudança da Corte para o Brasil, na situação difícil em que se encontrava a Europa com as restrições de comércio impostas por Napoleão e, sob forte pressão da Grã-Bretanha, o Governo português, por meio da Carta Régia de 1808, abriu os portos do País para navios e indivíduos estrangeiros.

Seguir-se-á abaixo uma evolução cronológica dos fatos históricos, políticos e econômicos, diretamente relacionados às políticas migratórias, de relações internacionais e de emissão de passaportes, cuja análise, é imprescindível ao presente trabalho. Ver-se-á claramente a alternância da política das relações internacionais do Brasil, acompanhando paripasso os acontecimentos da história da humanidade nesse período do florescer das relações internacionais aos dias atuais.

1808 – Carta Régia, de 28 de janeiro – vinda da família real portuguesa para o Brasil.

- abertura dos portos aos navios estrangeiros das potências que estivessem em paz e harmonia com a Real Coroa.
- início dos registros da Imprensa Nacional.

1815 – Lei de 16 de dezembro – eleva o Brasil à categoria de Reino Unido a Portugal e Algarves.

- Grã-Bretanha deixa de exigir passaportes.

1820 – Decreto de 02 de dezembro – manda exigir passaporte das pessoas que entram e saem do *Reino do Brazil*.

- o controle migratório era exercido pelo Magistrado ou Oficial encarregado, que realizavam a visita de fiscalização nos navios que aportavam.

- em terra, a autoridade com atribuições de analisar o passaporte e a situação jurídica do estrangeiro e dos viajantes em geral era o Intendente Geral de Polícia (inclusive emitia passaportes).
- a partir de 1/06/1821 passou-se a exigir passaporte emitido pelo embaixador do Brasil no exterior, previamente à viagem do estrangeiro - esse documento tinha a função do que hoje conhecemos por visto consular.
- a imigração ilegal era punida com prisão.

1822 – Decisão nº 133, Estrangeiros, de 12 de novembro – sobre passaportes para o interior, concedidos a estrangeiros - estrangeiros que desembarcavam deveriam se dirigir à Inspetoria Geral de Polícia e fazer declaração detalhada do motivo de sua viagem, para, em seguida, receber da Secretaria de Estado de Negócios Estrangeiros o passaporte (visto) para trânsito entre as províncias e para o interior do País.

1830 – Lei de 10 de setembro – extingue a Mesa do Despacho Marítimo passando as suas incumbências para as estações arrecadoras dos direitos de saída.

- Decreto nº 200 da Marinha, de 03 de dezembro – regulamenta a lei acima, sobre os passaportes das embarcações de cabotagem – os passaportes nesse caso, eram emitidos em nome da embarcação e serviam como um visto ou alvará de trânsito.

1847 – Decreto nº 520, de 11 de junho – manda executar o novo Regulamento do Corpo Consular do Império (regras de emissão no exterior, taxas e modelos de passaportes).

1856 – Lei federal dos EUA estabelece que a emissão de passaportes é atribuição da União e proíbe os Estados Federados de emitir o documento.

1861 – França deixa de exigir visto e passaportes.

1867 – Confederação Alemã deixa de exigir passaportes.

1890 – Decreto nº 212, de 22 de fevereiro – revoga as leis que exigem passaporte em tempo de paz, justificando que a exigência de passaporte, além de estar em manifesta oposição a um regime de completa liberdade individual, é também um gravame imposto ao emigrante.

- Decreto nº 528, de 28 de junho – regulariza o serviço de introdução e localização de imigrantes na República dos Estados Unidos do Brasil - declara inteiramente livre a entrada nos portos da República dos indivíduos válidos e aptos para o trabalho que não se achem sujeitos à ação criminal, exceto os indígenas da Ásia e da África – esses dados ficavam registrados na Inspetoria Geral das Terras e Colonização.

1891 – Constituição Federal, artigo 72, § 10 – dispensou categoricamente o uso do passaporte, conforme o texto “em tempo de paz qualquer pessoa pode entrar no

território nacional ou dele sair com a sua fortuna e bens, quando e como lhe convier, independentemente de passaporte.”

- 1892** – Lei nº 97, de 5 de outubro – permite livre entrada no território da República de imigrantes de nacionalidade chinesa e japonesa; autoriza o Governo a promover a execução do tratado de 5 de setembro de 1890 com a China; a celebrar tratado de comércio, paz e amizade com o Japão, e dá outras providências atinentes à imigração daquelas procedências.
- 1914** – Primeira Guerra Mundial – muitos países europeus voltam a exigir ou reforçam a exigência de passaportes. O Brasil passa a exigir o passaporte no tráfego internacional, mesmo sem norma específica que o impusesse.
- 1915** – Os EUA exigem passaporte válido para qualquer pessoa que queira entrar ou sair do país.
- 1920** – Fim da guerra (1918), realiza-se a Conferência sobre formalidades de passaportes e alfândega, da Liga das Nações em Paris.
- 1924** – Os EUA publicam o *Immigration Act*, estabelecendo quotas de imigração e determinando que todos os estrangeiros necessitariam de visto consular americano para entrar no país.
- 1926** – A Liga das Nações sedia em Genebra a segunda conferência internacional sobre padronização do passaporte.
- Revisão Constitucional – retira as expressões “quando e como lhe convier” e “independentemente de passaporte”. O Brasil volta a exigir passaporte para o trânsito internacional de pessoas.
- 1928** – Decreto nº 18.408, de 25 de setembro – aprova o regulamento para a expedição de passaportes pelo Ministério das Relações Exteriores.
- a emissão de passaporte comum passa ao MRE, por meio da Secretaria de Estado no Brasil e pelos consulados no exterior.
 - a validade do passaporte fica estabelecida em 1 ano.
 - isenta de visto os brasileiros em trânsito interno no País (anteriormente exigia-se para trânsito entre as províncias).
 - regulamenta a fiscalização imigratória pela Polícia em navios e fronteiras.
- 1934** - Decreto 23.704-A de 08 de janeiro – estabelece em seu artigo 5º que a expedição de passaportes comuns é de atribuição das Polícias Marítimas, no Distrito Federal e nos Estados, logo que estas venham a ser federalizadas - diante da nova fase de crescimento econômico, maior entrosamento do Brasil nas relações internacionais e pelo aumento na demanda na emissão de passaportes o Governo resolve descentralizar sua emissão, desobrigando o MRE da emissão do passaporte comum dentro do País, passando essa atribuição às polícias marítimas dos Estados, logo que as mesmas viessem a ser federalizadas.

1938 – Austrália publica o *Passport Act*, lei regulamentando a emissão e o uso do passaporte naquele país.

- Decreto 3.345 de 30 de novembro – expede o Regulamento de Passaportes:
 - passaporte comum deve ser expedido pelas Chefaturas de Polícia dos Estados;
 - necessidade de justificativa prévia julgada por Juiz Federal;
 - necessidade de visto policial de saída no passaporte, caso este fosse utilizado após 3 meses de sua expedição (passaporte);
 - controle migratório de brasileiros com aposição de carimbo no passaporte;
 - não menciona em nenhum momento decreto anterior, fazendo-se acreditar ter sido este o primeiro decreto (norma) específico para a regulamentação da emissão de passaportes brasileiros no País;
 - cancela todos os passaportes emitidos anteriormente.

1939 – EUA passa a exigir passaporte dos visitantes canadenses.

1944 – Realização da Convenção sobre Aviação Civil Internacional (Convenção de Chicago). Obriga os membros a desenvolver e adotar padrões internacionais de alfândega e imigração, inclusive passaportes. Cria a ICAO.

- Decreto-Lei 6.378 de 28 de março – transforma a Polícia Civil do Distrito Federal em Departamento Federal de Segurança Pública - DFSP (atual Departamento de Polícia Federal):
 - nessa época o Distrito Federal era a cidade do Rio de Janeiro.
 - cria a DPM - Divisão de Polícia Marítima, Aérea e de Fronteiras.

1945 – Criação da IATA (*International Air Transportation Association*) – Associação Internacional de Transporte Aéreo, responsável por normatizar e controlar a aviação civil comercial e os aeroportos internacionais.

1946 – Instalação da ICAO (*International Civil Aviation Organization*), Organização de Aviação Civil Internacional, com atribuições de regulamentar e padronizar tudo que se relacione com a aviação civil internacional – inclusive a utilização de passaportes.

- Constituição Federal – artigo 5º, VIII e artigo 18, parágrafo 3º:
 - prevê realização de convênios entre a União (DFSP) e os Estados para a realização de trabalhos de atribuição federal (como a emissão de passaportes).
 - Decreto-Lei 8.805 de 24 de janeiro – organiza a DPM;
 - criou 6 inspetorias regionais, munidas de seção de passaportes (órgãos estaduais) sob a orientação da DPM;
 - delegação aos Estados pelo DFSP.

- Decreto nº 21.106, de 10 de maio – altera as disposições dos artigos 5º e 7º do Decreto 3.345/38, que expediu o regulamento de passaportes, com relação ao passaporte especial (atual passaporte oficial de emissão pelo MRE)

1955 - Decreto 37.008 de 08 de março – aprova o Regulamento Geral do DFSP.

- artigo 5º – DPM.
- artigo 86 - Seção de Passaporte.

1957 – Decreto nº 42.628, de 13 de novembro – promulga a Convenção Sobre Asilo Diplomático, assinada em Caracas, a 28 de março de 1954. Convenção esta aprovada pelo Decreto legislativo nº 13, de 11/06/57 - cria o Salvo-Conduto, como documento de viagem destinado a permitir a saída do país do indivíduo que tenha recebido asilo diplomático estrangeiro.

1964 - Decreto 53.590 de 24 de fevereiro – altera o Regulamento Geral do DFSP - autoriza que os serviços de PMAF (emissão de passaportes comuns e para estrangeiros) sejam cometidos aos Estados, mediante acordo, aprovado pelo Ministério da Justiça.

- Lei 4.483, de 16 de novembro – reorganiza o Departamento Federal de Segurança Pública.

- mantém a possibilidade dos convênios.

1967 – Constituição Federal – cria o Departamento de Polícia Federal e suas atribuições, dentre elas e com destaque a de Polícia Marítima, Aérea e de Fronteiras (inclusive emissão de passaportes comuns no Brasil).

- Decreto-Lei 200 de 25 de fevereiro – dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa - altera a denominação do Departamento Federal de Segurança Pública – DFSP para Departamento de Polícia Federal - DPF.

1968 – ICAO cria o Painel sobre Cartões de Identificação Passaportes.

1973 - Decreto 72.063 de 06 de abril – altera o decreto 3.345/38 - estabelece que o visto policial será necessário somente para viagens após 6 meses de expedição do passaporte comum.

1975 - Decreto 76.096 de 07 de agosto – altera o decreto 3.345/38:

- transforma o passaporte “especial” em “de serviço”;
- cria o *Laissez-Passer*, destinado aos estrangeiros portadores de documentos de viagem oriundos de países que não mantenham relações diplomáticas com o Brasil (ex: Taiwan);
- estabelece que cabe ao MRE a compra das cadernetas dos documentos de viagem e repasse ao DPF das cadernetas por ele emitidas (PACOM, PAEST, LP).
- a Casa da Moeda do Brasil passa a fabricar as cadernetas dos passaportes brasileiros, que, até então, eram fabricados pela empresa britânica *Harrison House*.

- Portaria 417 de 17 de outubro – Interministerial MRE e MJ:
 - o MRE define as especificações gráficas dos passaportes;
 - aprova a nova tabela de emolumentos.

- 1976** - Decreto-Lei 1.470 de 04 de junho – estabelece nova taxa para o passaporte e cria a obrigação de comprovar o pagamento da taxa no momento do embarque.
 - Decreto 77.745 de 04 de junho – regulamenta o Decreto-Lei 1.470.

- 1978** - Decreto 81.708 de 23 de maio – altera o decreto 3.345/38:
 - quem emite o visto de saída é a Polícia Federal;
 - quando o DPF expedir o passaporte, aprorá de ofício o visto de saída;
 - admite a Carteira de Identidade como documento de viagem (acordos internacionais).

- 1980** – ICAO estabelece a padronização de passaportes de leitura mecânica (*machine readable travel documents - MRTD*), por meio do Documento 9303.
 - Lei 6.815 de 19 de agosto – Estatuto do Estrangeiro - prevê o *laissez-passer* e o passaporte para estrangeiro com expedição pelo DPF e válidos para somente uma viagem redonda (ida e volta).
 - Decreto 84.541 de 11 de março – aprova o novo Regulamento de Documentos de Viagem:
 - revogou todos os regulamentos anteriores até o 3.345/38;
 - estabeleceu que a emissão de passaporte comum é exclusiva do DPF;
 - dispensa visto de saída aos brasileiros;
 - MJ compra cadernetas de PACOM e PAEST e o MRE compra PADIP, PASOF e LP.

- 1981** - Decreto 86.715 de 10 de dezembro – regulamenta o Estatuto do Estrangeiro.

- 1984** – Austrália passa a expedir o passaporte de leitura mecânica.

- 1985** - Decreto 90.797 de 10 de janeiro – altera o Decreto 84.541 - possibilita a entrega do passaporte por correspondência, com autorização prévia do titular.

- 1989** - Decreto 98.500 de 12 de dezembro – altera o Decreto 84.541 - confirma a validade do passaporte para 6 anos e autoriza prorrogação por igual período.

- 1992** - Decreto 637 de 24 de agosto – aprova o novo Regulamento de Documentos de Viagem:
 - cria o Título de Nacionalidade (atual ARB);
 - cria a Permissão de Reingresso (estrangeiro residente);
 - cria o Salvo Conduto;

- cria o Certificado de Membro de Tripulação de Transporte Aéreo - *member crew*;
- cria a Carteira de Marítimo;
- mantém o passaporte comum e o passaporte para estrangeiro, o *laissez-passer* e o salvo-conduto como emissão pelo DPF;
- mantém a possibilidade de entrega pelos Correios.

1996 - Decreto 1.983 de 14 de agosto – aprova o novo Regulamento dos Documentos de Viagem:

- cria o PROMASP – Programa de Modernização, Agilização, Aprimoramento e Segurança do Tráfego Internacional e do Passaporte Brasileiro;
- transforma o Título de Nacionalidade em ARB – Autorização de Retorno ao Brasil;
- extingue a Permissão de Reingresso;
- mantém os demais e substitui o passaporte de serviço pelo passaporte oficial - PASOF;
- estabelece o prazo de validade de 5 anos, improrrogáveis, para o PACOM;

2004 – Reunião ordinária da ICAO em Cairo/Egito, após pleito da delegação brasileira, fica estabelecido o prazo limite de 2010 para que todos os países membros implantem o passaporte de leitura mecânica (MRTD).

- Decreto 5.311 de 15 de dezembro – altera os decretos 86.715/81 e 1.983/96:

- estabelece novo prazo de validade ao *laissez-passer* e ao passaporte para estrangeiros;
- permite que o *laissez-passer* seja utilizado para múltiplas viagens.

2005 – Reunião regional da ICAO-Ásia-Pacífico, realizada em Hong Kong, com a participação da delegação brasileira, discute a implantação do MRTD nos países membros (dos 189 membros, 110 já haviam implantado e 40 encontravam-se em processo de implantação, inclusive o Brasil) e o advento da biometria e do dispositivo de rádio frequência “chip” nos passaportes.

- Seminário da ICAO em Montreal, com a participação da delegação brasileira, discute-se a necessidade de segurança biométrica nos passaportes e nos controles imigratórios e informa que a ICAO juntamente com a ISO estariam providenciando para o final do ano corrente a publicação da norma padronizadora do dispositivo de rádio frequência (*chip*) nos passaportes.

2006 – Decreto nº 5.978, de 04 de dezembro – Dá nova redação ao Regulamento de Documentos de Viagem a que se refere o Anexo ao Decreto no 1.983, de 14 de agosto de 1996, que instituiu o Programa de Modernização, Agilização, Aprimoramento e Segurança da Fiscalização do Tráfego Internacional e do Passaporte Brasileiro – PROMASP (cria o passaporte biométrico e eletrônico).

2010 – Brasil inicia a expedição de passaportes biométricos com *chip*.

Muitas das informações ora carreadas serão objeto da conclusão desse trabalho e, com certeza, resposta às hipóteses propostas. Observe-se a discricionabilidade do Estado em utilizar-se da política imigratória como meio de controle da movimentação internacional e do fomento de projetos estratégicos, tendo como última preocupação a real liberdade de locomoção internacional do indivíduo.

6 Conclusão

Na realidade a circulação de pessoas nunca foi totalmente livre. Desde os primórdios evitava-se adentrar em um território por temor a perigos animais ou naturais, para se evitar conflitos entre tribos ou até respeitando a “área” alheia. O estrangeiro da antiguidade, caso não proporcionasse vantagens aos reinos visitados, não era bem vindo e essa rejeição ficava bem clara nas atitudes hostis dos guardiões dos portões das cidades.

Quanto à liberdade dos cidadãos do reino, essa então sempre foi controlada, pois eles significavam mão de obra barata, crescimento, exércitos, e não poderiam ser prescindidos. Na seqüência vieram o Renascimento, a Revolução Francesa e a Revolução Industrial e trouxeram luz, liberdade e trabalho assalariado. Teoricamente a liberdade total deveria ter sido proporcionada. Mas a história nos mostra que não foi bem assim.

A massa humana, a população de um território demarcado, falando a mesma língua e trazendo os mesmos costumes é um instrumento imprescindível ao governo de uma Nação-Estado. Mais uma vez foi necessário controlar a entrada e a saída das pessoas do território. A evolução política, econômica e tecnológica proporcionou que referido controle fosse melhor gerenciado por meio do passaporte.

Utiliza-se aqui a palavra “passaporte” com o significado de “documento de viagem”, como foi visto neste trabalho, possibilitando que outros documentos como o *Laissez-Passer*, o Salvo-Conduto e a Carteira de Identidade integrassem tal categoria.

Mas a dúvida era até que ponto um simples documento poderia representar toda uma política de relações internacionais de um país. E se esse país, mesmo fazendo parte ativamente de um contexto internacional, poderia fazer prevalecer o interesse individual de seus cidadãos sem lançar mão de uma política restritiva da liberdade de ir e vir. Até que ponto e sob quais alegações o Estado restringiria essa liberdade, com o fim maior de atingir seus objetivos, tendo como objeto, mais uma vez, a liberdade de locomoção internacional das pessoas.

Desde a transformação do Brasil num país independente, com administração própria, teve a política de imigração direcionada por fatores externos, o que seria lógico, se não fosse uma direção forçada. Antes da independência não tínhamos um país, éramos Portugal. A partir do Império e até o eclodir da Primeira Guerra Mundial nosso norte foi traçado pelo Império Britânico. No conturbado período entre guerras, quando começa a

nascer a filosofia da organização mundial através de organismos internacionais, viemos a conhecer a Crise de 29 e o Estado Novo que mexeu tanto com a cabeça do povo e do Governo que não sabíamos se éramos pró-nazistas ou “aliados”.

Depois vieram os Estados Unidos que aí estão na condução da ordem mundial e, ao que tudo indica, o mundo aguarda o próximo destino, a nova ordem.

A importância da história do passaporte brasileiro foi um suporte, uma tentativa do autor em buscar, nos anais dos mais variados órgãos públicos, respostas isoladas que, após juntadas, viessem a formar um mosaico de informações que possibilitassem a conclusão sobre o controle da migração brasileira desde o início do século XIX até hoje. O passaporte foi o vetor.

Impressionante como ele nos demonstrou a tênue e vagarosa transferência de atribuições do Itamaraty - órgão tradicional das relações internacionais – para a polícia, seja ela Civil ou Federal, na emissão do passaporte e no controle ao cidadão. Isso nos leva a questionar, acompanhando a atual tendência, qual será o perfil do órgão emissor no final deste século, ou até, se o passaporte como hoje o conhecemos ainda existirá.

Sim, porque no início do século XIX ele era apenas um papel com dados biográficos escritos a mão. Hoje tem biometria capaz de garantir com certeza a identidade de uma pessoa. Nos Estados Unidos experimentos testam a implantação de dispositivo de rádio frequência – *chip*, subcutâneo, capaz de carregar todos os dados que um passaporte comporta, dentro do corpo humano.

Encontramo-nos hoje não só num momento de transformação do papel em tecnologia da informação, mas na hora de reavaliar o grau de liberdade individual aceitável num mundo dominado pelo medo: do terrorista, da polícia, do governo, da falha, do próximo. Após os atentados terroristas de 11 de setembro, os cidadãos afetados, ou com potencial pra o serem, abdicaram de suas liberdades individuais em prol da proteção contra “o mal”.

O sangue latino e a formação cultural do povo brasileiro ainda servem de anteparo contra tais posturas restritivas extremas, mas até quando? Vivemos num contexto internacional. Seremos diferentes dos outros? Lógico que não. Provavelmente, concluiremos em dado momento que também vale a pena abrir mão de direitos em prol da segurança. Já estamos perto disso quando tratamos de violência urbana.

Este estudo proporcionou a investigação da legislação imperial, republicana, ditatorial sobre esse documento ainda imprescindível ao viajante internacional.

O acompanhamento legislativo e histórico, realizado de forma concomitante, foi suficiente para demonstrar que a política de concessão de passaportes se modifica de acordo com o interesse estatal de controlar seus cidadãos, em detrimento dos interesses e direitos individuais destes. Os dados biográficos e biométricos do passaporte, que contém informações preciosas sobre a vida do cidadão, ao proporcionar a segurança do documento, provê de informação o Estado, seja ele o emissor do documento ou o recebedor do cidadão imigrante.

A história do documento de viagem brasileiro seguiu os ditames das grandes potências mundiais, ou por influência direta de outros países ou pelas organizações internacionais, demonstrando ser impossível seguir um modelo próprio de sistema de passaportes e controle migratório, voltado aos interesses nacionais e individuais, quando estes, no contexto mundial, pouco ou nenhum valor tem.

7 Referências bibliográficas

BRASIL, Decreto de 2 de dezembro de 1820 sobre a exigência de passaportes no Reino do Brasil; Decreto nº 212 de 22 de fevereiro de 1890; Constituição Federal de 1891, artigo 72; Decreto nº 18.408, de 25 de setembro de 1928; Decreto nº 3.345 de 30 de novembro de 1938; Decreto-Lei nº 6.378 de 28 de março de 1944; Constituição Federal de 1967; Decreto nº 84.541 de 11 de março de 1980; Decreto nº 1.983 de 14 de agosto de 1996.

Legislação brasileira e internacional, relacionada a passaportes, imigração e Polícia Federal a partir de 1808, disponível nos sítios abaixo:

www.onu.int – sítio oficial da Organização das Nações Unidas

www.icao.int/ - sítio oficial da Organização de Aviação Civil Internacional.

www.camara.gov.br – sítio oficial da Câmara dos Deputados do Brasil.

www.senado.gov.br – sítio oficial do Senado Federal do Brasil.

www.dpf.gov.br – sítio oficial do Departamento de Polícia Federal.

www.mre.gov.br – sítio oficial do Ministério das Relações Exteriores.

www.amazon.com/gp/reader - sítio de compra e pesquisa de livros – leitura *on line*.

www.caslon.com.au/passportsnote5.htm – sítio consultivo australiano sobre pesquisas, análises e estratégias.

Bibliografia

ARRAES, Virgílio Caixeta. **A potência em crise: os Estados Unidos no início do século XXI**. Brasília: Editora Verdana, 2009.

ARY, Thalita Carneiro 2009. **O tráfico de pessoas em três dimensões: evolução, globalização e a rota Brasil-Europa**. Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Dissertação de Mestrado.

CAVARZERE, Thelma Thais. **Direito internacional da pessoa humana: a circulação internacional de pessoas**. 2 ed. ver. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

CORNELIUS, Wayne A.; MARTIN, Philip L.; HOLLIFIELD, James F. (orgs.). **Controlling Immigration: a global perspective**. 2 ed. Stanford: Stanford University Press, 2004.

DORATIOTO, Francisco Fernando Monteoliva. **Maldita guerra: nova história da Guerra do Paraguai**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. **Todo Império Perecerá**. Brasília: Editora Universidade de Brasília. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio século XXI: o dicionário da língua portuguesa** 3.ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

- FIRMEZA, George Torquato. **Brasileiros no exterior**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.
- FRIEDEN, Jeffry A. **Capitalismo global: história econômica e política do século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2008.
- HOBBSBAWM, Eric. **Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- HUNTINGTON, Samuel. **The clash of civilizations and the remake of the world order**. New York: Touchstone, 1997.
- KOIFMAN, Fábio 2007. **Porteiros do Brasil: O serviço de visto do Ministério da Justiça e Negócios Interiores (1941-1945)**. História Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Tese de Doutorado.
- KOSHIBA, Luiz e PEREIRA, Denise Manzi Frayze. **História do Brasil**. 5. ed. ver. e amp. São Paulo: Atual Editora, 1987.
- LULA DA SILVA, Luiz Inácio. **A política externa do Brasil** / Luiz Inácio da Silva, Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães – Brasília: IPRI / FUNAG, 2003.
- OLIVEIRA, Marcel Carrijo 2010. **A democratização tardia da inteligência na Argentina e no Brasil**. Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Dissertação de Mestrado.
- ORWELL, George. **1984**. London: Signet Classic, 1950.
- PEREIRA, Bruno Yepes. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- REIS, Rossana Rocha 2003. **Construindo fronteiras: políticas de imigração na França e nos Estados Unidos (1980-1998)**. Departamento de Ciência Política FFLCH-USP. Tese de Doutorado.
- _____. 2009. **A “securitização da imigração”: mapa do debate**. Lua Nova, São Paulo, nº 77, PP. 73-104.
- ROUSSEAU, Jean-Jaques. **Do Contrato Social**. São Paulo: Editora Martin Claret, 2006.
- SARAIVA, José Flávio S. (org.). **Relações internacionais - dois séculos de História: entre a preponderância européia e a emergência americano-soviética (1815-1947)**. Volume I e - entre a ordem bipolar e o policentrismo (de 1947 a nossos dias). Volume II. Brasília: IBRI, 2001.
- TORPEY, John. **The invention of the passport: Surveillance, Citizenship and the State**. Irvine, California, EUA: Cambridge University Press, 2000.