

UM HISTÓRICO DA POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA A PARTIR DE SEUS MARCOS LEGAIS (1808-2019)

A History of Brazilian Migration Policy from its Legal Landmarks (1808-2019)

Historia de la Política de Migración Brasileña con Base en sus Marcos Legales (1808-2019)

Luiz Rosado Costa*

José Eduardo Melo de Souza**

Lívia Cristina dos Anjos Barros***

Resumo: Este trabalho descritivo e exploratório, por meio dos métodos de pesquisa bibliográfica e documental, visa a analisar os principais marcos legais que regularam as políticas migratórias estatais no Brasil de 1808 até o presente com a entrada em vigor da Lei 13.445/2017, a Nova Lei de Migração que, sob uma inédita perspectiva humanizante, passou a tratar das migrações como um fenômeno globalmente integrado e no qual o Brasil se insere como país de trânsito, saída e destino.

Palavras-chave: Política migratória; Legislação migratória; Direitos Humanos;

Abstract: This descriptive and exploratory research, through bibliographical and documentary methods, aims to analyze the main legal landmarks that governed state migration policies in Brazil from 1808 to the present with the entry into force of Law 13,445 / 2017, New Migration Law that, from an unprecedented humanizing perspective, began to treat migrations as a globally integrated phenomenon in which Brazil participates as a transit, exit and destination state.

Keywords: Migration Policy; Immigration legislation; Human rights.

Introdução

Historicamente, especialmente na última metade do século XIX e início do século XX, o Brasil foi o destino de milhares de migrantes. Estes fluxos migratórios ao longo do século XX e XXI diminuíram, mas não cessaram, e a partir da década de 80 o Brasil também deixou de ser apenas país de destino para tornar-se país de origem.

Nessa perspectiva, o presente trabalho visa a analisar os principais marcos legais que regularam as políticas migratórias estatais no Brasil de 1808 até o presente. Tal limitação temporal justifica-se porque até aquela data os fluxos migratórios eram precipuamente de portugueses que vinham colonizar as terras transoceânicas “descobertas”, isto é, eram portugueses migrando para

* Mestre em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. E-mail: luizrosadocosta@gmail.com.

** Graduando em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. E-mail: duroo2008@hotmail.com.

*** Mestranda em Direito pela Universidade de Brasília. E-mail: liviaanjos13@gmail.com.

Resumen: Este trabajo descriptivo y exploratorio, por medio de los métodos de investigación bibliográfica y documental, busca analizar los principales marcos legales que regularon las políticas migratorias estatales en Brasil de 1808 hasta el presente con la entrada en vigor de la Ley 13.445 / 2017, la Nueva Ley de Migración que, bajo una inédita perspectiva humanizante, pasó a tratar de las migraciones como un fenómeno globalmente integrado y en el que Brasil se inserta como país de tránsito, salida y destino.

Palabras clave: Política migratoria; Legislación migratoria; Derechos humanos.

terras pertencentes a Portugal. Vale ressaltar que não serão abordadas as migrações forçadas de escravos africanos, porque é característica essencial da imigração a voluntariedade, nem os marcos legais e políticas migratórias brasileiras para refugiados, que contam com *status* jurídico e marcos legais específicos no contexto nacional e internacional.

Busca-se, assim, no presente trabalho, utilizando-se como método a pesquisa bibliográfica e as técnicas de levantamento documental, observacional e normativo e o método histórico-comparativo, proceder a uma análise da política migratória estatal brasileira e seus principais marcos legais, analisando-se as fases da política migratória e suas transições, bem como o contexto atual das migrações no Brasil

O artigo divide-se em duas partes. Na primeira, analisam-se as fases percorridas pelos marcos legais que fixaram as políticas migratórias estatais, classificando-as cronologicamente em: fase da xenofilia (1808 a 1930), fase da xenofobia (1930 a 1969), e fase da segurança nacional (1969-2017?) e, por fim, analisa-se a política migratória brasileira contemporânea, que da re-democratização até a entrada em vigor da Lei 13.445/2017 convivia com o paradoxo da aplicação de uma política migratória restritiva em um contexto de Estado Democrático de Direito a partir da Constituição de 1988.

O início da política migratória brasileira

Desde a chegada dos europeus às terras brasileiras e durante todo o período colonial (1500-1808) houve presença estrangeira no Brasil, mas não havia ainda correntes propriamente migratórias com o fito de se estabelecer em um país estrangeiro: o fluxo predominante era de portugueses que vinham se estabelecer nas então terras portuguesas de ultramar e de escravos traficados da África.

Considera-se então como o marco legal inicial da migração para o Brasil, a abertura dos Portos às nações amigas, promovida por Dom João VI, por meio da Carta Régia de 28 de janeiro de 1808, e que possibilitou uma livre circulação de estrangeiros nos portos brasileiros ao revogar “todas as leis, cartas regias, ou outras ordens que até aqui proibiam neste Estado do Brazil o reciproco commercio e navegação entre os meus vassallos e estrangeiros” (BRASIL, 1808).

Assim, o ano de 1808 deve marcar o início da imigração no Brasil: “é com a ação da Regência, naquele ano trasladada a Corte de Lisboa para o Rio de Janeiro, que se torna possível a imigração para o Brasil” (CAVARZERE, 1995, p. 27).

A partir de então, é possível observar pelo menos três fases percorridas pelos marcos legais que fixaram políticas migratórias: a) fase da xenofilia europeia, que durou até o início da década de 30 do século XX, caracterizada pelo incentivo estatal à imigração de europeus brancos para o Brasil, seja para a ocupação das grandes áreas com baixa densidade demográfica visando a garantir a posse destes territórios, seja para substituição do braço escravo; b) fase da xenofobia, que no contexto dos efeitos da crise econômica mundial de 1929 e da maciça participação estrangeira no movimento operário, foi caracterizada pela forte restrição à imigração para o Brasil com o estabelecimento da política de quotas à entrada de estrangeiros e sua responsabilização pela “desordem econômica e insegurança social” (BRASIL, 1930); e, finalmente, a c) fase de segurança nacional que, embora já fosse tema de preocupação estatal na República Velha¹ e no Estado Novo², teve seu auge no contexto da Guerra-Fria com o regime militar (1964-1985) e a Lei 6.815/1980 (Estatuto do Estrangeiro), que adotou política migratória altamente restritiva por visualizar o imigrante como uma ameaça à segurança interna e um inimigo em potencial. Apenas a partir da Lei 13.445, de 24 de maio de 2017, conhecida como Nova Lei de Migração, buscou-se mudar o paradigma da segurança nacional para o de direitos humanos, substituindo o estrangeiro pelo imigrante.

¹ A “Lei Adolfo Gordo” (Decreto nº 1.641, de 7 de janeiro de 1907), já mencionava que “Art. 1º O estrangeiro que, por qualquer motivo, comprometter a **segurança nacional** ou a tranquillidade pública, póde ser expulso de parte ou de todo o territorio nacional”. (BRASIL, 1907, destaque nosso)

² A “segurança nacional” era mencionada no Decreto-Lei nº 7.967/1945 na fixação da política migratória do fim do Estado-Novo.

A xenofilia³ europeia (1808-1930)

A primeira política migratória estatal⁴ brasileira foi alicerçada na criação de colônias baseadas no trabalho familiar em pequenas propriedades, para garantir a ocupação (e posse) de áreas com baixa densidade demográfica e o abastecimento do mercado interno. O Decreto sem número de D. João VI, de 25 de novembro de 1808, passou a permitir a concessão de sesmarias a estrangeiros, sob o fundamento de ser conveniente “aumentar a lavoura e a população, que se acha muito diminuta neste Estado” (BRASIL, 1808). Em que pese o incentivo legal à migração para o Brasil tenha se iniciado em 1808, apenas a partir de 1818 seria constatada a entrada de suíços e alemães, os quais iriam fundar uma colônia de imigrantes em Nova Friburgo, no Rio de Janeiro (AGUIAR, 1991, p. 101).

Estava em curso uma política de colonização, que é a imigração em grupos nacionais mediante concessão ou venda prévias de terras para ocupação e realizada ou autorizada pelo governo do Estado receptor:

Tomando a colonização num sentido amplo, seu conceito se confunde com povoamento, isto é, o processo de ocupação e valorização de uma área realizado por indivíduos provenientes de fora. Num sentido mais restrito, colonização é o povoamento precedido de planejamento governamental ou privado (TAVARES; CONSIDERA; SILVA, 1972, p. 25).

Sob esta política de pequenos núcleos coloniais de povoamento europeu, foram estabelecidos colonos suíços nas imediações da capital, em Nova Friburgo e alemães em São Leopoldo, já no reinado de D. Pedro I: “este modelo de pequena propriedade, com imigrantes europeus em regime de trabalho familiar vai ser ensaiado, com maior ou menor sucesso, em quase todos os Estados do Brasil, entre as décadas de 1810 a 1870. Acabou vingando melhor nos Estados do Sul” (BEOZZO, 1992, p. 84).

A colonização muitas vezes envolvia restrição à liberdade dos colonos em decorrência da dívida colonial (subsídios, preço da terra etc.): os colonos endividados não podiam deixar a colônia sem autorização dos administradores (SEYFERTH, 2002, p.98). O aviso de 11 de julho de 1836 (IOTTI, 2011, p. 196), por exemplo, ordenava “ao Chefe da Polícia, na Corte [...] sejam recolhidos ao Depósito da Sociedade Promotora da Colonização todos os Colonos, que forem encontrados vagando pelas ruas sem a competente autorização, escrita, do agente do Depósito”.

³ Xenofilia é o contrário de xenofobia, e refere-se ao sentimento de apreço por quem é estrangeiro.

⁴ A política migratória estatal durante muito tempo conviveu paralelamente com políticas migratórias privadas como, por exemplo, a da Sociedade Promotora da Imigração, instituição fundada por fazendeiros em 1886 com o objetivo de introduzir imigrantes europeus no Estado de São Paulo (ALVIM, 2000, p. 395).

O colono estava ainda sujeito à exclusão de suas terras se considerado “in-corrígível” e tal medida fosse julgada, pelo Presidente de Província, “conveniente ao bem-estar e interesses da colônia” (IOTTI, 2001, p. 302).

Na obra *Memórias de um colono no Brasil*, publicada em 1858, o ex-colono suíço Thomas Davatz (1980), que migrou para o Brasil para trabalhar em uma fazenda de café em São Paulo, relatou as péssimas condições que os colonos encontravam no Brasil e que os levou a uma revolta por melhores condições de trabalho em 1856.

Davatz atribuiu, em seu relato, grande parte dos problemas dos colonos como decorrentes da mentalidade escravista ainda reinante no Brasil:

Esses empresários tem agido até aqui com seus parceiros e pode prever-se desde já como agirão para o futuro, tendo em conta o fato de se acharem habituados, desde a infância, a tratar com escravos e não terem aprendido até aqui a respeitar os direitos que assistem um trabalhador livre [...]. Aos olhos desses homens o colono europeu só vale mais do que os negros africanos pelo fato de proporcionar lucros maiores de custar menos dinheiro (DAVATZ, 1980, p. 233).

Mesmo bem-vindos no Brasil, que adotava uma política migratória de incentivo à colonização, os colonos não usufruíam dos mesmos direitos e liberdades que os nacionais, como demonstram as restrições aos direitos que lhes eram impostas por alguns dispositivos da legislação e, na prática, pelos administradores das colônias.

No ano de 1867, buscando fortalecer esta política migratória de colonização e diminuir suas falhas minimizando os problemas dos recém-chegados, foram editadas novas normas pelo governo imperial brasileiro (ALVIM, 2000, p. 388).

O Decreto nº 3.784, de 19 de janeiro de 1867 estabeleceu diversos novos incentivos aos colonos como a construção de edifícios destinados a receber e hospedar os colonos recém-chegados (art. 28), sendo, eles mantidos nos 10 primeiros dias à custa dos cofres da colônia⁵; a atribuição de um lote de terra a cada família, que poderia ser pago em “cinco prestações iguaes, a contar do fim do segundo anno de seu estabelecimento” (BRASIL, 1867); possibilitava-se ainda ao colono que quisesse, como forma de auferir renda até a primeira colheita, o emprego em trabalhos na colônia pelo prazo de 6 meses. O Governo passou ainda a garantir a passagem desde o porto do Rio de Janeiro até o núcleo colonial, forçando, assim, pelo Decreto 3.815, de 20 de março de 1867, que a companhia de navegação fornecesse ao Governo abatimento de 50% no preço da passagem subvencionada para colonos.

⁵ Art. 29. Durante os primeiros dez dias de estada, os colonos, que o reclamarem, serão sustentados á custa dos cofres da colonia, debitando-se-lhes a importancia do adiantamento para ser reembolsado na fórmula do art. 6º (BRASIL: 1867).

O sistema colonial, todavia, “não prosperou muito, principalmente porque a base na mão-de-obra brasileira era escrava e o tráfico negreiro representava um excelente negócio para agricultores e comerciantes brasileiros (ELIAS, 2005, p. 14). Assim, apenas na segunda metade do século XIX, com a Lei nº 581, de 4 de setembro de 1850, alcunhada “Lei Eusebio de Queiroz”, que proibia o tráfico negreiro, anunciando a extinção iminente da escravidão, a política migratória de atração de imigrantes para substituição da mão de obra escrava passou a ser levada a sério.

As lavouras de café cresciam exponencialmente desde meados do século XIX e “a elite paulista [...] não tinha interesse em estrangeiros para formar núcleos coloniais, prática até então incentivada pelo Governo imperial. Precisava apenas de mão-de-obra barata que substituísse o braço escravo” (ALVIM, 2000, p. 319).

Assim, “é o fim do tráfico negreiro que começa a colocar na ordem do dia a necessidade de substituição da mão-de-obra por imigrantes” (OLIVEIRA, 2002). Em 1871 entrou em vigor a Lei do Ventre Livre, Lei nº 2.040, anunciando o fim próximo da escravidão, no mesmo período em que teve início a emigração europeia transoceânica em massa que se estendeu até a década de 30 do século XX (ZUBILLAGA, 2000, p. 419). Também em 1871, o Decreto nº 1.950, de 27 de julho, flexibilizou as exigências para naturalização de estrangeiros garantindo “naturalização a todo o estrangeiro que a requerer, maior de 21 annos, e tendo residido no Brasil ou fóra delle, em seu serviço por mais de dous annos” (BRASIL, 1871).

Ao mesmo tempo em que a Europa apresentava um contexto propício à emigração com um crescimento demográfico sem precedentes, avanço da tecnologia que substituía a mão-de-obra do homem pela máquina e a melhoria dos transportes com o uso de embarcações a vapor⁶, o Brasil apresentava um contexto bastante favorável à recepção de imigrantes com a premente necessidade de substituição da mão-de-obra escrava e uma política migratória aberta. Havia ainda uma preocupação em “branquear” a população brasileira, ressaltando seu caráter europeizado, na chamada “política de branqueamento”⁷:

No final do século XIX, na iminência da abolição da escravatura, discutir a questão racial significava, para as elites, debater a questão nacional, já que o progresso do país dependeria da composição étnica de seu povo. Assim, a defesa da imigração não se restringia às necessidades de mão-de-obra, mas também a um ideal de construção de uma nacionalidade. O Brasil que se pretendia formar era livre e de cidadãos brancos (PESSANHA, 2005, p. 21).

⁶ A Itália e Alemanha apresentavam na época, ainda, como fatores expulsórios os processos de unificação política, terminados apenas em 1870 e 1871, respectivamente.

⁷ Thomas Skidmore (2012, p. 110), resalta que essa tese do “branqueamento”, aceita pela maior parte da elite nacional entre 1889 e 1914 era uma teoria peculiar ao Brasil.

O ideal dessa política era o desaparecimento do negro por sua absorção gradativa pela raça branca e baseava-se no pressuposto de que: “a miscigenação não gerava, necessariamente, ‘degenerados’, e poderia forjar uma população mestiça saudável que se tornaria cada vez mais branca, tanto cultural quanto fisicamente” (SKIDMORE, 2012, p. 111).

Em síntese, “o imigrante, além de vir preencher uma demanda de braços para o trabalho, teria o papel de contribuir para o branqueamento da população, ao submergir na cultura brasileira por meio da assimilação” (OLIVEIRA, 2002).

O Governo republicano deu continuidade à política migratória aberta à recepção de imigrantes iniciada no Império: o Decreto nº 58-A, de 14 de dezembro de 1889, editado menos de um mês após a Proclamação da República promoveu a naturalização dos estrangeiros residentes no Brasil⁸ ao estabelecer em seu art. 1º que:

Art. 1º São considerados cidadãos brasileiros todos os estrangeiros que já residiam no Brasil no dia 15 de novembro de 1889, salvo declaração em contrario feita perante a respectiva municipalidade, no prazo de seis meses da publicação deste decreto (BRASIL, 1889).

O Decreto nº 528, de 28 de junho de 1890, por sua vez, continuou bastante liberal à entrada de imigrantes, mas com ressalva expressa aos oriundos da África e Ásia, em continuidade à política de “branqueamento”:

Art. 1º E' inteiramente livre a entrada, nos portos da Republica, dos individuos válidos e aptos para o trabalho, que não se acharem sujeitos á acção criminal do seu paiz, **exceptuados os indigenas da Asia, ou da Africa** que sómente mediante autorização do Congresso Nacional poderão ser admittidos de accordo com as condições que forem então estipuladas (BRASIL, 1890, grifo nosso).

A Constituição de 1891 constitucionalizou a política migratória xenófila aos europeus, e inseriu em seu texto “grande naturalização” promovida pelo Decreto nº 58-A, de 14 de dezembro de 1889, ao prever em seu art. 69, 4º, a concessão de cidadania brasileira automaticamente a todos estrangeiros que estivessem no Brasil em 15 de novembro de 1889 e não declarassem, dentro de seis meses após a entrada em vigor da Constituição, a vontade de conservar a nacionalidade de origem.

O art. 72, §10, do texto constitucional de 1891 reconhecia ainda o *ius migrandi* e assegurava a livre entrada em território brasileiro, independentemente de passaporte: “§ 10 - Em tempo de paz qualquer pessoa pode entrar no território

⁸ A primeira naturalização coletiva foi feita pela Constituição de 1824 (art. 6º, IV), que naturalizou brasileiros os portugueses residentes no Brasil na época da independência.

nacional ou dele sair com a sua fortuna e bens, quando e como lhe convier, independentemente de passaporte” (BRASIL, 1891)⁹.

Dos imigrantes que chegaram ao Brasil, grande parte participou da incipiente industrialização brasileira, como operários em um contexto de elevada exploração e pouca proteção ao trabalho, assim, integraram ativamente o movimento de trabalhadores sob influência das ideologias anarquistas e comunistas. Para que se tenha ideia da dimensão da participação de imigrantes, especialmente italianos, no movimento operário Zuleika M. F. Alvim (2000, p. 409) destaca que “entre 1890 e 1920 de todos os líderes sindicais identificados no Estado [de São Paulo], 82% eram estrangeiros e desses 61% eram italianos”.

Esta participação estrangeira nos movimentos sociais deflagrou o início das restrições à imigração na legislação brasileira. Assim, em 7 de janeiro de 1907, foi editada a primeira lei de expulsão de estrangeiros do Brasil, o Decreto nº 1.641, conhecido como “Lei Adolfo Gordo”, em referência ao deputado paulista¹⁰ Adolfo Afonso da Silva Gordo (1858-1929) que a apresentou. Este diploma legal tinha o pretexto de resguardar a “segurança nacional” e a “tranquilidade pública” e previa que: “art. 1º O estrangeiro que, por qualquer motivo, comprometter a segurança nacional ou a tranquillidade publica, póde ser expulso de parte ou de todo o territorio nacional” (BRASIL, 1907).

Apesar do início das restrições, o estrangeiro ainda era visto como necessário ao desenvolvimento nacional e o Decreto nº 9.081, de 3 de novembro de 1911, oferecia uma série de vantagens aos estrangeiros que viessem para trabalhar como agricultores ou proprietários rurais¹¹, buscando incentivar que as migrações se direcionassem ao campo, desviando os migrantes dos centros urbanos para que não viessem a engrossar o crescente movimento operário. Neste sentido, o art. 3º do Decreto, que menciona os trabalhadores imigrantes urbanos, ressalta que

⁹ Com o início de uma política migratória mais restritiva, que será abordada a seguir, a desnecessidade de passaporte foi suprimida da Constituição de 1891 pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926.

¹⁰ São Paulo era então o Estado mais industrializado do país e o que mais estava sofrendo os impactos das sucessivas greves deflagradas no início do século XX, assim, não surpreende que a legislação para expulsão dos estrangeiros “indesejáveis” tenha sido iniciativa de um parlamentar daquele Estado.

¹¹ O Decreto ao fixar os auxílios estatais à fixação dos imigrantes destaca que eles serão dirigidos aos “agricultores” ou aos que queiram se estabelecer como “proprietários rurais”: “Art. 4º O Governo Federal dirige e auxilia, de accôrdo com os Estados, e sem embargo de acção identica por parte destes, a introdução e localização de immigrants que, reunindo as condições moraes expressas no art. 2º, **sendo agricultores** e vindo acompanhados de familia ou a chamado da mesma, **quizerem localizar-se no paiz como proprietarios ruraes**, assim como protege e guia aquelles que vierem espontaneamente e carecerem de patrocínio para a sua primeira instalação, uma vez que possuam os requisitos exigidos dos primeiros” (BRASIL, 1911, grifo nosso).

todos imigrantes têm inteira liberdade de trabalho “desde que não haja offensa á segurança, á saúde e aos costumes públicos” (BRASIL, 1911).

Observa-se, desta forma, que as restrições se voltavam, até então, aos imigrantes que já estavam em território brasileiro, não havendo maiores óbices à sua entrada. A partir de 1926, contudo, inicia-se a restrição à entrada no Brasil com a retirada do texto da Constituição de 1891 da desnecessidade de passaporte para ingresso no território nacional, o que se deu através da Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926. O estrangeiro gradualmente passava — na ideologia aplicada nos marcos legais migratórios influenciada pela escalada do nacionalismo pós-primeira guerra mundial e pela crise mundial que se seguiria — de solução para causa dos problemas nacionais.

Fase da xenofobia racista (1930-1969)

A Grande Depressão, crise mundial desencadeada com a quebra da bolsa de valores de Nova York em 1929, teve como efeito na política migratória brasileira o aprofundamento das restrições à entrada de estrangeiros, que passaram a ser diretamente responsabilizados pela situação de crise econômica e desordem social vigentes e, conforme assinala Póvoa Neto (2004, p. 17), “é notório que os imigrantes servem frequentemente como catalisadores de múltiplas frustrações, bem como de temores difusos contra ameaças dificilmente localizáveis”.

Getúlio Vargas assumiu o Governo Provisório, com a “Revolução de 1930”, em 3 de novembro daquele ano e já no mês seguinte implantou medidas restritivas à entrada de estrangeiros como o Decreto 19.482, de 12 de dezembro de 1930, que nas em suas razões deixa expressa a política migratória xenófoba que se seguiria nos próximos marcos legais:

CONSIDERANDO, também, que **uma das causas do desemprego se encontra na entrada desordenada de estrangeiros**, que nem sempre trazem o concurso útil de quaisquer capacidades, mas frequentemente contribuem para aumento da desordem econômica e da insegurança social” (BRASIL, 1930, destaque nosso).

A Constituição de 1934, constitucionalizou essa política migratória xenófoba e de “branqueamento”, chamada eufemisticamente pelo constituinte de “integração étnica”, ao assentar em seu texto no art. 121, §6º que:

§ 6º - A entrada de imigrantes no território nacional sofrerá as restrições necessárias à garantia da integração étnica e capacidade física e civil do imigrante, não podendo, porém, a corrente imigratória de cada país exceder, anualmente, o limite de dois por cento sobre o número total dos respectivos nacionais fixados no Brasil durante os últimos cinquenta anos (BRASIL, 1934).

A Constituição de 1934 vedou ainda a concentração de imigrantes em qualquer ponto do território brasileiro¹².

Nesse ínterim, Oswaldo Truzzi (2003, p. 250) destaca que:

Em 1937, poucos meses antes da decretação do Estado Novo, uma circular secreta expedida pelo Itamarati proibiu a concessão de vistos para todas as pessoas de 'origem semítica'. Depois de a colônia se mobilizar e os Estados Unidos pressionarem, a entrada de judeus voltou a se normalizar às vésperas da Segunda Guerra Mundial.

Comenta Fábio Koifman (2015), no entanto, que “o projeto do Estado não era especialmente impedir a entrada de judeus. Era impedir a entrada de estrangeiros que não fossem considerados adequados para a formação étnica e eugênica do povo brasileiro”.

Com o advento do “Estado Novo”, foi outorgada a Constituição de 1937, que manteve o sistema de quotas fixados na Constituição anterior para ingresso no território brasileiro, estabeleceu ainda, em seu art. 153, que a lei deveria fixar cotas para trabalhadores brasileiros “nos serviços públicos dados em concessão e nas empresas e estabelecimentos de indústria e de comércio”, prática que já ocorria desde o Decreto nº 19.482 de 1930 que fixava, em seu art. 3º cota de 2/3 de brasileiros natos no quadro de trabalhadores.

Embora a nova Constituição não tenha reproduzido em seu texto a questão das medidas restritivas necessárias à “integração étnica”¹³, isso não significou o abandono do racismo na política migratória brasileira, que se intensificou nos marcos legais que se seguiram:

A partir de 1937, após a instauração do Estado Novo, o governo brasileiro – sob o slogan ufanista ‘promover o homem trabalhador e defender o desenvolvimento e a paz social do país – encontrou uma fórmula para acobertar uma série de práticas autoritárias e racistas. O conceito político de trabalho – empregado desde as primeiras décadas do século XX pelas autoridades higienistas e eugenistas – foi (re)abilitado pelas autoridades estado-novistas como medida de avaliação social e racial. (CARNEIRO, 2003, p. 265).

O Decreto-Lei nº 406, de 4 de maio de 1938 foi o primeiro diploma legislativo pós-Constituição de 1937, a regular a entrada de estrangeiros no território nacional e trouxe severas restrições à entrada de novos imigrantes e aos que já se encontravam em território brasileiro.

¹² “Art. 121 [...] § 7º - É vedada a concentração de imigrantes em qualquer ponto do território da União, devendo a lei regular a seleção, localização e assimilação do alienígena” (BRASIL, 1934).

¹³ “Art 151 - A entrada, distribuição e fixação de imigrantes no território nacional estará sujeita às exigências e condições que a lei determinar, não podendo, porém, a corrente imigratória de cada país exceder, anualmente, o limite de dois por cento sobre o número total dos respectivos nacionais fixados no Brasil durante os últimos cinquenta anos” (BRASIL, 1937).

O art. 1º, II, deste Decreto trazia vedação expressa à entrada de pessoas de etnia cigana, equiparando-os aos “indigentes, vagabundos” e “congêneres”¹⁴; e o art. 40 dispunha que o Conselho de Imigração e Colonização poderia “proibir a concessão, transferência ou arrendamento de lotes a estrangeiros da nacionalidade cuja preponderância ou concentração no núcleo, centro ou colônia, em fundação ou emancipados, seja contrária à **composição étnica** ou social do povo brasileiro” (BRASIL, 1938, destaque nosso).

Quanto às restrições aos estrangeiros que já se encontravam em território nacional, destacam-se a de que o exercício do magistério e direção das escolas só poderia ser exercido por brasileiros natos (art. 41) e a de que seria proibido o ensino de idioma estrangeiro a menores de 14 anos nas escolas rurais (art. 85, §2º). Estas restrições foram aprofundadas pelo Decreto nº 7.614, de 12 de dezembro de 1938, que estabelecia em seu art. 7º que “a instrução primária será ministrada exclusivamente em Português”, inviabilizando, assim, a continuidade das escolas mantidas pelas comunidades de imigrantes.

O último marco legal do Estado Novo a regular as imigrações foi o Decreto-Lei 7.967, de 18 de setembro de 1945, que manteve a política migratória racista e restritiva, especificando a etnia europeia como a ideal: “Art. 2º Atender-se-á, na admissão dos imigrantes, à necessidade de preservar e desenvolver, na composição étnica da população, as **características mais convenientes da sua ascendência europeia**, assim como a defesa do trabalhador nacional” (BRASIL, 1945, destaque nosso).

A Constituição de 1946, apesar de seu viés democrático não rompeu totalmente com a política migratória restritiva do regime anterior. Seu art. 162, por exemplo, dispunha que: “Art. 162 - A seleção, entrada, distribuição e fixação de imigrantes ficarão sujeitas, na forma da lei, às exigências do interesse nacional”. Da possibilidade conferida ao legislador à distribuição e fixação de migrantes, subentende-se que não lhes é reconhecida a plena liberdade de locomoção pelo território nacional.

Com o pós-guerra e o advento da guerra-fria, a “segurança nacional”, que aparecia como elemento secundário, assumiu o protagonismo da política migratória, que continuou restritiva, agora não mais por motivos raciais, visto que estes cederiam espaço aos motivos ideológicos.

Fase da segurança nacional (1969-2017?)

Como ressaltado acima, a legislação da República Velha e do Estado Novo¹⁵ já mencionavam a segurança nacional, preocupação que permaneceu na legislação

¹⁴ “Art. 1º Não será permitida a entrada de estrangeiros, de um ou outro sexo: [...] II - indigentes, vagabundos, ciganos e congêneres” (BRASIL, 1938).

¹⁵ O art. 1º, do Decreto nº 1.641, de 7 de janeiro de 1907 e o art. 11, IV, do Decreto-Lei 7.967, de 18 de setembro de 1945 já mencionam a segurança nacional como elemento da política migratória.

subsequente, alcançando seu auge com a Lei 6.815/80, o *Estatuto do Estrangeiro*, que esteve em vigor até 20 de novembro de 2017.

O Estatuto do Estrangeiro e a doutrina de segurança nacional

A década de 1980 foi caracterizada, no âmbito global, pela bipolaridade capitalismo/socialismo ainda no contexto da *Guerra Fria* e, no âmbito nacional, pela estagnação econômica e desemprego (FARIA, 2015).

Ao comentar a conjuntura política brasileira do início daquele período o General Golbery do Couto e Silva (1981, p. 505, destaque nosso) assinalou a importância de se reduzir o crescimento demográfico como forma de compensar a falta de crescimento econômico:

Conhecendo dificuldades em impulsionar, nesta época, o progresso do país com índices de crescimento econômico suficientes para chegar perto dos níveis de crescimento demográfico, não haverá outra solução, **senão disciplinar esse crescimento demográfico**.

Um dos meios de controle de crescimento populacional, embora não mencionado expressamente pelo general, é um maior controle sobre os fluxos migratórios que chegam: disciplina-se o crescimento demográfico ocorrido por meio da migração com a burocratização e entaves à regularização migratória.

Neste contexto de recessão econômica e bipolaridade foi editada a Lei 6.815/1980 que — de 19 de agosto de 1980 até a entrada em vigor da Lei 13.445/2017, em 21 de novembro de 2017 — permaneceu como o principal diploma normativo a regular a situação do estrangeiro no Brasil, e insere-se na lógica da “segurança nacional” do período em que foi elaborado:

Se nos dias de hoje a doutrina da segurança nacional parece ter perdido o fôlego, considerando os mais de vinte anos de vigência da ordem constitucional democrática no Brasil, em relação à imigração ela ainda se faz presente. Em detrimento do viés dos direitos humanos, a Lei nº 6.815/80 deixa muito bem sedimentada, logo em seus primeiros dispositivos, a finalidade da política imigratória: privilegiar a questão da segurança e dos interesses nacionais, bem como a proteção da ordem econômica (ANDENA, 2013, p. 99).

Um fato que deixa claro como a legislação considera os imigrantes como elementos potencialmente perigosos é o atendimento das questões referentes à imigração e estrangeiros ficar a cargo de um órgão de segurança pública, a Polícia Federal, ao invés de um órgão especializado, como seria o mais adequado a um Estado Democrático de Direito.

A presença desta doutrina autoritária pode ser exemplificada também pelo art. 18 do Estatuto, não recepcionado pela Constituição Federal de 1988, quando criou a situação em que a permanência do estrangeiro poderia ser condicionada à sua fixação em determinada região do território nacional. É possível verificar sua presença ainda em dispositivos ainda vigentes como, por exemplo, o art. 7º, II, do Estatuto que permite a avaliação fundada em estigmas ou preconceitos ao fixar critérios vagos e subjetivos para negar o visto (nocividade à ordem pública ou aos interesses nacionais). Institucionaliza-se os estrangeiros como uma categoria de “inimigos em potencial”.

A expulsão poderia decorrer de mera infração administrativa ou da condição social, não estando relacionada necessariamente à prática de infração penal: é prevista a aplicação da medida expulsória para aqueles que violarem dispositivos do Estatuto ou se entregarem à vadiagem ou mendicância¹⁶.

Os conceitos vagos utilizados pelo legislador, como “conveniência”, “interesses nacionais” e “moralidade pública” (BRASIL, 1980) abriam uma ampla margem para o arbítrio na seleção de quais estrangeiros seriam classificados como “indesejáveis” e a expressão “de qualquer forma”, utilizada pelo legislador, afastava a necessária aplicação da proporcionalidade.

Em síntese, é possível verificar que a segurança nacional sempre esteve presente na política migratória brasileira, mas sob diferentes perspectivas: num primeiro momento, a presença de imigrantes era útil à segurança nacional, pois ocupariam as vastas porções territoriais ainda vagas, garantindo-lhes a posse, e poderiam compor a fileira de soldados para garantir a defesa do país. Em um momento histórico posterior, a presença dos imigrantes passou a ser vista como uma ameaça a esta segurança, que outrora eles eram responsáveis por garantir, e o estrangeiro passou a ser encarado pela legislação como “inimigo em potencial”.

No atual contexto mundial de recrudescimento dos conflitos armados, terrorismo e criminalidade transnacionais, a segurança nacional não perdeu sua relevância e continua a ser tema que deve se fazer presente na política migratória, mas como seu elemento e não mais como seu núcleo, que deveria ser, a partir da Constituição de 1988, o de respeito aos direitos humanos.

Lei 13.445/2017: a nova lei de migração

Apesar de ser um diploma legal restritivo e da redemocratização ocorrida durante sua vigência, o *Estatuto do Estrangeiro* permaneceu por quase 30 anos como o principal diploma normativo brasileiro sobre migrações.

¹⁶ Art. 65, parágrafo único, da Lei 6.815/1980 (BRASIL, 1980).

A fim de dar conta das novas demandas migratórias apresentadas ao Estado brasileiro e de afinar a política migratória ao regime democrático — que impõe que o ser humano seja o fim das políticas estatais e não mais meio pelo qual o Estado desenvolve suas políticas, como a segurança nacional — foram debatidas propostas de um novo marco legal que deveria substituir o *Estatuto do Estrangeiro*.

A demora para se reformular a legislação migratória, apesar das iniciativas neste sentido, decorre, segundo César Augusto S. da Silva (2015, p. 186), de uma falta de vontade política nesse sentido: “parece existir falta de vontade política e de consenso entre os diferentes atores políticos para aprovação de uma reforma no Congresso Nacional e no Poder Executivo, pelo menos desde o início da década de 90”.

Em 2013 foi proposta uma nova lei de migração por meio do Projeto de Lei do Senado nº 288, de autoria do senador Aloysio Nunes. Em agosto de 2015, o projeto foi aprovado pelo Senado e seguiu para a Câmara, onde tramitou como PL 2.516/2015, sob relatoria do deputado Orlando Silva.

Aprovado pelo plenário da Câmara, em dezembro de 2016 o projeto retornou para análise do Senado. O relator então designado foi o senador Tasso Jereissati, que apresentou um texto bastante similar ao aprovado pela Câmara:

Entre as alterações feitas pelo relator no texto da Câmara dos Deputados, está a retirada de um inciso que inclui a proteção ao mercado de trabalho nacional. Para o senador, “essa diretriz é dúbia”, pois o mercado de trabalho não deve ser fechado e a migração é um fator de seu desenvolvimento. Também foram mantidas partes do texto original que tratam da expulsão do migrante e que foram retiradas no substitutivo da Câmara. Dessa forma, caberá à autoridade competente resolver sobre a expulsão, sua duração ou suspensão, e sobre a revogação de seus efeitos (BAPTISTA; VILAR, 2017).

O projeto substitutivo apresentado pela Câmara dos Deputados (SCD 7/2016) ao projeto original do Senado (PLS 288/2013) foi aprovado em 18 de abril de 2017 e seguiu para sanção presidencial. Foram vetados, pelo Presidente, 18 dispositivos.

Finalmente, em 25 de maio de 2017, foi publicada no Diário Oficial da União a Lei nº 13.445, que instituiu a nova Lei de Migração e dispõe “sobre os direitos e deveres do migrante e do visitante, regula sua entrada e estada no País e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante” (BRASIL, 2017).

A nova lei, que teve *vacatio legis* de 180 dias, entrou em vigor em 21 de novembro de 2017 e, ao substituir a Lei 6.815/1980, visou a colocar a política migratória brasileira em acordo com a Constituição de 1988 e em seu art. 3º trouxe a base principiológica da política migratória brasileira, que deverá ser regida pela “universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos” (BRASIL, 2017).

A lei, ao situar topograficamente os princípios humanizantes logo em seu início, no art. 3º, destacou-os, como parâmetros hermenêuticos da lei e alinhou axiologicamente a política migratória ao regime jurídico-constitucional de prevalência dos direitos humanos.

A Lei nº 13.445/2017 teve a clara finalidade de humanizar a política migratória, mas os vetos e sua regulamentação — realizada pelo Decreto 9.199, de 20 de novembro de 2017 —, ao diminuírem o alcance dos direitos previstos, em contrariedade ao espírito da lei, reduziram seu caráter progressista e expuseram os conflitos ideológicos que se fizeram presentes durante o trâmite da Lei, quando grupos chegaram a protestar nas ruas contra a sua aprovação.

Apesar dos vetos a importantes dispositivos e de sua regulamentação restritiva, a nova Lei de Migração avançou bastante em relação à lei anterior na humanização da política migratória brasileira, ao lograr trazer as migrações do campo de discussão e política de segurança nacional para o campo dos direitos humanos, ao reconhecer o imigrante como sujeito de direitos e substituir o paradigma do “estrangeiro” para o do “migrante”.

Assim, em que pese ainda persistam alguns obstáculos a serem vencidos, como a regulamentação restritiva e sua aplicação, a nova lei deu um importante passo no caminho de reverter a posição autoritária do Estado brasileiro em relação às migrações.

Conclusões

No âmbito histórico da política migratória brasileira foi possível verificar o transcurso de três fases — xenofilia europeia, xenofobia racista e de segurança nacional — percorridas pelos marcos legais que fixaram as políticas migratórias brasileiras desde 1808 e observou-se que em nenhuma delas as migrações foram tratadas como questão orientada à luz dos direitos humanos.

Apenas a partir da entrada em vigor da Lei 13.445/2017, a Nova Lei de Migração, o Brasil teve um marco legal sobre migrações baseado nos direitos humanos dos migrantes, o que trouxe uma nova perspectiva, humanizante, no trato das migrações pelo Estado brasileiro ao visar a colocar a política migratória em acordo com a Constituição brasileira de 1988, no âmbito interno, e com o sistema internacional de proteção aos direitos humanos, no externo. Abriu-se, assim, com a novel lei a perspectiva para a construção de uma nova fase na política migratória brasileira, a fase de direitos humanos.

Apesar do avanço no campo legislativo, o Brasil ainda busca equacionar o conflito ideológico de um modelo migratório anterior, e que ganhou força em escala global a partir dos atentados de 11 de setembro de 2001, pautado na securitização das migrações, e um novo modelo, humanizador. Neste sentido observou-se que os vetos a importantes dispositivos e a regulamentação restritiva da Lei 13.445/2017, que reduziram muito seu alcance progressista, expuseram esse choque de modelos.

Referências

- AGUIAR, Cláudio. *Os espanhóis no Brasil: contribuição ao estudo da imigração espanhola no Brasil*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1991.
- ALVIM, Zuleika Maria Forcione. O Brasil italiano (1880-1920). In: FAUSTO, Boris (Org.). *Fazer a América: a imigração em massa para a América-Latina*. São Paulo: EDUSP, 2000. p. 383-418.
- ANDENA, Emerson Alves. *Transformações na legislação imigratória brasileira: os (des)caminhos rumo aos direitos humanos*. 2013. 160 f. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo.
- AZEVEDO, Celia Maria Marinho de. *Onda negra medo branco: o negro no imaginário das elites século XIX*. 3. ed. São Paulo: Annablume, 2004.
- BAPTISTA, Rodrigo; VILAR, Isabela. Projeto da nova Lei de Migração segue para sanção presidencial. *Senado Notícias*, Brasília, 19 abr. 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/04/18/projeto-da-nova-lei-de-migracao-segue-para-sancao-presidencial>. Acesso em: 25 jan. 2018.
- BEOZZO, José Oscar. *Brasil 500 anos de migrações*. São Paulo: Paulinas, 1992.
- BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891*. Rio de Janeiro, 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 26 jul. 2016.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 10 set. 2015.
- BRASIL. *Decreto de 25 de novembro de 1808*. Rio de Janeiro, 1808. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/sn/antioresa1824/decreto-40271-25-novembro-1808-572458-publicacaooriginal-95562-pe.html>. Acesso em: 4 jun. 2016.
- BRASIL. Decreto nº 58-A, de 14 de dezembro de 1889. Providência sobre a naturalização dos estrangeiros residentes na República. *Coleção de Leis do Império do Brasil*, Rio de Janeiro, p. 251, 1889. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-58-a-14-dezembro-1889-516792-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 22 jan. 2018.
- BRASIL. *Decreto nº 528*, de 28 de junho de 1890. Regulariza o serviço da introdução e localização de imigrantes na República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1890. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-528-28-junho-1890-506935-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 set. 2016.
- BRASIL. *Decreto nº 1.641*, de 7 de janeiro de 1907. Providência sobre a expulsão de estrangeiros do território nacional. Rio de Janeiro, 1907. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-1641-7-janeiro-1907-582166-publicacaooriginal-104906-pl.html>. Acesso em 14 ago. 2016.
- BRASIL. *Decreto nº 1.950*, de 12 de julho de 1871. Autoriza o Governo para conceder carta de naturalização a todo o estrangeiro que a requerer, maior de 21 annos, e tendo residido no Brasil ou

fóra delle, em seu serviço por mais de dous annos. Rio de Janeiro, 1871. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1950-12-julho-1871-551847-publicacaooriginal-68679-pl.html>. Acesso em: 08 ago. 2016.

BRASIL. *Decreto nº 7.614*, de 12 de dezembro de 1938. Provê sobre o ensino primário. Rio de Janeiro, 1938. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/125330/DECRETO%207614%20DE%201938.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 13 maio 2016.

BRASIL. *Decreto nº 9.081*, de 3 de novembro de 1911. Dá novo regulamento ao Serviço de Povoamento. Rio de Janeiro, 1911. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-9081-3-novembro-1911-523578-republicacao-102836-pe.html>. Acesso em: 8 ago. 2016.

BRASIL. *Decreto nº 19.482*, de 12 de dezembro de 1930. Limita a entrada, no território nacional, de passageiros estrangeiros de terceira classe, dispõe sobre a localização e amparo de trabalhadores nacionais, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1930. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19482-12-dezembro-1930-503018-republicacao-82423-pe.html>. Acesso em: 1º nov. 2016.

BRASIL. *Lei nº 13.445*, de 24 de maio de 2017. Brasília, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acesso em: 26 dez. 2017.

BRASIL. *Lei nº 6.815*, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Brasília, 1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm. Acesso em: 13 jul. 2015.

CARNEIRO, Maria Luiza Tucci. Cumplicidade secreta: o Brasil diante da questão dos refugiados judeus (1933-1948). In: BOUCAULT, Carlos Eduardo de A.; MALATIAN, Teresa (Orgs.). *Políticas migratórias: fronteiras dos direitos humanos no século XXI*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 257-276.

CAVARZERE, Thelma Thais. *Direito internacional da pessoa humana: a circulação internacional de pessoas*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

COUTO E SILVA, Golbery do. *Planejamento estratégico*. Brasília: Editora da UnB, 1981.

DAVATZ, Thomas. *Memórias de um colono no Brasil (1850)*. São Paulo: EdUSP, 1980.

ELIAS, Rodrigo. Braços para fazer um país. *Nossa História*, Rio de Janeiro, n. 24, p. 14-19, out. 2005.

FARIA, Maria Rita Fontes. *Migrações internacionais no plano multilateral: reflexões para a política externa brasileira*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2015.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *O homem cordial*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

IOTTI, Luiza Horn (Org.). *Imigração e colonização: legislação de 1747 a 1915*. Caxias do Sul: EDUCS, 2001.

KOIFMAN, Fábio. *Imigrante ideal: o Ministério da Justiça e a entrada de estrangeiros no Brasil (1941-1945)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

OLIVEIRA, Lúcia Lippi. *O Brasil dos imigrantes*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

PESSANHA, Andréa Santos. Em nome do progresso. *Nossa História*, Rio de Janeiro, n. 24, p. 20-22, out. 2005.

PÓVOA NETO, Helion. Rejeição e criminalização das migrações na nova ordem internaional após o 11 de setembro. In: SERVIÇO PASTORAL DOS MIGRANTES. *Migrações: discriminação e alternativas*. São Paulo: Paulinas, 2004. p. 11-24.

SEYFERTH, Giralda. Colonização e política imigratória no Brasil Imperial. In: SALES, Teresa; SALLES, Maria do Rosário R. (Orgs.). *Políticas migratórias: América Latina, Brasil e brasileiros no exterior*. São Carlos: EdUFSCar, 2002. p. 79-111.

SILVA, César Augusto S. da. *A política migratória brasileira para refugiados (1998-2014)*. Curitiba: Íthala, 2015.

SKIDMORE, Thomas E. *Preto no branco: raça e nacionalidade no pensamento brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

TAVARES, Vania Porto; CONSIDERA, Cláudio Monteiro; SILVA, Maria Thereza L. L. de Castro e. *Colonização dirigida no Brasil: suas possibilidades na região amazônica*. Rio de Janeiro: IPEA, 1972.

TRUZZI, Oswaldo Mário Serra. Reformulações na política imigratória do Brasil e Argentina nos anos 1930: um enfoque comparativo. In: BOUCAULT, Carlos Eduardo de A.; MALATIAN, Teresa (Orgs.). *Políticas migratórias: fronteiras dos direitos humanos no século XXI*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 233-256.

ZUBILLAGA, Carlos. Breve panorama da imigração maciça no Uruguai (1870-1931). In: FAUSTO, Boris (Org.). *Fazer a América: a imigração em massa para a América-Latina*. São Paulo: EDUSP, 2000. p. 419-460.