

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**

**FLÁVIA DE ÁVILA**

**ENTRADA DE TRABALHADORES ESTRANGEIROS NO BRASIL: EVOLUÇÃO  
LEGISLATIVA E POLÍTICAS SUBJACENTES NOS SÉCULOS XIX E XX**

**FLORIANÓPOLIS**

**2003**

**FLÁVIA DE ÁVILA**

**ENTRADA DE TRABALHADORES ESTRANGEIROS NO BRASIL: EVOLUÇÃO  
LEGISLATIVA E POLÍTICAS SUBJACENTES NOS SÉCULOS XIX E XX**

**Dissertação apresentada ao Curso de  
Pós-Graduação em Direito da  
Universidade Federal de Santa Catarina,  
como requisito à obtenção do grau de  
Mestre em Direito.**

**Área de concentração: Relações  
Internacionais**

**PROF<sup>a</sup> DR<sup>a</sup> OLGA MARIA BOSCHI AGUIAR DE OLIVEIRA**

**FLORIANÓPOLIS**

**2003**

**Profª Drª Olga Maria Boschi Aguiar de Oliveira**  
Coordenadora do Curso de Pós-Graduação em Direito

**Profª Drª Olga Maria Boschi Aguiar de Oliveira**  
Orientadora

**FLÁVIA DE ÁVILA**

**ENTRADA DE TRABALHADORES ESTRANGEIROS NO BRASIL: EVOLUÇÃO  
LEGISLATIVA E POLÍTICAS SUBJACENTES NOS SÉCULOS XIX E XX**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito à obtenção do grau de Mestre em Direito.  
Área de concentração: Relações Internacionais

Data de Aprovação: 25 de abril de 2003

Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Olga Maria Boschi Aguiar de Oliveira  
Presidente - Universidade Federal de Santa Catarina

Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Josiane Rose Petry Veronese  
Membro – Universidade Federal de Santa Catarina

Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Patrícia Luiza Kegel  
Membro – Universidade Regional de Blumenau

*Aos meus amados e dedicados pais,  
Marlene e Vicente, e a minha adorada  
irmã Elisa, pela felicidade e pelo  
orgulho de pertencer a esta família  
especial*

## AGRADECIMENTOS

Muitas pessoas contribuíram de maneira direta ou indireta tanto com sugestões quanto com fornecimento e indicação de material utilizado ao longo da pesquisa. Portanto, seria injusto tentar reproduzir aqui o nome de todos que me ajudaram nestes dois anos de mestrado. Assim, simplesmente agradeço em conjunto a este contingente que muito me auxiliou, registrando nesta página meu sincero muito obrigado. Contudo, há agradecimentos especiais que devo registrar, endereçados a pessoas que tiveram mais convívio com meu estudo e, conseqüentemente, mais paciência para minhas divagações. Também pude contar com a colaboração de pessoas desinteressadas, que transmitiram seus conhecimentos, sua experiência e seus dados bibliográficos tendo como recompensa somente um sorriso ou uma palavra agradecida. Desta forma, ainda não querendo incorrer em injustiças, nomeio grupo de pessoas que foram muito importantes para a realização deste trabalho, quais sejam:

- minha orientadora, Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Olga Maria Boschi Aguiar de Oliveira, que sempre apoiou meus anseios e jamais tolheu minha ânsia pela pesquisa, orientando da melhor maneira os rumos do processo de acumulação de conhecimento;

- meus professores, os demais dirigentes e funcionários do Curso de Pós-Graduação da UFSC, bem como o pessoal do Instituto de Relações Internacionais (IRI), com destaque aos professores Welber de Oliveira Barral e Luiz Otávio Pimentel, por me terem dado oportunidades de envolvimento na dinâmica acadêmica;

- meus colegas (e amigos) de mestrado, tanto aqueles que entraram comigo no ano de 2001 na área de Relações Internacionais, como os das demais áreas de concentração, de outros anos, ou da Pós-Graduação de Economia da UFSC, que acompanharam as alegrias e as dificuldades enfrentadas no decorrer do programa de pós-graduação;

- a Sra. Victória Lobo, da Comissão Nacional de População e Desenvolvimento (CNPD), pela gentil e preciosa ajuda, mesmo que à distância.

- meus pais, Marlene Cavallari de Ávila e Vicente Fideles de Ávila, que foram imprescindíveis em todas as etapas do processo de produção científica, me orientando, me apoiando e me alimentando de amor e conhecimento;

- minha irmã, Elisa de Ávila, cuja força e alegria tornaram mais leves tanto os pequenos embaraços quanto as grandes frustrações que surgiam com o avançar da pesquisa;

- minha segunda família em Florianópolis, os Hildebrand de Lima, composta por Dolores, Otávio, Marcelo, Ana Luiza, Felipe e Maria Luiza, que me acolheram em suas vidas e me incentivaram notavelmente; e

- meus avós Júlia e Ubaldino, -Clementina e Joaquim- *in memoriam*, todos meus tios e tias, em especial, meu padrinho Antônio Vitor de Ávila e família (que me apoiaram na procura de subsídios imprescindíveis), assim como meus amigos e amigas Rachel, Juliana B., Christina, Paula, Rodrigo, Regiana, Glória, Zuleica, Ediane, Juliana F., Rose, Chagas, Lailson, Álvaro, Nelson, Marcelo, Tatiana, Roberto, José Manuel, Liriam, Mari, Arlete, Ivonia, Janine, Denise, Lurdes, Wagner, Ruth, Tarcísio, dentre outros, que acompanharam minha trajetória em momentos de êxitos e angústias.

Contudo, agradeço principalmente a Deus, para que sempre guie a todos nos rumos da paz, da alegria e da realização.

## RESUMO

Este estudo, subsidiado por referenciais do método *comparativo-histórico* e da *análise de conteúdo*, versa sobre as políticas subjacentes à regulamentação contida na legislação federal acerca da entrada de trabalhadores estrangeiros no Brasil nos sécs. XIX e XX. O processo de estudo que levou à identificação de tais políticas implicou duas dimensões fundamentais em relação ao trabalho entendido como um todo. A primeira, básica para a compreensão da segunda, consiste em abordagens de conceitos imprescindíveis à condução de análise pormenorizada dos dados históricos e jurídicos, como, por exemplo, o de estrangeiro, o de nacional e o de imigração. A segunda se configura pela contextualização histórica, evolução legislativa e ensaio de apuração das subjacentes políticas referentes à entrada de mão-de-obra estrangeira no Brasil em três grandes períodos históricos: do início do séc. XIX (ou mais precisamente, da vinda da Família Real portuguesa para o Brasil em 1808) ao limiar do Estado Novo, em 1936; do advento do Estado Novo, em 1937, aos umbrais da edição da Lei nº 6.815, de 1980; e, finalmente, de 1980 até o final do séc. XX, período de vigência do atual Estatuto do Estrangeiro. O estudo conclui pela apresentação dos marcos norteadores das políticas casuísticas subjacentes à evolução legislativa, sobre a entrada de mão-de-obra estrangeira no Brasil, ao longo dos dois séculos pesquisados.



## ABSTRACT

This study, conducted using the *historical-comparative*, and *content analysis* methodologies, is concerned with subjacent policies of regulation contained in federal legislation, which pertain to the entry of foreign workers into Brazil during the nineteenth and twentieth centuries. The study, which seeks to identify those policies, involves two basic parts in relation to the work as a whole. The first, required in order to gain an understanding of the second, consists of a framing of essential concepts which, in turn, guide a detailed analysis of historical and legal facts, as, for example, those relating to foreigners, to nationals, and to immigration as a whole. The second is concerned with historical context, legislative evolution, and attempts to identify subjacent policies which pertain to the entrance of foreign laborers into Brazil in three grand historical periods: the beginning of the nineteenth century (or, more precisely, from the arrival of the Portuguese Royal Family to Brazil in 1808) to the eve of the “Estado Novo,” or New State, in 1936; the beginning of the New State, in 1937, to the eve of the issuance of Law No. 6.815, in 1980; and, finally, from 1980 to the end of the twentieth century, the period of enforcement of the “Estatuto do Estrangeiro,” or Alien Statute. The study concludes with a presentation of subjacent policies of landmark significance, instituted because of their political expediency, which relate to the entrance into Brazil of foreign laborers, during the two centuries studied.

## SUMÁRIO

<b>RESUMO .....</b>	<b>8</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>9</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>CAPÍTULO I – ASPECTOS HISTÓRICOS, JURÍDICOS E SOCIAIS SOBRE O ESTRANGEIRO, O MIGRANTE E A PROTEÇÃO AO TRABALHADOR ESTRANGEIRO EM ÂMBITOS NACIONAL E INTERNACIONAL .....</b>	<b>21</b>
1.1 – O ESTRANGEIRO E SUA RELAÇÃO COM O BRASIL.....	23
1.2 – OS MOVIMENTOS MIGRATÓRIOS E OS MIGRANTES NO PASSADO E NO PRESENTE DO BRASIL.....	45
1.3 – A PROTEÇÃO NACIONAL E INTERNACIONAL DOS TRABALHADORES MIGRANTES.....	69
<b>CAPÍTULO II – ENTRADA DE MÃO-DE-OBRA ESTRANGEIRA NO BRASIL NO PERÍODO DE 1808 A 1936.....</b>	<b>97</b>
2.1 – CONTEXTUALIZAÇÃO GERAL DAS CONDIÇÕES DO TRABALHO NO BRASIL DE 1808 A 1936.....	99
2.2 – EVOLUÇÃO LEGISLATIVA NO PERÍODO: DA ABERTURA DOS PORTOS ÀS NAÇÕES AMIGAS AO LIMAR DO ESTADO NOVO.....	143
2.3 – DESTAQUES CASUÍSTICOS SUBJACENTES À EVOLUÇÃO LEGISLATIVA NO PERÍODO.....	192
<b>CAPÍTULO III – ENTRADA DE MÃO-DE-OBRA ES TRANGEIRA DE 1937 A 1979.....</b>	<b>207</b>
3.1 – CONTEXTUALIZAÇÃO GERAL DAS CONDIÇÕES DE TRABALHO NO BRASIL DE 1937 A 1979.....	211
3.2 – EVOLUÇÃO LEGISLATIVA NO PERÍODO: DAS RESTRIÇÕES DE 1938 AOS UMBRAIS DO ATUAL ESTATUTO DO ESTRANGEIRO.....	258
3.3 – DESTAQUES CASUÍSTICOS SUBJACENTES À EVOLUÇÃO LEGISLATIVA NO PERÍODO.....	298
<b>CAPÍTULO IV – ENTRADA DE MÃO-DE-OBRA ESTRANGEIRA DE 1980 A 2001.....</b>	<b>308</b>
4.1 – CONTEXTUALIZAÇÃO GERAL DAS CONDIÇÕES DE TRABALHO NO BRASIL ENTRE 1980 E 2001.....	313
4.2 – EVOLUÇÃO LEGISLATIVA NO PERÍODO: OS ÚLTIMOS VINTE E UM ANOS DO SÉCULO XX.....	355
4.3 – DESTAQUES CASUÍSTICOS SUBJACENTES À EVOLUÇÃO LEGISLATIVA NO PERÍODO.....	398
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>408</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>420</b>

## INTRODUÇÃO

O tema aqui focado –entrada de trabalhadores estrangeiros no Brasil– se insere no horizonte de aspiração pessoal da autora, no sentido de subsidiar entendimento a respeito da existência e características das reais ou latentes políticas subjacentes à evolução legislativa nos séculos XIX e XX, especificamente referentes à entrada de trabalhadores estrangeiros no país (assumindo, para fins deste estudo, como sendo sinônimo de mão-de-obra estrangeira), portanto implicando também a pretensão, não importa se modesta, de contribuir com subsídios para a História do Direito no Brasil, evidentemente nos limites da área temática abrangida.

Em outros termos, de amplitude ainda mais ampla que os do parágrafo anterior, a grande razão subjetiva, que propiciou a decisão inicial da presente investigação e integralmente a permeou até sua sistematização nesta versão final, consistiu em alta dose de curiosidade histórica para identificação e caracterização de particularidades intrigantes no processo legislativo brasileiro. Desta forma, intentou-se decifrar explicações para dúvidas atuais, a exemplo da enunciada abaixo e que constituiu o *problema* desta investigação, sobre a existência e a condução de políticas públicas, referentes ao tema focado, bem como a respeito dos interesses que prevaleceram/prevalecem por trás ou nas entrelinhas dos concernentes textos legais. E a História, ou estudo histórico da evolução legislativa no período focado, se manifestou como caminho essencial e estratégico para o deslanchamento da temática em busca da decifração de políticas subjacentes, delimitada no *objetivo* de orientação do processo operacional da pesquisa.

Fluindo para horizontes mais precisos, o *tema* desta pesquisa começou a ser delimitado -na fase de projeção- pelo *problema*, ultrapassando as fronteiras acima mencionadas da mera curiosidade acadêmica até assumir a forma da seguinte *questão* de interesse e desafio pessoal: *será que a análise da evolução legislativa concernente à regulamentação da entrada de trabalhadores estrangeiros no país pode contribuir para a identificação de políticas públicas sólidas a esse respeito?*

E como qualquer *problema* de investigação requer encaminhamento processual de resposta, e nenhuma direção se dinamiza com segurança sem prévia definição de rumo que ao mesmo tempo norteie o caminhar e defina ou marque o ponto de chegada pretendido, em termos de resultados ou produtos a serem alcançados, o passo seguinte foi o da delimitação do *objetivo* da investigação. Deste modo, objetiva-se, por meio deste estudo, *verificar se a análise da evolução legislativa concernente à regulamentação da entrada de trabalhadores estrangeiros no país pode* [o tempo verbal se refere à época da projeção] *contribuir para a correspondente identificação de políticas públicas sólidas ao longo dos séculos XIX e XX.*

Para que esse *objetivo* (ainda de cunho muito *geral*) fosse melhor precisado, do ponto de vista da perspectiva operacional, houve a preocupação de desmembrá-lo nos seguintes *objetivos específicos*: *a) estudar os aspectos históricos, jurídicos e sociais sobre o estrangeiro, o migrante e a proteção ao trabalhador estrangeiro em âmbitos nacional e internacional; b) analisar os aspectos legislativos referentes à entrada de trabalhadores estrangeiros no Brasil no período de 1808 a 1936; c) examinar os aspectos legislativos referentes à entrada de trabalhadores estrangeiros no Brasil no período de 1936 a 1979; d) pesquisar os aspectos legislativos referentes à entrada de trabalhadores estrangeiros no*

*Brasil a partir de 1980, bem como avaliar a atual política de concessão de visto de trabalho.*

Uma vez delineado o rumo geral da pesquisa pelos *objetivos* (*geral* e *específicos*) e de se ter avançado um pouco mais na fase dos *estudos exploratórios*, sobretudo no que se referiu a levantamento e triagem –quantitativa e qualitativa– do suporte documental-bibliográfico disponível e de acesso possível, portanto iniciada antes mesmo da definição do *tema* (isto é, também para esta finalidade), subsídios e indícios foram detectados para que se desse o passo programático mais incisivo da *hipótese*, entendida como resposta prévia e provisória ao problema –logo, sujeita a demonstração ao longo de toda a pesquisa–, nestes termos: *a análise da evolução legislativa referente à entrada de trabalhadores estrangeiros no Brasil pode contribuir para a identificação de determinadas políticas públicas casuísticas, moldadas a esta finalidade.*

Visando à melhor explicitação dos enunciados tanto do *objetivo* (*geral*) quanto da *hipótese*, pelo menos as seguintes expressões-conceituais-chave devem ser liminarmente explicitadas, para o âmbito desta pesquisa: *políticas públicas regulamentando a entrada de mão-de-obra estrangeira* referem-se às doutrinas e aos procedimentos seguidos pela administração pública com fins de regular a entrada de trabalhadores estrangeiros no Brasil; *políticas sólidas* dizem respeito a conjuntos de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores que são utilizados, no presente, com vistas a se projetarem no futuro de maneira salutar para a sociedade; *políticas casuísticas* são aquelas governamentais que abrangem decisões tomadas por conveniência e com finalidade de privilegiar a interesses particulares de uns em detrimento dos de outros, indivíduos ou grupos, cuja aplicabilidade se estende a todos os setores da sociedade, podendo se propagar no tempo ou vigor de maneira sazonal e descontínua.

Em termos de arcabouço básico do trabalho investigatório, o tema foi desenvolvido segundo os rumos definidos pelos *objetivos (geral e específicos)*, quanto ao encaminhamento processual (análise da evolução legislativa tematizada nos séculos XIX e XX) e ao resultado esperado (identificação de políticas públicas sólidas). Evidentemente, admite-se também a possibilidade da identificação de políticas não sólidas, em virtude inclusive da *hipótese* que delimitou e precisou ainda mais os mencionados *objetivos* pelo fato de ter redimensionado a linha de resultados contributivos possíveis, ou seja, se nos *objetivos* o escopo investigatório era o de *verificar se a análise da evolução legislativa [...] pode contribuir para a correspondente identificação de políticas públicas sólidas ao longo dos séculos XIX e XX*, na *hipótese* o desafio lançado para efeito de comprovação no curso da pesquisa, já na condição de resposta prévia ao *problema* –como visto atrás–, reorientou a previsão de resultados para a possibilidade da identificação de *políticas públicas casuísticas, moldadas a esta finalidade*, admitindo, pois, as chances de identificação, primeiro, de apenas *determinadas* e, segundo, tão-somente *casuísticas* (portanto, não sólidas) *políticas públicas*.

Os capítulos deste estudo se desenvolveram, tendo sempre presente o desafio hipotetizado, apresentando contextualizações sobre o trabalho estrangeiro no Brasil, a evolução legislativa referente à entrada de trabalhador estrangeiro no país, e as conclusões sobre as políticas subjacentes a essa evolução. Para tanto, as *variáveis* que nortearam a elaboração dos capítulos, tanto do primeiro -de cunho mais genérico- quanto dos demais, historicamente contextualizados, foram as seguintes: a evolução legislativa tematicamente delimitada; a conceituação de trabalhador estrangeiro nos diferentes períodos históricos estudados; os diversos aspectos jurídicos e sociais referentes à regulamentação da entrada de trabalhadores estrangeiros no Brasil; os interesses que definiram e delimitaram as políticas

públicas concernentes ao tema; as políticas casuísticas que poderiam ser identificadas no decorrer da pesquisa, assim como as políticas sólidas que aflorassem da análise dos dados consultados. Sobre esta variável, é importante ressaltar que, em virtude de que o propósito da pesquisa não era (como não foi) o de, a qualquer custo, comprovar a exclusividade de políticas casuísticas: afinal sempre se admitiu a eventual probabilidade de contradição da *hipótese*.

No que concerne à justificativa deste estudo, teve-se, e se tem, por certo que a mesma converge para dois aspectos fundamentais, o da validade e o da oportunidade da investigação. A validade, definida pelos termos da significância acadêmica da pesquisa, é explicada pela carência de investigações acerca da temática proposta, consubstanciada pelo *problema*, pelo *objetivo*, pela *hipótese* e pelas *variáveis* acima delimitadas, assim como pelo objeto investigado, a evolução legislativa atinente à entrada de mão-de-obra estrangeira no Brasil. Estes aspectos do tema, apesar de relevantes para o entendimento da formação e do desenvolvimento do país, foram pouco explorados por juristas e acadêmicos brasileiros. A investigação, historicamente contextualizada, foi propositalmente concebida a fim de evidenciar eventos e fenômenos fundamentais para a evolução legislativa e política do país, que foi governado, colonizado, povoado, cultivado e industrializado com a ajuda do trabalho estrangeiro.

A oportunidade deste estudo se expressa pela relevância que o mesmo pode significar para a atualidade. No contexto da mundialização, averigua-se que as relações de trabalho são diretamente influenciadas por fenômenos cujas conseqüências se repercutem no panorama internacional. A modificação do conceito de soberania, a redefinição do papel do Estado e a interdependência cada vez mais acentuada entre os países forçam a quebra, mesmo de maneira camuflada, das fronteiras nacionais, aumentando o intercâmbio e a

concorrência entre os trabalhadores. Entretanto, as diferenças e as políticas regionais são determinantes na definição das prioridades que embasam as decisões acerca da massa trabalhadora de cada Estado e se entende que este estudo pode contribuir para o aperfeiçoamento do conhecimento dessas diferenças e políticas em termos de Brasil, evidentemente no que diz respeito ao tema abordado.

Afirmações incisivas e taxativamente conclusivas não fizeram parte dos critérios levados a termos no decorrer deste trabalho. Mesmo as conclusões apuradas pela pesquisadora fluem de análises fundamentadas, até o limite do máximo possível nas circunstâncias em que a pesquisa foi realizada. Para tanto, utilizou-se da legislação federal brasileira ao longo dos séculos XIX e XX, desde as duas últimas décadas do Brasil-colônia até a chegada do ano 2001, compreendendo atos vigentes nas épocas colonial e imperial (Cartas Régias, Constituição do Império de 1824, Portarias, Leis, Decretos, Acentos, e outros tipos normativos com força de lei) e no período republicano (Constituições, Emendas Constitucionais, Leis Constitucionais, Leis Ordinárias, Leis Complementares, Atos Institucionais, Leis Delegadas, Decretos-Lei, Decretos, Decretos do Poder Legislativo, Decretos Reservados, e Medidas Provisórias). Excepcionalmente, foram enfocadas algumas Circulares do Ministério das Relações Exteriores, Resoluções do Conselho de Imigração e Colonização e do Conselho Nacional de Imigração, bem como Portarias do Ministério da Justiça e do Ministério do Trabalho e Emprego (nomes atuais destes órgãos).

O *método de abordagem* empregado foi o *hipotético-dedutivo*, visto que, partindo de *hipótese* fundamentada em *estudo exploratório* e da análise das normas vigentes em diversas épocas históricas brasileiras, que se constituíram nas premissas da investigação, procurou-se averiguar os interesses refletidos pelas mesmas em relação à entrada e aproveitamento da mão-de-obra estrangeira no Brasil. Deste modo, pela análise e



comparação das normas com as situações sobretudo econômicas vividas pelo país, no período visado, foi possível desvendar a existência de relações entre os teores normativos e as ações governamentais, permitindo inferir, de maneira ora explicitamente direta e ora apenas sob a forma de indícios e latências, as condutas políticas do governo brasileiro<sup>1</sup>.

Todavia, o *método de procedimento* empregado foi o *histórico-comparativo*, que consiste essencialmente em investigar acontecimentos do passado para verificar as influências que os mesmos exerceram e/ou exercem na atualidade de determinada sociedade. Isto, em razão de que a dimensão metodológico-*histórica*, ajudou a delinear a maneira como foram conduzidas as ações governamentais em relação à entrada de estrangeiros para trabalho no Brasil, e a metodológico-*comparativa* permitiu analisar os acontecimentos como fatos concretos em relação a eles mesmos e na relação entre eles, tornando possível averiguar, em níveis e maneiras diferentes, os vínculos causais entre as normas, a economia e a conduta estatal, no caso sobretudo atinente ao ingresso da mão-de-obra estrangeira no Brasil<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Metodologia Científica*. São Paulo : Atlas, 1986, p. 46-48. No que se refere ao método hipotético-dedutivo, FREIRE-MAIA, comentando, no Capítulo II – “Dos fatos às teorias” de seu livro *A ciência por dentro*, sobre a questão metodológica a partir das dinâmicas universalmente denominadas *indução* e *dedução*, diz que “Durante muito tempo imperou a tese de que se fazia ciência na base de um método que combinava a indução e a dedução, e mais, que seria um erro assim não se proceder”, mas, analisando inclusive a performance metodológica de Isaac Newton, enfoca e explica o “Método hipotético-dedutivo” dizendo que “Aos poucos, foi-se vendo que, em geral, não era assim [combinando indução e dedução, como aludido acima] que o cientista trabalhava e nem era necessário que assim o fizesse. Não é preciso que ele parta dos fatos e que deles retire, por indução, uma hipótese capaz de explicá-los. Pode acontecer –e isto ocorre muitas vezes– que ele já tenha a hipótese (leituras, conversas, imaginação, fantasia, etc.) antes de ter experiência dos fenômenos ou, quando a formulação da hipótese lhe venha depois dos fatos [como no caso dos compreendidos por esta pesquisa], pode ainda acontecer que ela lhe tenha surgido “por acaso” –isto é, sem que ele possa explicar o porquê [...]. A idéia brota, pois, sem que um processo indutivo a tenha gerado. Uma vez de posse da idéia (uma conjectura), o cientista procura (ou deve procurar) saber, por dedução, se os fatos estão de acordo com ela, para testar sua conjectura”. Cf. FREIRE-MAIA, Newton. *A ciência por dentro*. Petrópolis : Vozes, 1991, 52-54.

<sup>2</sup> Id., p. 79-81. Aqui, a expressão *histórico-comparativa* significa a junção de duas dimensões metodológicas, ou seja, a da “Pesquisa Histórica” e a da “Pesquisa Comparativo-Casual”. Dizem ISAAC & MICHAEL que a finalidade da “Pesquisa Histórica” é a de “Reconstruir o passado sistemática e objetivamente colecionando, avaliando, verificando e sintetizando evidências para estabelecer fatos e chegar a conclusões defensáveis, freqüentemente em relação a hipóteses particulares” e a da “Pesquisa Comparativo-Casual” consiste em “Investigar relações de causa-efeito, observando-se alguma consequência existente e buscando pesquisar nos dados obtidos plausíveis fatores causais”. Cf. Apud. ÁVILA, Vicente Fideles de. *A pesquisa na vida e na universidade*. 2. ed., Campo Grande-MS : UFMS/UCDB, 2000, p. 90-91, 93.

Como *técnicas de pesquisa*, foi empregada a *análise de conteúdo*, sobretudo de cunho *bibliográfico-documental*, em razão da própria natureza da pesquisa. A *análise de conteúdo* trabalha as mensagens contidas na documentação e nas demais fontes pesquisadas, a fim de evidenciar os indicadores que permitem inferir sobre outra realidade, diferente da mensagem inicial<sup>3</sup>.

Neste contexto, é importante ressaltar que houve dificuldade inicial em colher o material bibliográfico, principalmente no que se refere aos textos legislativos e aos tratados internacionais, relacionados com o tema, dada a quantidade de normas envolvidas e de suas respectivas datas de promulgação, as quais, na maioria das vezes, de fato correspondem às chamadas *leis históricas* e são de difícil acesso ao público em geral. Contudo, esta inconveniência liminar foi suprida através de compêndios organizados por doutrinadores e por órgãos governamentais em forma de livros e, inclusive, do CD ROM *Legislação Republicana Brasileira*, elaborado pelo Senado Federal<sup>4</sup>.

Desta forma, as referências relativas às normas foram sempre remetidas aos livros onde se encontram, a fim de facilitar a futura conferência do leitor que pretenda delas se valer para aprofundar sua pesquisa em determinado ponto. Alguns dos livros mencionados, assim como o CD ROM editado pelo Senado Federal, não se compõem somente de textos legais, ou seja, englobam também partes elaboradas pelos doutrinadores e pelos órgãos governamentais que assinaram a organização das obras. Assim, quando a referência esteve indelevelmente ligada ao texto legal, sempre foi acompanhada pela

---

<sup>3</sup> BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Trad. Luís Antero Reto; Augusto Pinheiro. Lisboa : Edições 70, 1995, p. 45-46.

<sup>4</sup> SENADO Federal. *Legislação Republicana Brasileira*. Brasília : Prodasen, [2002]. 1 CD-ROM. Windows 95.

expressão *apud*, a fim de permitir a diferenciação entre a letra da lei e a análise do autor da obra<sup>5</sup>.

Em relação à disposição dos capítulos, é importante enfatizar que o Capítulo I tem cunho eminentemente introdutório, com a exposição de conceitos e situações basilares para os demais capítulos. Contudo, por uma questão de apresentação, algumas conceituações, apuradas por estudo autoral ou de outros doutrinadores (através da análise de legislações brasileiras hodiernamente vigentes no país), foram deslocadas para o último capítulo, a fim de que o leitor possa visualizar a importância que tais conceitos têm – enfatiza-se – nos atuais mecanismos legislativos que cercam o ingresso de mão-de-obra alienígena no Brasil. Todavia, o leitor é sempre informado, em nota de rodapé, quando a conveniência ou necessidade dessas conceituações se faz presente nos capítulos anteriores.

Desta feita, a análise histórica se inicia no Capítulo II, no qual são estudadas as primeiras legislações do séc. XIX e do início do séc. XX (mais precisamente, de 1808 –ano da chegada da Família Real portuguesa no Brasil– a 1936). Este longo período, que abrange 118 anos, é reunido em um só capítulo porque agrega características similares a respeito das políticas públicas que cercaram a legislação concernente à entrada de trabalhadores estrangeiros no país. Do mesmo modo, o Capítulo III, que se inicia com o advento do Estado

---

<sup>5</sup> As obras que se enquadram neste contexto são: ALONSO, Annibal Martins. *Estrangeiros no Brasil*: legislação anotada e atualizada. Rio de Janeiro : Livraria Freitas Bastos, 1960; AMARAL, Roberto; BONAVIDES, Paulo. *Textos políticos da história do Brasil*. Brasília : Senado Federal, 1996; BEZERRA NETO, Vicente. *O estrangeiro nas leis do Brasil*: teoria e prática do estatuto de 1970 e de todo o regime jurídico do alienígena. São Paulo : Forense, 1971; CARVALHO, Péricles Mello. *Manual do estrangeiro*: legislação brasileira sobre estrangeiros. Rio de Janeiro : A Noite, 1938; FRAGA, Mirtô. *O novo estatuto do estrangeiro comentado*: Leinº 6.815, de 19.08.1980, alterada pela Lei 6.964, de 09.12.1981. Rio de Janeiro : Forense, 1985; FRANCO FILHO, Geogenor de Souza. *Relações de trabalho na pan-amazônica*: a circulação de trabalhadores. São Paulo : LTr, 1996; IOTTI, Luiza Horn (org.). *Imigração e colonização*: legislação de 1747-1915. Caxias do Sul, RS : EDUCS, 2001; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Situação jurídica do estrangeiro no Brasil*. 4 ed. Brasília : Imprensa Nacional, 1992; MINISTÉRIO DO TRABALHO. *Manual para autorização de trabalho a estrangeiros*: instruções e procedimentos. Brasília, 1997; PRUNES, José Luiz Ferreira. *Contratos de trabalho de estrangeiros no Brasil e de brasileiros no exterior*. São Paulo : LTr, 2000; SÜSSEKIND, Arnaldo. *Convenções da OIT*. 2 ed. São Paulo : LTr, 1998.

Novo, em 1937, e termina em 1979, nas vésperas da edição do atual Estatuto do Estrangeiro, também abriga similitudes que tornaram os 42 anos estudados peculiarmente identificados.

Seguindo a mesmo critério, o Capítulo V compreende os últimos 21 anos do séc. XX, ou seja, o período em que vigorou (e ainda vigora) a Lei 6.815, o Estatuto do Estrangeiro. Em razão da importância desta norma, este é o único capítulo que trata da evolução legislativa acerca da temática em que o termo inicial é determinado pela edição de um texto legal e não por um fato histórico e político, como nos Capítulos II e III.

E no que diz respeito à disposição interna dos Capítulos, é importante destacar que, à exceção do Capítulo I (que evidencia em seus itens definições importantes como as de *estrangeiro*, *imigração* e *proteção ao trabalhador migrante*, dentre outras), os demais Capítulos obedecem a um mesmo padrão de desdobramento: contextualização geral das condições de trabalho no Brasil; evolução legislativa a respeito da entrada de mão-de-obra estrangeira (no Brasil); e destaques casuísticos do período (isto é, do período analisado em cada capítulo).

Entende-se, assim, que o estudo resultante neste trabalho oferece ao leitor assíduo e ocasional visão e pormenores, criteriosamente apurados e apresentados, sobre o trabalho e os trabalhadores no Brasil de 1808 a 1936 (Capítulo II), de 1937 a 1979 (Capítulo III), e de 1980 a 2001 (Capítulo IV), abrangendo, pois, dois séculos de ingresso de mão-de-obra estrangeira na história laboral do Brasil.

## **CAPÍTULO I – ASPECTOS HISTÓRICOS, JURÍDICOS E SOCIAIS SOBRE O ESTRANGEIRO, O MIGRANTE E A PROTEÇÃO AO TRABALHADOR ESTRANGEIRO EM ÂMBITOS NACIONAL E INTERNACIONAL**

A história do Brasil, mesmo antes da chegada de portugueses em suas terras, em 1500, esteve indelevelmente marcada pela influência estrangeira. O elemento português, altamente proclamado dono por excelência do território através do Tratado de Tordesilhas, de 1494, jamais foi o único a ocupar o solo brasileiro. Além da população indígena, afinal subjugada à dominação lusitana, e do contingente africano, forçado a imigrar para a América portuguesa em razão do trabalho escravo, também espanhóis, ingleses, franceses, dentre indivíduos e grupos de outras nacionalidades, habitavam o território brasileiro tanto na época da Colônia (incluindo-se aí o período em que se constituiu Reino Unido ao de Portugal e Algarves<sup>6</sup>) quanto no Império e na República do Brasil. Nos últimos dois séculos, somaram-se a estes grupos outros, de diferentes raças, credos e origens, que ajudaram a transformar as matizes de composição étnica e social do país. Dentro deste espectro, é indiscutível afirmar-se que a convivência desses diversos grupos sociais no mesmo local foi constituída de relações não igualitárias, geradas pelas dificuldades de convívios entre povos e culturas distintas.

É importante salientar que na história da humanidade, obviamente abrangendo a experiência brasileira, sempre houve clara distinção entre o indivíduo comum ao grupo social e o forasteiro. Deste modo, e para que haja o mais completo entendimento possível

---

<sup>6</sup> Em 16 de dezembro de 1815, D. João VI elevou o Brasil à categoria de Reino Unido ao de Portugal e Algarves. Juridicamente, o Brasil havia deixado de ser colônia, mas para os fins deste estudo, considerarse-á todo o período compreendido entre a chegada da Família Real portuguesa no Brasil e a Proclamação da Independência como sendo época dos domínios coloniais portugueses na América. Isto se deve em virtude de a condição jurídica não ter mudado a subordinação do Brasil em relação à sua Metrópole, e pela proximidade com a Independência, que seria proclamada 7 anos mais tarde.

deste processo de diferenciação entre sujeitos e grupos sociais, procurar-se-á destacar na primeira parte deste capítulo o que significa ser estrangeiro, em âmbitos sociológico e jurídico, além de breve contextualização do que venham a se constituir os movimentos migratórios. Na seqüência, serão enfatizadas as acepções de estrangeiro adotadas no Brasil, primeiramente na Colônia e depois no Império e na República. Serão analisadas, também, pormenorizadamente, as providências jurídicas tomadas pelo Reino Português em relação ao estrangeiro no Brasil antes da chegada da família real à Colônia.

Na segunda parte deste capítulo, serão enfocados os movimento migratórios de modo mais específico, primeiramente no que diz respeito às razões da ocorrência do surto migratório dos séculos XIX e XX e, na seqüência, em relação aos processos migratórios da atualidade. Neste entremeio, ressaltando-se principalmente a utilização do passaporte como documento capaz de garantir a entrada legal de estrangeiros no Brasil, serão expostos os procedimentos adotados na Colônia, de 1808 a 1822, bem como as fórmulas constitucionais adotadas pelo Brasil após a Independência e a República em relação ao tema. Conseqüentemente, salientar-se-á como a grande migração do século retrasado, ocorrida em praticamente todos os pontos do globo, influenciou diretamente o Brasil, principalmente no que concerne ao processo de Abolição da Escravatura, desenrolado no Império entre os anos de 1850 e 1888<sup>7</sup>. Quanto às migrações hodiernas, serão descritas as diferentes classificações a elas atribuídas, derivadas principalmente das funções laborais exercidas pelo migrante, como também os aspectos que as distinguem do antigo fenômeno migratório colonizador dos séculos passados.

---

<sup>7</sup> O Brasil foi o último país que aboliu a escravidão em seu território. Apesar de legalmente haver sido decretado o fim do tráfico de escravos em 1831, a produção de café que aumentava ano após ano depois de 1830 financiou a importação ilegal de mão-de-obra escrava. O tráfico africano foi efetiva e finalmente suprimido somente em 1850, pela Lei nº 581, de 4 de setembro. Contudo, a escravidão ainda permaneceu até a proclamação da Lei Áurea, de 1888. Cf. CONRAD, Robert. *Os últimos anos da escravidão no Brasil*. 2 ed. Civilização Brasileira : Rio de Janeiro, 1978, p. 5.

Isso posto, este capítulo será concluído com a análise da proteção do trabalhador migrante, por descrição e exame de Convenções, Tratados e Instrumentos internacionais firmados no âmbito do Direito Internacional Público pelos Estados através da mediação de organizações internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização dos Estados Americanos (OEA) e blocos regionais, mais precisamente o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a União Européia (UE).

### **1.1 – O Estrangeiro e sua Relação com o Brasil**

A estreita relação entre a formação da cultura política, social e jurídica do país e as influências trazidas pelos elementos estrangeiros sempre esteve em evidência no estudo da historiografia brasileira. Desta forma, inaugura-se este capítulo com o estudo do estrangeiro, que figura, junto com a condição de trabalhador, como tema deste estudo.

Liminarmente, a noção de estrangeiro, sempre considerado individualmente e não como país ou Estado para os fins deste trabalho, teve várias acepções durante a história da humanidade. É importante salientar que as conceituações jurídica e sociológica do estrangeiro acompanharão sempre as significações que o termo recebeu no período compreendido pelos capítulos que se seguirão, as quais serão configuradas ao longo deste item por meio da interpretação de textos jurídicos e doutrinários pertinentes. Entretanto, faz-se oportuna, primeiramente, a apresentação inicial de algumas características básicas

propostas por DUROSELLE, RUSSOMANO, MELLO e CAVARZERE<sup>8</sup>, doravante estudadas, que podem auxiliar no entendimento deste conceito emblemático

Na seqüência, e para que haja melhor compreensão da noção de estrangeiro adotada no Brasil, de 1808 até os dias atuais, e das providências jurídicas tomadas pelo Reino Português em relação ao estrangeiro na Colônia antes da chegada da família real, serão focados os ensinamentos de BETHELL, PRADO JÚNIOR, CALDEIRA, DIÉGUES JÚNIOR, MARINHO, DOLINGER, PIMENTA<sup>9</sup>, dentre outros.

No pensamento de RUSSOMANO, enquanto os povos viviam isolados entre si, sem maiores contatos com costumes diferentes dos conhecidos em sua comunidade, a não ser quando envolviam questões belicosas, desenvolveu-se declarada xenofobia<sup>10</sup>, pela qual o estrangeiro era considerado “[...] como adversário, isto é, como elemento nocivo e pernicioso, contra o qual todas as precauções eram possíveis e, mais do que possíveis, aconselháveis”<sup>11</sup>. Contudo, segundo DUROSELLE, o estrangeiro não é por excelência o inimigo, mesmo na ocorrência de guerras ou desentendimentos políticos, podendo até tornar-se aliado, em tempos de armas. Em vista disto, entende o autor que, precipuamente,

---

<sup>8</sup> DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo império perecerá: teoria das relações internacionais*. Brasília : UNB; São Paulo : Imprensa Oficial do Estado, 2000; RUSSOMANO, Gilda Maciel Corrêa Meyer. *Direito internacional privado do trabalho*. 2 ed. Rio de Janeiro : Forense, 1979; MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Direito internacional público*. 9 ed. Rio de Janeiro : Renovar, vol II; CAVARZERE, Thelma Thais. *Direito internacional da pessoa humana: a circulação internacional de pessoas*. 2 ed. Rio de Janeiro : Renovar, 2001.

<sup>9</sup> BETHELL, Leslie. *A abolição do tráfico de escravos no Brasil*. Rio de Janeiro : Expressão e Cultura; São Paulo, USP, 1976; PRADO JÚNIOR, Caio. *Evolução política do Brasil: colônia e império*. 21 ed. São Paulo : Brasiliense, 1994; PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo*. 22 ed. São Paulo : Brasiliense, 1992; CALDEIRA, Jorge. *Mauá: empresário do império*. São Paulo : Companhia das Letras, 1995; CALDEIRA, Jorge. *A nação mercantilista*. São Paulo : Ed 34, 1999; CALDEIRA, Jorge. et al. *Viagem pela história do Brasil*. 2 ed. São Paulo : Companhia das Letras, 1997; DIÉGUES JÚNIOR, Manuel. *Imigração, urbanização e industrialização: estudo sobre alguns aspectos da contribuição cultural do imigrante no Brasil*. Brasília : MEC, 1964; MARINHO, Ilmar Penna. *Tratado sobre a nacionalidade*. Rio de Janeiro : Departamento de imprensa nacional, 1956, vol I; DOLINGER, Jacob. *Direito Internacional Privado (parte geral)*. 2 ed. Rio de Janeiro : Renovar, 1993; PIMENTA, Cornélio Octávio Pinheiro. Estudo comparado da constituição de 1988 com as demais constituições brasileiras. *Revista de Ciência Política*. Rio de Janeiro, vol. 32, fasc. 3, maio/jul. 1989, p. 67-93.

<sup>10</sup> Xenofobia é palavra derivada do grego *xenos* (estrangeiro) e *phóbos* (aversão, terror). Encarna, pois, sentimento de grande desprezo ou ódio ao estrangeiro. Segundo MACEDO, “o sentimento patriótico exagerado tem levado, historicamente, à xenofobia”. Cf. MACEDO, Sílvio. Xenofobia. In. LIMONGE FRANÇA (coord.), R. *Enciclopédia Saraiva do Direito*, São Paulo : Saraiva, 1977-1982, vol 78, p. 141-142.

<sup>11</sup> RUSSOMANO, Gilda Maciel Corrêa Meyer. *Direito internacional privado do trabalho*., p. 75.



“[...] o estrangeiro, amigo ou inimigo, é um homem diferente e, conseqüentemente, com comportamento estranho, até imprevisível”<sup>12</sup>.

Esta figura singular representa para o observador tanto a diferença em relação à sua concepção de sociedade quanto o aleatório no que respeita aos comportamentos individuais e sociais que conhece. A diferença pode ser constituída pela raça, pela língua, pela religião professada pelos grupos sociais<sup>13</sup> ou, mesmo, pelas contingências ocasionadas no curso da longa seqüência histórica a que são submetidas as populações. O aleatório pode ser entendido pelas relações estabelecidas entre grupos diferentes, que são particularmente originais e, em virtude disso, imprevisíveis<sup>14</sup>.

Todavia, apesar de o estrangeiro não se configurar nem inimigo por excelência e nem amigo de ocasião, é extremamente comum a sua submissão a situações embaraçosas ou difíceis pelo simples fato de ser forasteiro, conforme CAVARZERE<sup>15</sup>. Isto, porque representa, muitas vezes, o ser desconhecido, anormal, misterioso, exótico e, em razão desta incompreensão, bárbaro. Muitos dos atos racistas da colonização européia nas Américas e na África foram justificados pelo infeliz argumento da existência de raças superiores. Decisões

---

<sup>12</sup> DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo império perecerá.*, p. 50.

<sup>13</sup> MELLO cita exemplos do tratamento a estrangeiros na antiguidade. No Oriente, não eram reconhecidos direitos aos estrangeiros, vez que não faziam parte da religião nacional. Na Índia, sua condição figurava abaixo dos párias, casta mais baixa na hierarquia social daquele país. No Egito, tratamento semelhante à Índia era dispensado, porém, com concessão de favores no caso de estabelecimento de relações comerciais. No direito hebraico, o estrangeiro somente adquiria direitos, todos os direitos, ao se converter à religião judaica. Na Grécia, os estrangeiros possuíam direitos de acordo com a classificação que lhe era impingida. Em Atenas, os *metecos* possuíam proteção das leis, o direito de comerciar e de exercer profissão, contudo, eram submetidos à jurisdição especial chamada *polemarca*, deveriam pagar impostos por serem estrangeiros e a eles era vedado possuir imóveis. Os *isóteles* adquiriam direitos privados (como casar, não pagarem impostos, adquirirem propriedades, etc) por tratado ou decreto popular. Os *bárbaros* não possuíam qualquer direito ou proteção e os *estrangeiros não domiciliados* não possuíam direitos, porém, eram precariamente protegidos. Em Roma, o estrangeiro inicialmente não possuía nem direitos nem proteção, mas em razão do imperialismo romano e do comércio lá desenvolvido, a hospitalidade em favor do estrangeiro começou a vigorar, convencionada pelo *hospitium*, que evoluiu para a *amicitia*, esta concedendo ao forasteiro garantia de vida e de guarda de bens desde que não desse auxílio aos inimigos de Roma. Ao longo do tempo, classificou-se o estrangeiro em três grupos: os *bárbaros*, que não possuíam qualquer direito; os *peregrinos ordinários*, provenientes das províncias incorporadas ao império, não possuíam o direito de comerciar (*ius latii*) e não eram protegidos pelo *jus civile* mas sim pelo *jus gentium*; e os *peregrinos latinos*, que eram ou os habitantes do Lácio (*latini veteris*), ou os emigrantes voluntários que renunciavam à pátria romana (*latini coloniarii*), que detinham o direito de comerciar e de fazer testamentos, ou os escravos libertos (*latini juniani*), que detinham somente o direito ao comércio. MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Direito internacional público.*, p. 744-745.

<sup>14</sup> DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo império perecerá*, p. 50.

<sup>15</sup> CAVARZERE, Thelma Thais. *Direito internacional da pessoa humana.*, p. 7.

políticas, discriminações individuais e sociais e outras providências tomadas nos últimos séculos também se basearam em argumentos derivados do racismo e da xenofobia. O medo do desconhecido pode conduzir, como muitas vezes o fez, a reações exacerbadas de contingentes populacionais expostos a teorias discriminatórias e manipuladoras<sup>16</sup>.

Ademais, o estrangeiro também pode ser conhecido, ou seja, próximo tanto cultural quanto geograficamente do observador. E mais, o estrangeiro, conhecido ou desconhecido, ainda pode ser o ente dominado, figurando como peça subalterna na relação de hierarquia com o dominador. Esta relação, jurídica e politicamente respaldada por muitos anos dentro da história ocidental, surgiu em razão da origem dos grupos sociais, do *status* social do indivíduo por ocasião de seu nascimento e de conquistas militares, geradoras de espólios de guerra. Este panorama predominou na convivência entre populações mundiais até o advento dos ideais da Revolução Francesa<sup>17</sup>, que alteraram profundamente os padrões do pensamento, da política e do direito<sup>18</sup>, tanto no ocidente quanto no oriente<sup>19</sup>.

Entretanto, apesar de todos os dissabores advindos da qualidade diferenciadora que ser estrangeiro pode significar em terras estranhas, o ser humano, em razão de sua sobrevivência e de sua curiosidade exploratória, nunca parou de circular pelo mundo. Desastres naturais, fome, inundações, erupções, “[...] levaram o homem a abandonar seu

---

<sup>16</sup> DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo império perecerá*, p. 51-52.

<sup>17</sup> O artigo 1º da *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, de 1789, exarada em meio aos acontecimentos da Revolução Francesa, inicia sua redação considerando as diferenças entre os homens insignificantes, visto que *os homens nascem e permanecem livres e iguais nos direitos*. Assim como a Declaração de Independência dos Estados Norteamericanos, de 1776, enfatizava doutrina baseada nos direitos naturais inerentes à condição humana e, por si só, limitadores da soberania estatal. A partir do momento em que tais aspirações deixaram o plano das idéias e foram acolhidas por declarações de direitos precedentes de constituições em Estados liberais, passaram a ser encaradas como pretensões juridicamente reconhecidas e, por esta razão, protegidas contra violações vindas tanto de cidadãos quanto dos poderes públicos. Cf. BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política*. 2 ed. Rio de Janeiro : Campus, 2000, p. 485.

<sup>18</sup> No caso europeu, houve vários avanços no direito após a Revolução Francesa em relação ao estrangeiro, no sentido de dirimir medidas discriminatórias. Como exemplo, o *ius albinagi* ou *droit d'aubaine* (instituto proveniente do feudalismo em que os bens deixados para a sucessão pelo estrangeiro eram incorporados pelo senhor feudal) foi abolido da França no século XVIII. No século seguinte, os direitos privados seriam reconhecidos aos estrangeiros. MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Direito internacional público.*, p. 745-746.

<sup>19</sup> DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo império perecerá.*, p. 52-53.

lugar de origem, na tentativa de garantir uma subsistência mais farta e tranqüila”<sup>20</sup>. Do mesmo modo, a expectativa de encontrar condições que propiciassem vida mais digna ou mais confortável fez com que os movimentos migratórios se tornassem constantes.

Deduz-se dessas observações que as especializações jurídicas e políticas em relação à figura do estrangeiro alcançada nos últimos séculos deveram-se a vários fatores importantes. Segundo RUSSOMANO, graças ao avanço do *comércio internacional*, ou seja, à concepção econômica derivada do liberalismo político<sup>21</sup>, as hostilidades históricas em relação ao estrangeiro começaram a sofrer alterações. Em vez de adversário nocivo, o então forasteiro começou a ser encarado como colaborador útil à expansão dos mercados mundiais<sup>22</sup>. Contudo, não só o comércio internacional foi o artífice desta evolução nas relações humanas. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, exarada em meio aos acontecimentos da conturbada sociedade francesa de então, defendia interesses da burguesia ascendente<sup>23</sup> em relação à nobreza da França do séc. XVIII, cujas reivindicações

---

<sup>20</sup> CAVARZERE, Thelma Thais. *Direito internacional da pessoa humana.*, p. 8.

<sup>21</sup> Segundo HERKELMANN, “O liberalismo político começou com a filosofia do Estado nos séculos XVII e XVIII (Locke, Montesquieu) e a economia clássica (Smith). Também Locke se radicou na doutrina existente do direito natural, o qual considerou que o poder estatal fica sujeito às normas imóveis, independentes das mudanças históricas. O *Second treatise of civil government* (1690) de Locke tornou-se o fundamento básico do movimento liberal, que proibiu a intervenção do Estado nas normas da sociedade e do particular. Os Whigs, precursores do partido liberal na Inglaterra, foram na prática os representantes destas idéias. Montesquieu esboçou o princípio da balança mútua entre os poderes estatais, possibilitando assim a liberdade do burguês. Desenvolveu-se no constitucionalismo um Estado, que não é somente proprietário das leis, mas também sujeito a elas. A lei é, segundo a filosofia do liberalismo político, o substrato essencial da liberdade, a realização desta é o fundamento do estado moderno de direito, que garante as liberdades do indivíduo”. HEKELMANN, Horst Otto. Liberalismo II. In. LIMONGE FRANÇA (coord.), R. *Enciclopédia Saraiva do Direito*, São Paulo : Saraiva, 1977-1982, vol 49, p. 353. Contudo, para ABBAGNANO, a doutrina liberal produz diversos contrastes, às vezes insuperáveis, pois a noção de liberdade é tratada de maneira confusa e aproximativa. Assim, “O recurso casual ou subreptício a um ou outro dos conceitos de liberdade elaborados na história do pensamento filosófico tornou a idéia liberal em política confusa e oscilante, conduzindo-a por vezes à defesa e à aceitação da não-liberdade”. Cf. ABBAGNANO, Nicola (Ed.). *Dicionário de filosofia*. 2 ed. São Paulo : Martins Fontes, 1998, p. 605.

<sup>22</sup> RUSSOMANO, Gilda Maciel Corrêa Meyer. *Direito internacional privado do trabalho.*, p. 76.

<sup>23</sup> HOBSBAWM afirma que a Revolução Francesa não foi feita ou mesmo organizada por partidos ou movimentos organizados, por meio da execução de programas estruturados. Ao contrário, originou-se de um surpreendente consenso de idéias gerais entre um grupo social bastante coerente, que deu ao movimento consistência e unidade. Deste modo, a burguesia, composta em sua maioria por comerciantes e mercadores, defendia o pensamento liberal clássico propagado por filósofos como Locke e economistas como Smith. As exigências do dito *burguês* foram delineadas na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, cujo conteúdo manifesta-se contra a sociedade hierárquica de privilégios da nobreza, mas que não defende sociedades democráticas ou igualitárias. Assim sendo, o burguês liberal clássico não era um democrata mas sim um defensor do constitucionalismo e do advento do “[...] Estado secular com liberdades civis e garantias para a empresa privada e um governo de contribuintes e proprietários”. HOBSBAWM, Eric J. *A era das revoluções 1789-1848.*, 14. ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 2001, p. 76-77.

também visavam maior liberdade para comerciar e se tornaram fundamentais para influenciar movimentos de libertação em vários países<sup>24</sup>.

Portanto, as emergentes mudanças de pensamento e atitudes européias e também americanas foram diretamente modificadas em razão da era revolucionária que se seguiu em tempo e espaços paralelos: a Revolução Francesa, de 1789, e a Revolução Industrial, intensificada na Inglaterra ao longo do século XIX e início do século XX. Tanto a industrialização que se desenvolvia em territórios ingleses, na qual se consolidaram as bases para o modelo capitalista de acumulação de bens,<sup>25</sup> e a conseqüente Divisão Internacional do Trabalho<sup>26</sup>, quanto os ideais libertários defendidos pelos revolucionários franceses,

---

<sup>24</sup> De acordo com HOBBSAWM, a Revolução Francesa representou um marco em todos os países e em todos os continentes. Foi também o primeiro movimento que se desenrolou em países cristãos ocidentais a repercutir no mundo islâmico. Assim sendo, “[...] sua influência direta é universal, pois ela forneceu o padrão para todos os movimentos revolucionários subseqüentes, suas lições (interpretadas segundo o gosto de cada um) tendo sido incorporadas ao socialismo e ao comunismo modernos”. Id., p. 73.

<sup>25</sup> Segundo HEILBRONER, a extração de riqueza resultante da produção de excedentes por uma massa trabalhadora não é peculiar somente ao capitalismo. A existência do excedente encontra-se em praticamente todas as sociedades que passaram de comunidades primitivas para as civilizações nas quais a organização social e política era facilitada pela presença do Estado centralizado. Contudo, nas sociedades pré-capitalistas, tais excedentes assumem o aspecto de riqueza, ou seja, de objetos desejados, cujas atribuições físicas são importantes para auferir valor. Já no capitalismo, a riqueza não é utilizada como um fim em si mesma, mas como meio para que novas riquezas possam ser incorporadas. Desta forma, com o advento da Revolução Industrial, o trabalho humano, que passou a ser assalariado, transformou seu antigo e abrangente conceito referente ao processo para a produção de manufaturas em uma nova definição. Tornou-se mercadoria, capaz de ser vendida e incorporada no valor final do produto. HEILBRONER, Robert. *A natureza e a lógica do capitalismo*. São Paulo: Ática, 1988, p. 24-56.

<sup>26</sup> Conforme POCHMANN, as forças que atuam no mercado, que compreendem o comércio e o movimento de capitais e de mão-de-obra, não se realiza em equidade de condições. Deste modo, “A tendência à desigualdade econômica internacional leva inexoravelmente à constituição tanto de uma classe minoritária de nações [centro] como à de uma classe inferior majoritária [periferia], representando, por vezes, 2/3 da população mundial. Assim, compreende-se que os estímulos à eficiência e à concorrência definidos pelo modelo de racionalidade econômica do capitalismo não produzem sociedades com padrão de desenvolvimento menos desigual. A polarização entre espaços econômicos não tende a ser amenizada nem mesmo com a possibilidade da mobilidade do trabalho”. Neste contexto, apesar de o autor identificar diferenciações quanto as formas de interpretação da evolução histórica do capitalismo, “[...] permanece a convergência sobre o fato de haver desigualdades na repartição do trabalho no mundo [...]”, através da relação centro (onde se encontra o poder de comando, que exerce controle sobre o excedente da cadeia produtiva) e a periferia (a qual fica subordinada às lógicas monetárias e financeiras ditadas pelo centro, bem como depende do mesmo para a geração e a apropriação de tecnologia). É importante destacar que após a Segunda Guerra Mundial, o conceito de semi-periferia foi criado para abranger países com posição sócio-econômica intermediária, apesar de dependentes de tecnologia, subordinados ao poder de comando central e condicionados na apropriação de excedentes. Desta feita, a divisão espacial do trabalho no capitalismo historicamente associou-se diretamente à circulação internacional do capital. Cf. POCHMANN, Marcio. *O emprego na globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu*. São Paulo: Boitempo, 2001, p. 13-16.

marcando o encerramento da sociedade feudal européia<sup>27</sup>, foram os fatores fundamentais na formação do pensamento reinante na era moderna<sup>28</sup>.

Tal dualidade de posições, entre Inglaterra e França, desencadeou guerras pela capacidade de influenciar a Europa e suas colônias, que culminaram no expansionismo napoleônico<sup>29</sup>, no *sistema continental*<sup>30</sup> e, finalmente, no deslocamento da Corte absolutista portuguesa da Metrópole para o Brasil, sua Colônia mais promissora.

Quanto à ação francesa em relação a Portugal, BETHELL esclarece que:

[...] em agosto de 1807, Napoleão mandara um ultimato a D. João, o príncipe regente de Portugal, governando em nome de sua enlouquecida mãe, Dona Maria I: deveria fechar os portos portugueses aos navios ingleses, trazendo assim Portugal para o Sistema Continental, com o objetivo de impedir o comércio britânico com a Europa, se não quisesse enfrentar as conseqüências de uma invasão francesa<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> Conforme HOBBSAWM, em termos de geografia política, a Revolução Francesa pôs fim à Idade Média. O Estado, antes da Revolução, era baseado na descentralização das propriedades da nobreza. O típico Estado moderno, desenvolvido após a Revolução, constitui-se em uma área ininterrupta e territorialmente coerente, com fronteiras claramente definidas, governada por uma só autoridade soberana e de acordo com um só sistema fundamental de administração e de leis. Cf. HOBBSAWM, Eric J. *A era das revoluções 1789-1848.*, p.106.

<sup>28</sup> Id., p. 71.

<sup>29</sup> Segundo HOBBSAWM, em 1793 e 1794 os franceses preservaram a Revolução de outras potências que esperavam derrubá-la, como a Áustria e a Alemanha. Contudo, a defensiva inicial foi substituída pela plena ofensiva dos exércitos franceses que ocuparam, no decorrer de 1794 e 1795, os Países Baixos, a Renânia, partes da Espanha, a Suíça e a Savóia. Em 1796, Napoleão venceu a primeira coalizão contra a França em campanha pela Itália. De 1797 a 1799, sua expedição a Malta, Egito e Síria foi isolada da Europa pelo poderio naval britânico. Assim sendo, uma segunda coalizão contra a França expulsou-o da Itália, fazendo-o recuar novamente para a Alemanha. A derrota desta coalizão na Suíça salvou a França de uma iminente invasão. Com o retorno de Napoleão, os franceses voltaram à ofensiva e impuseram sua supremacia a todos os seus aliados continentais em 1801. Nova tentativa, ocorrida entre os anos de 1805 e 1807, de desencadear guerra contra a França surtiu efeito contrário, estendendo a influência francesa até a fronteira russa. A Áustria foi derrotada em 1805 e a Prússia, em 1806, o que resultou em seu desmembramento. A Rússia, apesar de diversas vezes derrotada, permaneceu intacta como potência militar, devido ao estabelecimento do Tratado de Tilsit, de 1807. Uma revolta ocorrida na Espanha, em 1808, abriu campo de operações para os britânicos na Península Ibérica, que se manteve em constante atividade militar. Cf. Ibid, p. 103-105.

<sup>30</sup> HOBBSAWM explica que os franceses, apesar de estarem em situação privilegiada em terra, no mar encontravam-se completamente derrotados. Após a derrota na batalha de Trafalgar, em 1805, foram inviabilizadas quaisquer chances de invasão da Grã-Bretanha pelo Canal da Mancha e do estabelecimento de contatos ultramarinos. O único modo de se imporem aos ingleses era por meio da pressão econômica, sobreposta por Napoleão em 1806 pelo *Sistema Continental*. Este bloqueio encontrou dificuldades de se concretizar eficazmente, o que gerou o rompimento do Tratado de Tilsit com a Rússia, e a conseqüente invasão napoleônica do território russo. Sua retirada foi ocasionada, principalmente, pela impossibilidade de suprimento das tropas francesas. Em virtude desta tragédia militar (cerca de 500 mil homens do exército francês morreram em virtude da falta de alimentos e do inverno russo), nova coalizão foi formada contra os franceses, que foram derrotados, finalmente, em Waterloo, em junho de 1815. Cf. Ibid, p. 105-106.

<sup>31</sup> BETHELL, Leslie. *A abolição do tráfico de escravos no Brasil.*, p. 20.

Segundo PRADO JÚNIOR, a vinda da Corte Portuguesa ao Brasil derivou de conjunto de circunstâncias que caracterizaram o agitado momento pelo qual a Europa atravessava. Porém, em última análise, representou outra manobra hábil e sagaz da diplomacia britânica, que usou as convulsões desencadeadas no Velho Mundo como armas para completar a política, já tradicional, de absorção econômica do Reino lusitano. Assim sendo, “[...] a questão então em vista era a da liberdade do comércio das colônias portuguesas, especialmente do Brasil. Interessava-se a Inglaterra sobremaneira por esses mercados, até então praticamente fechados ao seu comércio”<sup>32</sup>.

Neste contexto, a noção de estrangeiro sofreu grandes modificações no ocidente, em decorrência principalmente do aumento do volume de mercadorias comercializadas no mercado internacional e da ocorrência da então recente Revolução Francesa. Contudo, apesar de todas essas modificações no panorama político e do aumento da participação brasileira no comércio mundial, a mentalidade portuguesa de outrora em relação ao estrangeiro não havia mudado. Antes de 1808, ano da chegada da família real portuguesa no Brasil, a vinda de estrangeiros para a Colônia não era incentivada pelo governo monárquico. Ao contrário, havia certa aversão do governo português a forasteiros que aportassem em terras brasileiras. Como exemplo desta declarada antipatia da monarquia portuguesa, encontra-se a vedação expressa aos donatários de Capitânicas Hereditárias em distribuir suas terras em *sesmarias* a estrangeiros<sup>33</sup>.

Segundo PRADO JÚNIOR, nos séculos iniciais de ocupação do território brasileiro pelos lusitanos, a colonização do Brasil constituiu grande problema para Portugal,

---

<sup>32</sup> PRADO JÚNIOR, Caio. *Evolução política do Brasil.*, p. 45.

<sup>33</sup> Os donatários das Capitânicas Hereditárias poderiam distribuir suas terras em *sesmarias* aos moradores, o que se constituía espécie de doação livre de ônus ao sesmeeiro não referente ao pagamento da dízima da Ordem de Cristo (uma espécie de imposto) e de restrições como monopólios reais, servidões públicas de águas, caminhos, etc. Cf. Id., p.15. Esta situação somente se inverteu em virtude do Decreto de 25 de novembro de 1808, exarado por D. João VI, permitindo a concessão de *sesmarias* aos estrangeiros residentes no Brasil. Apud. IOTTI, Luiza Horn (org.). *Imigração e colonização: legislação de 1747-1915*. Caxias do Sul, RS : EDUCS, 2001, p. 42.

em razão da imensidão territorial e da parca população portuguesa disposta a se aventurar em terras ultramarinas<sup>34</sup>. Contudo, o abandono inicial destas vastas regiões pelo reino português, comerciante por natureza, que não encontrou riquezas à flor do solo para serem exploradas, com exceção do pau-brasil, foi punido pela invasão de aventureiros estrangeiros<sup>35</sup>. Assim, porém tardiamente, após pelo menos trinta anos do descobrimento, entendeu-se que a colonização seria a melhor forma de defesa contra o estrangeiro invasor.

Portanto, a valiosa Colônia e suas riquezas foram defendidas a todo o custo<sup>36</sup> através dos séculos de invasões por nações inimigas de Portugal. Conseqüentemente, já no início do século XIX, o Brasil, devidamente consolidado como Colônia portuguesa, era tratado como o grande fornecedor de produtos agrícolas e metais preciosos para o comércio europeu, configurando-se como parte produtora no *pacto colonial*<sup>37</sup>. É importante frisar que ao estrangeiro, ainda considerado hostil aos olhos da Coroa, não havia sido reconhecida condição jurídica diferenciada. Ser estrangeiro significava, em primazia, qualquer indivíduo que não fosse súdito da Coroa portuguesa<sup>38</sup>, e os poucos que viviam no Brasil o faziam mais por razões aventureiras e individuais que coletivas ou resultantes de providências

---

<sup>34</sup> PRADO JÚNIOR, Caio. *Evolução política do Brasil.*, p. 11-13.

<sup>35</sup> Id., p. 11-13.

<sup>36</sup> Segundo o Regimento de 1677, exarado mediante um Alvará (Ato da Corte Portuguesa), em 4 de junho daquele ano, D. Pedro, Regente e Príncipe de Portugal, entendeu ser conveniente à defesa das costas dos reinos portugueses contra danos praticados ao comércio por piratas. Apud. AMARAL, Roberto; BONAVIDES, Paulo. *Textos políticos da história do Brasil*. Brasília : Senado Federal, 1996, v. I, p. 20.

<sup>37</sup> Cf. CALDEIRA, “O governo português tinha idéias muito peculiares a respeito do Brasil. [...] A especialização econômica [...]. O Reino era dividido por tarefas, ficando para os habitantes da Metrópole o monopólio de uma série de atividades, enquanto à Colônia caberiam outras [...]. Na prática, a Coroa permitia aos coloniais a tarefa de plantar e colher o que a Europa não produzia. [...] E, para evitar a tentação de ruptura da boa ordem, o governo cercava de proibições o colono: o comércio internacional, a instalação de indústrias de qualquer espécie, a impressão de livros ou folhetos e a fundação de escolas de nível superior lhe eram rigorosamente vedadas”. CALDEIRA, Jorge. *Mauá.*, p. 71

<sup>38</sup> Durante os anos do Brasil Colônia, era comum o intercâmbio entre os habitantes do reino português dentro das fronteiras do império. Como exemplo, pode-se citar a atuação de diversos religiosos da Cia. de Jesus tanto no Brasil quanto em outros pontos da África e Ásia, e as penas de desterro de criminosos políticos da Metrópole ou das Colônias para pontos mais remotos e despovoados do continente africano e da Índia, que pertenciam ao Reino de Portugal. MARQUES, A. H. de Oliveira; SERRÃO, Joel (coord.). *Nova história da expansão portuguesa : o império luso-brasileiro 1500-1620*. Lisboa : Estampa, 1992, v. VI, p. 509-526.

governamentais para aportarem em terras coloniais<sup>39</sup>. Assim, sendo, devido a razões mais de ordem pessoal, “[...] ingleses, alemães, italianos, por exemplo, como viajantes, cientistas, sacerdotes, piratas, navegantes, aparecem em terras brasileiras”<sup>40</sup>. Constata-se, então, a existência de estrangeiros no Brasil Colônia, mas não de imigração<sup>41</sup>.

É importante frisar que tanto a Metrópole quanto as Colônias portuguesas constituíam, em razão de a unidade política prevalecente ser apenas imenso e caótico organismo, representada pelo Rei. Neste eixo centralizador assentava-se a administração colonial, cuja legislação representava um amontoado desconexo de determinações de regras particulares e casuísticas, que se sucediam mas não se complementavam. Conforme PRADO JÚNIOR, após a edição das Ordenações Filipinas, em 1643, que tiveram o mérito de formar arcabouço, ainda que frágil, para a legislação portuguesa, decorreu uma série de cartas de lei, alvarás e provisões régias, ordens, acórdãos e assentos, considerados como integrantes da chamada *legislação extravagante*. Tais atos legais, cujos nomes diferenciados não significavam a existência de níveis hierárquicos díspares entre si, por vezes eram responsáveis pela regulação em minúcias de determinada matéria, com vistas à solução de necessidades admitidas como imediatas<sup>42</sup>.

Mesmo em desconexo e desorganizado contexto administrativo, afirma-se que pelo menos algumas providências foram tomadas antes de 1808 para a vinda de estrangeiros ao Brasil, embora não surtindo efeitos relevantes. Uma Provisão Régia, de 9 de agosto de 1747, permitia a entrada no Brasil, de estrangeiros que não fossem súditos de soberanos com

---

<sup>39</sup> “Alemães, italianos, flamengos figuraram entre os europeus desembarcados com Martim Afonso de Souza, em São Vicente, onde, entretanto, já havia lusitanos e castelhanos. Juntam-se a estes os cristãos novos, em sua maioria portugueses”. Cf. DIÉGUES JÚNIOR, Manuel. *Imigração, urbanização e industrialização*, p.21. É importante salientar que Martim Afonso de Souza partiu em expedição para o Brasil em 3 de dezembro de 1530, com um galeão, duas naus, duas caravelas e 400 homens a bordo. Os amplos poderes que lhe foram conferidos, na condição de capitão-mor da armada, a amplitude de sua missão em terras ultramarinas, que abrangia a exploração dos rios Amazonas e do Prata, bem como a fundação de um forte em São Vicente, caracterizam a expedição como sendo o início da colonização do Brasil por Portugal. Cf. BUENO, Eduardo. *Náufragos, traficantes e degredados*. Rio de Janeiro : Objetiva, 1998, p. 166-167.

<sup>40</sup> DIÉGUES JÚNIOR, Manuel. *Imigração, urbanização e industrialização*., p. 18.



domínios na América<sup>43</sup>. Neste sentido, a única providência do governo monárquico, não relacionada a invasões, a guerras<sup>44</sup> ou à exploração de ouro<sup>45</sup>, que realmente teve conseqüências antes de 1808, em relação à presença colonizadora nas Américas, ocorreu também em 1747, quando se concedeu permissibilidade para transporte e estabelecimento de casais açorianos no país.

Ressalta-se, contudo, que tal ato se limitou apenas à transferência de súditos dentro dos domínios do Reino português, e não de imigração estrangeira. Assim, através de outra Provisão Régia de 9 de agosto de 1747, D. João mandou trazer até quatro mil casais dos Açores para as terras onde fosse mais preciso e conveniente povoar com rapidez<sup>46</sup>. Os casais, chamados pela Provisão de “colonos”, foram os primeiros homens livres trazidos ao país sob a orientação de política voltada para a colonização de terras não povoadas ou com prevalência populacional indígena. Portanto, esta segunda providência, apesar de ter delimitado e elencado seus objetivos, serviu apenas como acerto entre a necessidade de retirar pessoas do arquipélago açoriano para regiões em que a presença branca ainda não se fazia perceber de maneira efetiva.

---

<sup>41</sup> Id., p. 15.

<sup>42</sup> PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo*, p. 300.

<sup>43</sup> DIÉGUES JÚNIOR, Manuel. *Imigração, urbanização e industrialização*, p. 21-22.

<sup>44</sup> Desde 1504, franceses já almejavam a posse das terras recém descobertas pelos portugueses, o que possibilitou seu contato com indígenas e a comercialização de pau-brasil com os povos nativos, atizando muitos deles contra o colonizador português. Dois grandes embates foram tratados em terras brasileiras entre franceses e portugueses, primeiramente no Rio de Janeiro e, algum tempo depois, no Maranhão, além de uma tentativa de ocupação da área amazônica. Os holandeses também procuraram inicialmente a Amazônia para o plantio de cana-de-açúcar juntamente com ingleses, sendo expulsos pelos portugueses. Finalmente, os holandeses ocuparam o Nordeste, onde permaneceram de 1630 até 1654, à procura de terras para o plantio de cana-de-açúcar, quando foram definitivamente expulsos. Também sempre estiveram presentes no território nacional castelhanos, principalmente no Sul do país, em razão das lutas pela ocupação da Colônia de Sacramento, tendo se espalhado para as terras dos atuais estados de Santa Catarina, Paraná e São Paulo. Os judeus se fizeram presentes no território brasileiro, trabalhando como mascates e iniciando núcleos urbanos e rurais. Do mesmo modo, constatarem-se ciganos perambulando em territórios como os de Minas Gerais. Id., p. 15-17.

<sup>45</sup> Em razão do descobrimento do ouro em Minas Gerais, ocorrida no século XVIII, grandes obstruções, contudo ineficazes, foram feitas à presença de estrangeiros no Brasil. Conforme CALDEIRA, em 1732 houve consulta encaminhada ao Conselho Ultramarino sobre a emigração ilegal de portugueses e coloniais de outros lugares do reino para as minas de ouro brasileiras, que costumavam atrair grande quantidade de pessoas para a Colônia. CALDEIRA, Jorge. *A nação mercantilista*, p. 231.

<sup>46</sup> A Provisão estabeleceu vários encaminhamentos para a vinda de casais açorianos para o Brasil: ajuda de custo; fornecimento de mantimentos e rações de farinha, peixe ou carne; pequenas glebas de terra para assentamentos imediatos; fornecimento

Vale salientar que no século XVIII os movimentos migratórios não eram considerados tão naturais como os que ocorreriam no século seguinte. Em razão do surto demográfico sentido na Europa a partir de 1870, milhares de pessoas, de maneira pouco controlada por seus respectivos governos, se deslocaram de seus países para territórios considerados escassamente povoados e desenvolvidos sob o ponto da infra-estrutura urbana e rural, na tentativa de obtenção de melhores condições de vida e de trabalho.

Desta forma, já a partir do séc. XIX, quando a imigração passou a ser considerada de importância relevada a ponto de ser fomentada ou dificultada por iniciativas públicas regulamentadoras, o conceito de estrangeiro começou a tornar-se juridicamente mais simples. Em quase todo o mundo “o passaporte, a polícia das fronteiras e a aduana obedecem a regras análogas, se não semelhantes. O estrangeiro é definido simplesmente pelo não-cidadão”<sup>47</sup>.

Atualmente, segundo a tipologia adotada por DUROSSELLE, em função da situação jurídica, o estrangeiro pode ser considerado tanto o cidadão de um outro Estado como o integrante de grupos de imigrantes não naturalizados ou populações submissas, protegidas sob protetorado<sup>48</sup>. Já em função da situação psicológica, o estrangeiro pode ser: o integrante de grupos de cidadãos possuidores de característica marcadamente diferentes e vítimas de segregação em razão deste distintivo; ou o indivíduo pertencente a uma comunidade de cidadãos de uma soberania mas que gostaria de estar ligado a outra entidade soberana; ou o indivíduo que reivindica a soberania sobre parte do território; ou, ainda,

---

de ferramentas para artífices de qualquer espécie. Seu destino final seria a ilha de Santa Catarina. Apud. IOTTI, Luiza Hom (org.). *Imigração e colonização*., p. 38-40.

<sup>47</sup> DUROSSELLE, Jean-Baptiste. *Todo império perecerá*., p. 55. É importante salientar que o conceito de passaporte será analisado no Capítulo IV.

<sup>48</sup> O vocábulo protetorado costuma ser entendido no Direito Internacional Público conforme duas acepções: ou como apoio dado por um Estado a outro menos poderoso, principalmente para protegê-lo contra agressões externas; ou como o Estado que, em virtude de tratado e por tempo indeterminado, se coloca sob a proteção e direção de outro, ao qual cede parte de sua soberania, não implicando submissão total do Estado protegido ao Estado protetor. Contudo, o Protetorado Colonial difere das significações citadas porque implica na *posse* de determinado Estado por outro, sem que haja ocupação imediata, e

aquele que, apesar de haver conseguido a nacionalidade do Estado que o recepcionou, é perseguido, rejeitado e excluído<sup>49</sup>.

Em virtude disso, direitos e deveres do estrangeiro são matérias estudadas tanto no Direito Internacional Público quanto no Direito Internacional Privado, mais especificamente no primeiro. Conforme preconiza o Direito Internacional Público, o estrangeiro está sujeito à legislação e à jurisdição do Estado em que se encontra e, em consequência, deve se submeter aos deveres que lhe são impostos pela respectiva legislação<sup>50</sup>. Pondera NAZO que a legislação interna de cada Estado determina quais são seus nacionais, devendo os outros entes estatais respeitar essa decisão em favor da ordem jurídica internacional. Nessa ótica, o estrangeiro, de acordo com a concepção jurídica do conceito, é o não-nacional, o indivíduo estranho a um determinado ordenamento jurídico, sendo equiparado ao não-domiciliado ou, mais restritivamente, ao não-residente<sup>51</sup>, embora se condenem, hodiernamente e de modo geral, leis discriminatórias em relação a estrangeiros que não signifiquem risco à segurança nacional<sup>52</sup>.

Neste contexto, a recuperação do conceito jurídico do estrangeiro nas Constituições brasileiras implica o entendimento, mesmo que breve, de noções de cidadania e nacionalidade. É importante ressaltar que tal conceito jamais esteve explícito em textos constitucionais brasileiros. Desta forma, para que se possa definir quem era o estrangeiro no Império e no início da República brasileira, é necessário, *a contrario sensu*, analisar quem

---

ocorre principalmente em regiões onde haja menor nível de desenvolvimento econômico. Cf. LIMONGE FRANÇA (coord.), R. *Enciclopédia Saraiva do Direito*, São Paulo : Saraiva, 1977-1982, vol 62, p. 308.

<sup>49</sup> DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo império perecerá.*, p. 55.

<sup>50</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Direito internacional público.*, p. 747.

<sup>51</sup> Neste sentido, NAZO ainda cita a precisão do texto da Convenção sobre Nacionalidade, firmada em Haia em 1930, cujo art. 1º estabelece que cabe a cada Estado determinar quem são seus nacionais, decisão esta que será respeitada pelos demais, desde que esteja de acordo com as convenções internacionais, com o costume internacional e os princípios de direito reconhecidos em matéria de nacionalidade. A Convenção foi incorporada ao direito brasileiro pelo Dec. nº 21.798 de 6 de setembro de 1932. NAZO, Georgete. Aspectos legislativos atuais da imigração estrangeira: a imigração irregular; as fronteiras do território nacional e a importância da integração latino-americana. In: VI CONGRESSO BRASILEIRO DE IMIGRAÇÃO E INTEGRAÇÃO. 1987, São Paulo. *Revista da Faculdade de Direito USP*. v. 84-85, 1989-1990, p. 334.

eram os nacionais do Estado. Para tanto, o pensamento de DOLINGER, aqui adotado, refere-se à distinção entre nacionalidade e cidadania.

A nacionalidade é definida pelo referido autor como “[...] vínculo jurídico-político que liga o indivíduo ao Estado, ou em outras palavras, o elo entre a pessoa física e um determinado Estado”<sup>53</sup>. A nacionalidade tem, portanto, duas dimensões: uma vertical, jurídico-política, que compreende a ligação do indivíduo com o Estado a que pertence e pressupõe a proteção diplomática do Estado para com o sujeito; e outra horizontal, sociológica, que torna o nacional um membro da comunidade, como parte integrante da população do Estado<sup>54</sup>. A cidadania corresponde a conteúdo adicional, de caráter político, que permite às pessoas o exercício dos direitos políticos, como o de votar e de ser eleito. Deste modo, cidadania, que é exercitada dentro dos limites do Estado, implica necessariamente a existência da nacionalidade, que acentua o aspecto internacional do indivíduo<sup>55</sup>. A exceção, em relação ao Brasil seria o caso dos portugueses, que podem exercer certos direitos políticos sem precisarem ser nacionais<sup>56</sup>.

---

<sup>52</sup> O termo *segurança nacional* será revisitado nos capítulos posteriores, de acordo com sua significação no período histórico compreendido.

<sup>53</sup> DOLINGER, Jacob. *Direito Internacional Privado*., p. 133.

<sup>54</sup> Id., p. 133.

<sup>55</sup> Ibid, p. 135.

<sup>56</sup> O Decreto Legislativo nº 82, de 7 de setembro de 1971, aprovou a Convenção sobre Igualdade de Direitos e Deveres entre Brasileiros e Portugueses, firmada em Brasília, naquela mesma data em razão do que foi chamado de fidelidade “[...] aos altos valores históricos, morais, culturais, lingüísticos e étnicos que unem os povos brasileiros e português”. Pelo seu art. 1º “[...] os portugueses no Brasil e os brasileiros em Portugal gozarão de igualdade de direitos e deveres com os respectivos nacionais”; não implicando a perda de nacionalidade (art. 2º). O Dec. nº 70.436, de 18 de abril de 1972 regulamentou a aquisição pelos portugueses, no Brasil, dos direitos e obrigações previstos no Estatuto da Igualdade e deu outras providências. Seu art. 1º regulou a igualdade de tratamento entre brasileiros e portugueses, concernente aos direitos e obrigações civis e ao gozo dos direitos políticos. Para o exercício dos direitos políticos, o art. 2º preconizou, por meio de seus incisos, a capacidade civil, segundo a lei brasileira (inciso I); a residência permanente no território brasileiro (inciso II); e o gozo da nacionalidade portuguesa (inciso III). Como requisitos para tanto, o art. 3º determinou a residência no território brasileiro pelo prazo de cinco anos (inciso I); o conhecimento do português (inciso II); e o gozo dos direitos políticos no Estado da nacionalidade (inciso III). O parágrafo único deste último artigo previu que aos direitos políticos outorgados ao português não se incluíam os que, por disposição constitucional, fossem privativos de brasileiros natos. Este reconhecimento de igualdade de direitos podia ser requerido a qualquer tempo, segundo o art. 4º. Apesar de estes direitos haverem sido conseguidos pelos portugueses no Brasil, alguns deles foram retirados na década de noventa do século passado. O Dec. nº 86.715, de 10 de dezembro de 1981 (que regulamentou a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, ou seja, o Estatuto do Estrangeiro) teve, pelo Dec. nº 740, de 3 de fevereiro de 1993, os seguintes dispositivos revogados: art. 27 § 3º - “Ressalvados os interesses da segurança nacional e as condições de saúde de que trata o item V do artigo 5º, não se aplicam aos portugueses as exigências de caráter especial previstas nas normas de seleção de imigrantes, nem o disposto no artigo

Contudo, MARINHO entende que cidadania e nacionalidade são termos que devem ser empregados como sinônimos. Cidadania constituiria, portanto, mais do que a simples subordinação legal e a aptidão para o exercício de direitos políticos em determinado Estado. O cidadão seria identificado como membro do Estado. Um estrangeiro, ao contrário, apesar de ser habitante de determinado Estado e sujeito de direito e deveres, não se caracterizaria como elemento intrínseco ao mesmo<sup>57</sup>.

Apesar da discussão doutrinária<sup>58</sup>, a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, contém vários dispositivos que demonstram a intenção em diferenciar tais conceitos. Já no art. 1º, ao se enumerarem os fundamentos da República Federativa do Brasil como Estado Democrático de Direito, tanto soberania como cidadania são termos usados como manifestação dos direitos políticos do povo, conforme o disposto no parágrafo primeiro do mencionado artigo<sup>59</sup>. Entretanto, estes dois termos aparecem separados no título

---

seguinte; e art. 69, parágrafo único - Ressalvados os interesses da segurança nacional e as condições de saúde de que trata o item V do artigo 5º, o estrangeiro de nacionalidade portuguesa, titular de visto de turista ou temporário, poderá igualmente obter a transformação dos mesmos para permanente". Apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira. Brasília : Produsen, [2002]. 1 CD-ROM. Windows 95.

<sup>57</sup> Para MARINHO, a base técnica da nacionalidade advém de razões jurídicas e políticas e, por isso, somente o Estado, como sociedade juridicamente organizada, pode declarar seus nacionais. Uma nação, ou seja, um agrupamento étnico de indivíduos aspirando viver em comunidade, ou uma seita religiosa, cujos membros são ligados a uma liturgia e/ou ritos não podem conceder nacionalidades. Cf. MARINHO, Ilmar Penna, *Tratado sobre a nacionalidade*. Rio de Janeiro : Departamento de imprensa nacional, 1956, vol I, p. 88-89. Discordando da opinião de MARINHO, MELLO entende, como DOLINGER, que se deve distinguir nacionalidade de cidadania. Cidadania, para este autor, se refere apenas aos direitos políticos, mas em alguns países, como os EUA, a palavra *citizenship* seria utilizada como sinônimo de nacionalidade, o que teria confundido os doutrinadores. Assim sendo, nacionalidade seria o vínculo jurídico-político que une o indivíduo ao Estado. Cf. MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Direito internacional público*, p. 670 e 681-682.

<sup>58</sup> Esta discussão a respeito da identidade entre os conceitos de cidadania e nacionalidade está superada em relação à UE. Segundo D'ARCY, a livre circulação de pessoas entre os Estados-membros necessitava de evolução no conceito de cidadania, fazendo com que a mesma ultrapassasse o âmbito interno do Estado para que abrangesse todo o território que integra a UE. Deste modo, "[...] o Tratado de Maastricht incorporou ao Tratado da Comunidade Européia uma nova segunda parte consagrada à cidadania, definindo-a da seguinte maneira: 'É instituída a cidadania da União. É cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-membro. A cidadania da União é complementar da cidadania nacional e não a substitui' (art. 17º TCE [Tratado da Comunidade Européia])". D'ARCY, François. *União Européia: instituições, políticas e desafios*. Rio de Janeiro : Konrad Adenauer Stiftung, 2002, p. 172. Deste modo, o fato de haver uma cidadania complementar à nacional faz com que haja verdadeira distinção entre nacionalidade e cidadania, de maneira a permitir que direitos políticos, como o exercício do voto para eleição do Parlamento Europeu, possam ser efetivados. Para que seja melhor explicada a livre circulação de pessoas na UE, verificar nota de rodapé nº 227.

<sup>59</sup> O Título I (Dos Princípios Fundamentais) da Constituição Federal de 1988 contém, no seu art. 1º, o seguinte texto: "Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o

concernente aos direitos fundamentais, nos capítulos específicos sobre nacionalidade (art. 12) e direitos políticos (art. 14), este último compondo as características da cidadania brasileira.

Diferente exemplo pode ser verificado pelo inciso XIII do art. 22, que estabelece como sendo da União a competência privativa para legislar acerca da nacionalidade, da cidadania e da naturalização, caso em que o termo naturalização é redundante por estar coberto pela nacionalidade. Outro artigo, o de número 68, veda, por seu parágrafo primeiro, a delegação para legislar sobre nacionalidade e cidadania, conforme inciso II<sup>60</sup>. Do mesmo modo, só o cidadão tem prerrogativa para propor ação popular (art. 5º, inciso LXXIII)<sup>61</sup>, ou leis complementares e ordinárias (art. 61), e para denunciar irregularidades perante o Tribunal de Contas da União (TCU) (art. 74, § 2º). O art. 15 determina as razões que levam à suspensão dos direitos políticos e enumera cinco hipóteses para tanto<sup>62</sup>, mas somente na primeira há a menção da perda de nacionalidade, pelo cancelamento da naturalização, previsto no art. 12, §4º, inciso I. Nas outras hipóteses, a perda dos direitos políticos não implica a perda da nacionalidade<sup>63</sup>.

---

poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

<sup>60</sup> O texto do art. 68 prevê que “As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional. § 1.º Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre: [...] II - nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais”. Apud. Id.

<sup>61</sup> No Capítulo I (Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos) da Constituição Federal, o art. 5º define que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]”. Seu inciso LXXIII preconiza que “[...] qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”. Apud. Ibid

<sup>62</sup> O art. 15 da Constituição Federal de 1988 prevê que “[...] é vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: I - cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado; II - incapacidade civil absoluta; III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos; IV - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5.º, VIII; V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º”. Apud. Ibid

<sup>63</sup> DOLINGER, Jacob. *Direito Internacional Privado.*, p. 136-137.

É importante ressaltar que a nacionalidade está vinculada às tradições e aos costumes de uma Nação, em geral sintetizados em uma só língua, por uma comunidade com laços de origem em comum<sup>64</sup>. A nacionalidade poderá ser primária, quando resulta de um fato natural, nascimento, ou secundária, mediante declarações de vontade, do sujeito pretendente e do Estado concedente para que se possa adquirir determinada nacionalidade, independente dos fatores que norteiam o nascimento<sup>65</sup>. E o procedimento para que o estrangeiro obtenha a outorga da nova nacionalidade de um determinado Estado denomina-se naturalização<sup>66</sup>.

O Brasil, assim como vários países do Novo Mundo, adotaram o *jus solis* como causa para a aquisição da nacionalidade primária, portanto, derivada do nascimento do indivíduo dentro do território brasileiro. Não faria sentido para um país recém independente a adoção do *jus sanguinis*, utilizado como critério para concessão da nacionalidade em Estados cujas tradições culturais e emancipação política já haviam se firmado a mais tempo, como nos países europeus. Por este critério, o direito à nacionalidade advém da origem

---

<sup>64</sup> Segundo SEINTENFUS e VENTURA, “[...] configura um princípio costumeiro incontestado do Direito internacional que cada Estado tenha plena e exclusiva competência para dispor sobre aquisição e perda de sua nacionalidade. A CIJ [Corte Internacional de Justiça] já teve ocasião de afirmar que a qualidade de nacional de um Estado funda-se unicamente na lei deste Estado, reconhecendo a competência estatal não somente para legislar sobre a matéria, mas para aplicar dita legislação através de seus órgãos. Entretanto, as Convenções internacionais desempenham um papel importante no sentido de adequar esta competência para que se evitem situações jurídicas complexas decorrentes da aplicação diferenciada de critérios de aquisição e perda de nacionalidade”. SEINTENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy. *Introdução ao direito internacional público*. 2 ed. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 2001, p. 114.

<sup>65</sup> A nacionalidade derivada pode ocorrer através da naturalização, seja ela voluntária ou imposta, e por meio do casamento, do *ius domicilii*, e do *ius laboris*. Em relação ao *ius domicilii*, o domicílio é um elemento subsidiário à aquisição da nacionalidade, tanto originária como derivada. No caso da nacionalidade originária, um exemplo é o do filho de brasileiros que nasce no exterior e que venha residir no Brasil (alínea *c*, inciso I, art. 12 da Constituição Federal de 1988) e no caso da derivada, como sendo elemento capaz de assegurar a naturalização (alínea *b*, inciso II, art. 12 da Constituição Federal de 1988). No âmbito internacional, o domicílio serve para solucionar conflitos de nacionalidades, como o previsto na Convenção sobre Nacionalidade de Haia de 1930, art. 5º. O *ius laboris* em relação ao Brasil reduz de quatro para um ano o período de residência no país para fins de naturalização (Art. 113: O prazo de residência fixado no artigo 112, item III - residência contínua no território brasileiro, pelo prazo mínimo de quatro anos, imediatamente anteriores ao pedido de naturalização - poderá ser reduzido se o naturalizando tiver prestado ou poder prestar serviços relevantes ao Brasil, a juízo do Ministro da Justiça); ou permite ao estrangeiro que tiver trabalhado por dez anos ininterruptos em representação diplomática ou consular brasileira no exterior tenha o tempo de estada de apenas 30 dias, dispensado o requisito da residência (Art. 114, item II da Lei 6.815/80). Cf. DOLINGER, Jacob. *Direito Internacional*., p. 142, atualizado pelas disposições legais contidas em SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

<sup>66</sup> SEINTENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy. *Introdução ao direito internacional público*., p. 114.

sangüínea, estendendo-se de ascendentes a descendentes<sup>67</sup>. Contudo, no decorrer da história jurídica brasileira, o critério do *jus sanguinis*, ligado à filiação do indivíduo, também tem sido utilizado, desde que associado a outros elementos.

Por conseguinte, além dos nascidos no Brasil Império, cidadãos brasileiros eram também os filhos legítimos de pai brasileiro e os ilegítimos de mãe brasileira nascidos em país estrangeiro, desde que viessem a se domiciliar no Brasil, conforme o art. 6º, inciso II, da Carta Imperial de 1824<sup>68</sup>. A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1891 repetiu os mesmos termos da Constituição anterior, somente trocando as palavras Império por República. Em ambos os casos, não eram reconhecidos como brasileiros os filhos ilegítimos de pai brasileiro com mãe estrangeira, nascidos fora do Brasil. Já a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1934, embora tenha eliminado qualquer referência a filhos ilegítimos, só reconhecia como brasileiros os nascidos em país estrangeiro de pais ou mães brasileiros(as) que optassem pela nacionalidade brasileira na maioria. A Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1937, repetiu os mesmos dispositivos de 1934<sup>69</sup>.

Em relação aos brasileiros naturalizados, a Carta Imperial os dividia em duas categorias. Primeiramente, o art. 6º, inciso IV identificava os portugueses que já residiam no Brasil na época da Proclamação da Independência e que poderiam optar tacitamente pela nacionalidade brasileira, mantendo a residência no Brasil<sup>70</sup>. Por fim, o art. 6º, inciso V,

---

<sup>67</sup> Id., p. 114 e 119.

<sup>68</sup> DOLINGER indica que o texto constitucional de 1824 trata a nacionalidade originária como sendo a capaz de produzir brasileiros natos através do princípio do *ius soli*. Contudo, fez-se concessão parcial ao *ius sanguinis*, como elemento funcional, desde que acoplado ao *ius domicilii*. DOLINGER, Jacob. *Direito Internacional Privado*., p. 142-143.

<sup>69</sup> PIMENTA, Cornélio Octávio Pinheiro. Estudo comparativo da constituição de 1988 com as bases constitucionais brasileiras., p. 83.

<sup>70</sup> Id., p. 83.



apontava os demais estrangeiros que quisessem se naturalizar, independente da religião que professasse, desde que cumpridos os requisitos determinados por lei<sup>71</sup>.

A Constituição Republicana de 1891 tratava do assunto em seu art. 69, incisos 4º, 5º e 6º. Segundo o texto constitucional, os estrangeiros que se achassem em terras brasileiras em 15 de novembro de 1889 poderiam ser considerados brasileiros, desde que não declarassem, no período de seis meses depois de a Constituição ter entrado em vigor, o ânimo de conservarem a nacionalidade de origem<sup>72</sup>. Os estrangeiros casados com brasileiras ou que tivessem filhos brasileiros, desde que possuíssem bens móveis no Brasil e neles residissem eram considerados cidadãos brasileiros, a não ser que houvesse declarado intenção de não mudarem de nacionalidade. A Constituição de 1934 não tratava diretamente da matéria, remetendo-a para hipóteses contidas em lei, segundo seu art. 106, alínea *d*. O mesmo ocorreu com a Constituição de 1937, de acordo com o art. 115, alínea *d*<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> Em 23 de outubro de 1832 surgiu a primeira lei brasileira a tratar genericamente da naturalização de estrangeiros no Brasil, sancionada pela Regência, após a abdicação de D. Pedro I. Para que o estrangeiro pudesse se naturalizar (art. 1º), deveria: ser maior de 21 anos (§1º); encontrar-se no gozo dos direitos civis como cidadão do país de origem, a não ser que os houvesse perdido por motivos políticos (§2º); haver declarado na Câmara Municipal da localidade onde residisse seus princípios religiosos, sua pátria natal e sua pretensão de fixar domicílio no Brasil (§3º); ter residido no Brasil por quatro anos consecutivos depois da declaração mencionada, excetuando-se aqueles que já residiam no país após quatro anos da promulgação da lei, que poderiam requerer a naturalização em apenas um ano (§4º); e ser possuidores de bens no Brasil, ou de algum estabelecimento industrial ou que estivesse exercendo profissão útil, pois poderia, assim, viver honestamente de seu trabalho (§5º). Pelo disposto no art. 2º, os casados com brasileiras, os inventores e industriais, os que tivessem adotado brasileiros, os que tivessem prestado serviço militar em campanha pelo Brasil ou que restassem feridos pela defesa do país, os que houvessem sido admitidos em faculdades e liceus do Império e os declarados beneméritos do Corpo Legislativo só estavam sujeitos à prova do § 3º do art. 1º. Posteriormente, o Decreto nº 291, de 30 de agosto de 1843 reduziu o prazo de quatro para dois anos para que fosse feita a declaração prevista na lei de 1832. Na seqüência, o Decreto nº 397, de 3 de setembro de 1846, determinou que fossem reconhecidos como cidadãos brasileiros os estrangeiros estabelecidos nas colônias de São Leopoldo e São Pedro de Alcântara das Torres, no Rio Grande do Sul, desde que assinassem termo de declaração em suas respectivas Câmaras Municipais. O direito à naturalização também foi estendido aos estrangeiros da colônia de São Pedro de Alcântara (SC) e Petrópolis (RJ) pelo Dec. nº 518, de 31 de janeiro de 1850. A Lei de Terras, de 1850 (Lei nº 601, de 18 de setembro), facilitou ainda mais a possibilidade de naturalização para todos os estrangeiros que comprassem terras no Brasil e nelas se estabelecessem, ou que viessem ao país para implementar quaisquer processos industriais, no mesmo sentido do Decreto nº 397 de 1846. O Decreto nº 712 de 16 de setembro de 1853 estendeu todas as recomendações da Lei de Terras para todos os estrangeiros que viessem estabelecer colônias no Brasil. Cf. CAVARZERE, Thelma Thais. *Direito internacional da pessoa humana.*, p. 259-260. Este tema será pormenorizadamente abordado no capítulo II. e apud. IOTTI, Luiza Horn. *Imigração e colonização.* p. 90-92, 101-109. Este tema será abordado também pelo item 2.2 do Capítulo II.

<sup>72</sup> A aceitação tácita da nacionalidade brasileira, apesar de não mais obrigatória, como no Império, foi ampliada pela Constituição de 1891, conforme seu art. 69. DOLINGER, Jacob. *Direito Internacional Privado.*, p. 142-143.

<sup>73</sup> PIMENTA, Cornélio Octávio Pinheiro. Estudo comparativo da constituição de 1988 com as bases constitucionais brasileiras., p. 84.

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil (chamada Carta Democrática), de 1946, remetia o assunto à lei ordinária<sup>74</sup>, através de seu art. 129, inciso IV, abrindo, contudo, exceção aos portugueses, que para serem reconhecidos brasileiros deveriam apenas ter residido no Brasil por um ano ininterruptamente, dotados de idoneidade moral e de sanidade física<sup>75</sup>.

A Constituição do Brasil, de 1967, através de seu art. 140, inciso II, alínea *b*, itens 1, 2 e 3 e a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, art. 145, inciso II, alínea *b*, itens I, II e III, inovaram a respeito dos brasileiros naturalizados, pois trouxeram diretamente, no próprio texto constitucional, disposições relativas à naturalização de estrangeiros. Assim, por intermédio do disposto, os estrangeiros que houvessem sido admitidos no Brasil durante seus primeiros cinco anos de vida, e nele tivessem se radicado, deveriam manifestar a nacionalidade brasileira até dois anos após atingirem a maioridade. Aqueles que fossem admitidos no Brasil com mais de cinco anos de vida, mas antes da maioridade, e que fizessem curso superior em estabelecimento nacional poderiam adquirir a nacionalidade brasileira, desde que a requeressem até um ano após sua formatura. Em relação aos portugueses, vigiam os mesmos mecanismos existentes na Constituição de 1946<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> A lei ordinária que se seguiu à Constituição de 1946 foi a lei nº 818, de 18 de setembro de 1949, que regula a aquisição, a perda e a reaquisição da nacionalidade, e a perda dos direitos políticos. Apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

<sup>75</sup> Segundo o art. 129 da Constituição Federal de 1946, “São brasileiros: I - os nascidos no Brasil, ainda que de pais estrangeiros, não residindo estes a serviço do seu país; II - os filhos de brasileiro ou brasileira, nascidos no estrangeiro, se os pais estiverem a serviço do Brasil, ou, não o estando, se vierem residir no País. Neste caso, atingida a maioridade, deverão, para conservar a nacionalidade brasileira, optar por ela, dentro em quatro anos; III - os que adquiriram a nacionalidade brasileira nos termos do art. 69, nos IV e V, da Constituição de 24 de fevereiro de 1891; IV - os naturalizados pela forma que a lei estabelecer, exigidas aos portugueses apenas residência no País por um ano ininterrupto, idoneidade moral e sanidade física”. Apud. Id.

<sup>76</sup> PIMENTA, Cornélio Octávio Pinheiro. Estudo comparativo da constituição de 1988 com as bases constitucionais brasileiras., p. 84.

A Emenda de 1969, conforme disposições de seu art. 199, foi o primeiro texto constitucional a conceder aos portugueses os mesmos direitos dos brasileiros natos, exceto para certos cargos, desde que houvesse a reciprocidade para com os brasileiros<sup>77</sup>.

A atual Constituição, vigente desde 1988, segue a mesma linha das Constituições de 1946, 1967 e 1969 em relação aos portugueses, segundo dispõe o art. 12, inciso II, alínea *a*. Mantém, inclusive, a reciprocidade mencionada em 1969. São, pois, brasileiros: natos, aqueles que nasceram na República Federativa do Brasil, ainda que seus pais sejam estrangeiros, desde que não estejam a serviço de seu país (art. 12, I, *a*); ou os que nasceram no estrangeiro, de pai ou mãe brasileiros, desde que qualquer deles esteja a serviço do país (art. 12, I, *b*); ou os nascidos no estrangeiro, de pai ou mãe brasileiros, desde que venham a residir no Brasil e optem, a qualquer tempo, pela nacionalidade brasileira (art. 12, I, *c*).

A naturalização poderá ser *ordinária* ou *extraordinária*, conforme art. 12, II da Constituição Federal. A naturalização ordinária prevê o atendimento de várias condições estipuladas no Estatuto do Estrangeiro de 1980, sendo elas: capacidade civil, nos termos da lei brasileira; registro como permanente no Brasil, obtido através de visto; leitura e a escrita da língua portuguesa, levando-se em consideração as condições do solicitante; boa conduta; exercício de profissão ou a posse de bens suficientes para a manutenção própria e de sua família; inexistência de denúncia, pronúncia ou de condenação no Brasil ou exterior por crime doloso com pena mínima de prisão cominada abstratamente, superior a um ano; residência contínua<sup>78</sup> em território nacional pelo prazo mínimo de quatro anos, imediatamente anterior ao pedido de naturalização<sup>79</sup>.

---

<sup>77</sup> Id., p. 84.

<sup>78</sup> A residência será contínua a não ser que haja justificativa relevante e a soma de períodos de ausência não seja superior a dezoito meses. Tal prazo de quatro anos poderá ser reduzido ou o requisito poderá ser dispensado. A redução ocorre quando o requerente possui filho ou cônjuge brasileiro (prazo passa a ser de um ano), se o naturalizando é recomendado por sua capacidade profissional ou pode prestar serviços relevantes ao Brasil conforme avaliação do Ministério da Justiça (prazo passa a ser de dois anos), se é proprietário, no Brasil, de bem imóvel cujo valor seja igual ou pelo menos mil vezes o maior valor de referência, ou se é industrial que disponha de fundos de igual valor, ou ainda possui cotas ou ações de montante

A naturalização extraordinária será adquirida por estrangeiros residentes no Brasil há mais de 15 anos ininterruptos, que não tenham sido condenados penalmente (art. 12, II, *b*). Este prazo era anteriormente de 30 anos, mas foi reduzido pela Emenda Constitucional nº 3 de 1994. Também está prevista a naturalização fundada na radicação precoce (art. 115, §2º, I, da Lei 6.964/81, que alterou disposições do Estatuto do Estrangeiro) e na conclusão de curso superior (art. 115, §2º, II do mesmo texto legal)<sup>80</sup>.

No Brasil, a situação jurídica do estrangeiro foi especificada primeiramente pelo Decreto-lei nº 406 de 4 de maio de 1938, regulamentado pelo Decreto-lei nº 639 de 20 de agosto de 1938. Posteriormente, novo Decreto-lei (941), de 13 de outubro de 1969, regulamentado pelo Decreto nº 66.689, de 11 de junho de 1970, passou a vigorar, revogando o de 1938. Atualmente, vige a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, regulamentada pelo Decreto 86.715, de 10 de dezembro de 1981.

Desta forma, os estrangeiros no Brasil são todos os indivíduos que não adquiriram a nacionalidade brasileira. Aquele que reside no Brasil exerce o direito de liberdade de locomoção, assim como todo o nacional, desde que tenha ingressado regularmente no país<sup>81</sup>. Contudo, é importante frisar que estrangeiro e imigrado não são conceitos sinônimos. Conforme VAINER,

enquanto a categoria de estrangeiro remete essencialmente, e antes de mais nada, a um estudo jurídico, a categoria de imigrado refere-se a uma condição social. Nesta e para esta condição social é que o estatuto jurídico de estrangeiro ganha novos significados e passa a funcionar como discriminante político, econômico, cultural<sup>82</sup>.

---

idêntico em sociedade voltada à exploração industrial (prazo passa a ser de três anos). A dispensa do requisito ocorre quando o requerente é casado há mais de cinco anos com diplomata brasileiro em atividade ou sendo o naturalizando empregado em Missão Diplomática ou Repartição consular no Brasil com mais de dez anos de serviços ininterruptos. Exige-se, então, estada de 30 dias no território nacional. Cf. SEINTENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy. *Introdução ao direito internacional público*, p. 120-121.

<sup>79</sup> Id., p. 120.

<sup>80</sup> Ibid., p. 121.

<sup>81</sup> Ibid., p. 123.

<sup>82</sup> VAINER, Carlos B. Estado e migração no Brasil: da imigração à emigração. In. PATARRA, Neide Lopes (coord.). *Emigração e imigração internacionais no Brasil contemporâneo*. 2 ed. São Paulo : FNUAP, 1995, p. 49.

Desta maneira, para que se possa melhor entender a posição do estrangeiro, cujo conceito é juridicamente compreendido dentro da ordem jurídica brasileira, e do migrante, cuja condição social lhe confere caráter de maior ou menor excepcionalidade dentro da sociedade brasileira, é necessário estudo mais aprofundado do que venham a ser os movimentos migratórios, assim como a importância dos migrantes e de seu trabalho no mundo atual.

## **1.2 – Os Movimentos Migratórios e os Migrantes no Passado e no Presente do Brasil**

Os movimentos migratórios sempre foram frequentes na história da humanidade. Sua ocorrência, resultante da procura do homem por maiores espaços e melhores condições de vida, era considerada necessária em tempos mais remotos, nos quais as terras, cuja organização independia da existência de fronteiras, eram dominadas pelos indivíduos que delas se apossassem e defendessem. Atualmente, o estudo de tais movimentos faz-se imprescindível em razão das consequências que o deslocamento de pessoas entre países pode ocasionar para a política, para a economia e para as relações sociais tanto do Estado de onde tais sujeitos se originam, quanto daquele a que se destinam. Deste modo, o pensamento de CAVARZERE, GARCIA JÚNIOR e FRANCO FILHO<sup>83</sup> serão subsidiários para a demonstração de conceitos-chaves que permeiam os movimentos migratórios de forma geral.

---

<sup>83</sup> CAVARZERE, Thelma Thais. *Direito internacional da pessoa humana: a circulação internacional de pessoas*. 2 ed. Rio de Janeiro : Renovar, 2001; GARCIA JÚNIOR, Armando Álvares. *Direito internacional: questões atuais*. São Paulo :

Em relação à influência que tais deslocamentos ocasionaram em terras brasileiras, será necessário estudo mais aprofundado. O Brasil, no passado, foi marcado pelo grande impacto da imigração internacional dos séculos XIX e XX, tanto em razão do montante populacional que aportou em terras brasileiras quanto pelas diferenças introduzidas por este contingente nas estruturas demográficas e socioeconômicas do país. Alguns autores servirão de guia para que se possa entender melhor as motivações que induziram a vinda de tantas pessoas para a América, e conseqüentemente, para o Brasil. Por esta razão, HOBBSAWM, RENOUVIN, DUROSSELLE, BASSANEZI<sup>84</sup>, dentre outros, serão fundamentais.

Para que houvesse a devida recepção do grande volume de imigrantes no período compreendido entre 1808 e os dias atuais, será necessário abordar as medidas jurídicas implementadas que facilitaram ou mesmo promoveram a entrada de estrangeiros no Brasil. Sobre este tema, FRAGA, CAVARZERE, DIÉGUES JÚNIOR e CARONE<sup>85</sup> serão de valia inestimável.

Os atuais fenômenos migratórios e suas influências no Brasil serão também abordados, com a indispensável colaboração de textos de PEIXOTO, que se utilizou dos ensinamentos de APPLEBYARD para analisar e identificar tais acontecimentos. Para que a

---

Aduaneiras, 2000; FRANCO FILHO, Geogenor de Souza. *Relações de trabalho na pan-amazônica*: a circulação de trabalhadores. São Paulo : LTr, 1996.

<sup>84</sup> HOBBSAWM, Eric J. *A era das revoluções 1789-1848*. 14. ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 2001; DUROSSELLE, Jean-Baptiste; RENOUVIN, Pierre. *Introdução à história das relações internacionais*. Trad. Hélio de Souza. São Paulo : Difusão européia do livro, 1967; DUROSSELLE, Jean-Baptiste. *Todo império perecerá*: teoria das relações internacionais. Brasília : UNB, 2000; BASSANEZI, Maria Sílvia B. Imigrações internacionais no Brasil: um panorama histórico. In: PATARRA, Neide Lopes (coord.). *Emigração e imigração internacionais no Brasil contemporâneo*: programa interinstitucional de avaliação e acompanhamento das migrações internacionais no Brasil. 2 ed. São Paulo : FNUAP, 1995, Vol I., p. 1-38.

<sup>85</sup> FRAGA, Mirtô. *O novo estatuto do estrangeiro comentado*: Lei nº 6.815, de 19.08.1980, alterada pela Lei 6.964, de 09.12.1981. Rio de Janeiro : Forense, 1985; CAVARZERE, Thelma Thais. *Direito internacional da pessoa humana*; DIÉGUES JÚNIOR, Manuel. *Imigração, urbanização e industrialização*: estudo sobre alguns aspectos da contribuição cultural do imigrante no Brasil. Brasília : MEC, 1964; CARONE, Edgar. *A república velha I*: instituições e classes sociais. 2 ed. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1972.

situação brasileira atual possa ser confrontada com as conseqüências dos surtos migratórios hodiernos, fez-se necessário o estudo de textos de BARRETO, SILVA<sup>86</sup>, dentre outros.

Desta forma, inicia-se este item com o entendimento do que venha a se constituir migração. Entende-se por migração, conforme CAVARZERE, o movimento em si, ou seja, a circulação de pessoas, seja dentro do território, constituindo assim o movimento migratório interior, seja para fora dele, caracterizando o movimento migratório exterior ou internacional. Desta forma, por imigração, a ação de vir estabelecer-se em um país estrangeiro, antônimo de emigração<sup>87</sup>. Emigração, portanto, representa a saída de indivíduos ou grupos de pessoas do território de determinado Estado para o estabelecimento temporário ou permanente em outro país. GARCIA JÚNIOR entende que a imigração somente pode ocorrer com a transferência do domicílio, sendo que o trânsito e a residência temporária não a implicam<sup>88</sup>.

A emigração pode apresentar-se como temporária ou definitiva, individual ou coletiva. Suas conseqüências são drásticas tanto para os países de origem quanto para os destinatários. Os emigrantes podem constituir-se elementos de desordem, e não de prosperidade, dada a dificuldade de inclusão dos indivíduos estranhos ao ambiente<sup>89</sup>.

No caso de trabalhadores estrangeiros que se endereçam ao meio rural, há tendência de serem mais facilmente assimilados pela necessidade de trabalho no campo, de

---

<sup>86</sup> PEIXOTO, José Alfredo. As migrações e a organização do espaço: novas dinâmicas territoriais e fluxos de trabalho nos contextos nacional e internacional. In: PEREIRA, António Garcia (*et al.*). *Globalização: novos rumos no mundo do trabalho*. Florianópolis : UFSC, SOCIUS, 2001, p. 157-206; BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. Considerações sobre a imigração no Brasil contemporâneo. In: CASTRO, Mary Garcia (coord.). *Migrações Internacionais: contribuições para políticas*. Brasília : CNPD, 2001, p. 63-72; SILVA, Sidney A. Hispano-americanos no Brasil: entre a cidadania sonhada e a concedida. In: CASTRO, Mary Garcia (coord.). *Migrações Internacionais: contribuições para políticas*. Brasília : CNPD, 2001, p. 489-502.

<sup>87</sup> CAVARZERE, Thelma Thais. *Direito internacional da pessoa humana.*, p.10.

<sup>88</sup> GARCIA JÚNIOR, Armando Álvares. *Direito internacional.*, p. 66.

<sup>89</sup> Segundo MARTINS, o capital produz para vender, transformando todos em consumidores, o que torna a exclusão de indivíduos um componente não condizente com o sistema capitalista. Entretanto, o problema reside no tempo, na demora para incluir o migrante, que fica, a cada dia, mais longo. MARTINS, José de Souza. O problema das migrações no limiar do terceiro milênio. In: SERVIÇO PASTORAL DO IMIGRANTE (SPM); CENTRO DE ESTUDOS MIGRATÓRIOS

caráter menos qualificado que nas cidades. Entretanto, quando entram no país de destino em número excessivo, na maioria das ocasiões o contingente estrangeiro não é assimilado pela população local, que passa a encarar sua presença como sinal de marginalização e desestruturação dos padrões laborais já estabelecidos. De outro lado, a emigração temporária de profissionais altamente qualificados para países menos desenvolvidos, como o caso do Brasil, via de regra diminui os salários dos nacionais do país receptor, acabando por transferir riqueza para o estrangeiro<sup>90</sup>.

Portanto, a emigração e a imigração tocam interesses próprios do Estado. Segundo CAVARZERE é comum encontrar expresso, em doutrina, o entendimento de que esses são assuntos reservados ao domínio da jurisdição doméstica<sup>91</sup>. Assim sendo, o Estado seria soberano para, em um primeiro momento, permitir ou não aos seus nacionais viajar para o exterior e, finalmente, para determinar as condições de entrada e o estabelecimento do estrangeiro em seu território. Desta forma, seria sempre prioridade do Estado legislar e resolver sobre aspectos soberanos<sup>92</sup> (reconhecida pelo art. 2º, alínea 7ª da Carta das Nações Unidas<sup>93</sup>), e o direito de ir e vir, apesar de definido pela Declaração Universal dos Direitos do Homem<sup>94</sup> ao afirmar em seu art. XIII-2 “[...] que todo homem tem o direito de deixar

---

(CEM); et al. (org). *O fenômeno migratório no limiar do 3º milênio: desafios pastorais*. Petrópolis (RJ): Vozes, 1998, p. 20-21.

<sup>90</sup> CAVARZERE, Thelma Thais. *Direito internacional da pessoa humana.*, p. 11.

<sup>91</sup> Id., p. 11. Em contraponto, GARCIA JÚNIOR afirma que “[...] as normas jurídicas sobre emigração, imigração e entrada de estrangeiros, bem como sua expulsão e deportação são elaboradas exclusivamente pelo Estado (no Brasil, pela União)”. GARCIA JÚNIOR, Armando Álvares. *Direito internacional. id.*, p. 66. No mesmo sentido, FRAGA, Mirtô. *O novo estatuto do estrangeiro comentado.*, p. 2.

<sup>92</sup> A soberania, conceito que pode ser atribuído somente aos Estados Modernos, no aspecto interno, representa o monopólio da coerção legítima exercido em determinado território. Desta forma, no que concerne à competência, justifica a criação de ordenamento jurídico para o exercício do poder legítimo de um determinado grupo em determinadas fronteiras. Cf. SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy. *Introdução ao direito internacional público.*, p. 61-63.

<sup>93</sup> Em 26 de junho de 1945 foi assinada a Carta de São Francisco, que criou a ONU.

<sup>94</sup> Em 10 de dezembro de 1948, a Assembléia Geral das Nações Unidas adotou a Declaração Universal dos Direitos do Homem, que se sustenta sob os ideários da dignidade e das garantias dos homens como os mantenedores da justiça e da paz para a humanidade. Deste modo, “[...] os direitos e liberdades individuais clássicas foram marcantes na Declaração: direito à vida, à liberdade, à segurança pessoal; proibição da escravidão e de tratamentos desumanos; igualdade perante a lei; proibição de prisão arbitrária e do exílio forçado; direito de livre circulação e de asilo; direito à nacionalidade, à propriedade; liberdade de pensamento, de consciência, de religião, de associação, de casamento e liberdade política”. SEITENFUS, Ricardo. *Manual das organizações internacionais*. Porto Alegre: livraria do Advogado, 1997, p. 138-139.



qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar”, se tornou limitado em razão do poder de cada Estado<sup>95</sup>.

O direito de emigrar, entretanto, é inerente à pessoa humana, pois implica na liberdade de ir e vir, constando da Declaração dos Direitos do Homem da ONU. Neste ponto, figura-se a primeira contradição relativa aos movimentos migratórios. O direito de ir e vir é considerado como sendo autodeterminação pessoal, mas, por outro lado, também é direito do Estado controlar as migrações, seja para impedir seu despovoamento, seja para impedir a entrada de elementos perigosos e desestabilizadores da ordem interna<sup>96</sup>.

Este assunto é polêmico, pois ao mesmo tempo em que gera conseqüências jurídicas importantes também desperta indagações do ponto de vista sociológico. Segundo VAINER, duas são as principais correntes sociológicas que estudam as migrações. A primeira, de inspiração liberal, é aquela pela qual o migrante é encarado como força de trabalho do *mercado*, isto é, tendo o mercado de trabalho como um de seus segmentos, o capital humano é livre para se deslocar e procurar a situação ótima para se exercitar. Já a corrente de inspiração estruturalista entende que a liberdade de trabalho tem dupla face: uma positiva, pela qual o trabalhador é livre para vender sua força e trabalho, e uma negativa, pois o trabalhador é sempre obrigado a vendê-lo. O trabalhador torna-se, pela segunda face, escravo de sua necessidade, ou seja, parte da estrutura, tendo sua suposta liberdade derivada de uma ficção que esconde os condicionamentos impostos pelo capital. Todavia, VAINER defende que a violência é o fator preponderante no deslocamento das pessoas. Cita, como exemplo, os *reassentados involuntários*, expressão pela qual denomina os indivíduos e famílias compulsoriamente deslocados pela construção de barragens, renovação urbana, etc.

---

<sup>95</sup> A consagração do direito internacional de migração também se repete no art. VIII da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, adotada na IX Conferência Internacional Americana (Bogotá, 1948) e em Pactos firmados no âmbito da ONU, aprovados pela Resolução 2200 (XXI) de 16 de dezembro de 1966, sejam eles: Pacto Internacional de Direitos

Entende o autor que a violência também se manifesta na interdição da circulação, pois enquanto alguns são obrigados a se deslocar, outros são impedidos de fazê-lo. Desta forma, reconhece-se a dimensão política do fato migratório, que extrapola o nível econômico e enquadra processos de dominação, desnudando uma das principais promessas da modernidade: a liberdade de ir e vir em um mundo sem fronteiras, globalizado<sup>97</sup>.

Contudo, mesmo com os impasses e limitações jurídicas, políticas e sociais existentes na época presente, é possível afirmar que o encontro de pessoas de culturas díspares se configura como um dos motores que impulsionam a história<sup>98</sup>. O convívio de pessoas diferentes, alheias ao meio, é considerado estímulo tanto para a invenção quanto para a imitação, representando ainda o melhor meio para compartilhar informações, difundir técnicas, idéias e cultura pelo mundo<sup>99</sup>.

Em função da sua importância na comunicação do conhecimento, por séculos os movimentos migratórios foram considerados parte do comportamento econômico e social de diversos povos do globo. Somente começaram a ser encarados com relevância e preocupar a opinião pública após a Renascença, quando as conseqüências dos deslocamentos humanos se confrontaram com interesses de reinos e cidades-estados européias. Ainda assim, grandes contingentes continuaram deixando seus países, na ânsia de procurar melhores condições de vida, muitas vezes apoiados por iniciativas estatais. Finalmente, no período entre as duas

---

Civis e Políticos (art. 12) e Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Cf. FRANCO FILHO, Georgenor de Sousa. *Relações de trabalho na pan-amazônica*, p. 49.

<sup>96</sup> CAVARZERE, Thelma Thais. *Direito internacional da pessoa humana*, p.11.

<sup>97</sup> Cf. VAINER, Carlos B. Deslocados, reassentados, clandestinos, exilados, refugiados, indocumentados... as novas categorias de uma sociologia dos deslocamentos compulsórios e das restrições migratórias. In: CASTRO, Mary Garcia (coord.). *Migrações Internacionais: contribuições para políticas*. Brasília : CNPD, 2001, p. 177-182.

<sup>98</sup> Segundo MELLO, Francisco de Vitória, eminente jurista espanhol do século XVI, já defendia o direito de deslocamento dos indivíduos sob a denominação *jus communicationis*. Cf. MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Direito constitucional internacional*, p. 238.

<sup>99</sup> Segundo FRANCO FILHO, não se pode duvidar que o homem constantemente buscou relacionamentos com seus semelhantes, a partir da formação da própria família, que seria o chamado núcleo natural da sociedade, conforme art. XVI, 3, da Declaração Universal dos Direitos do Homem. Assim sendo, a solidariedade seria uma das primeiras formas que geraria a aproximação entre os humanos. FRANCO FILHO, Georgenor de Sousa. *Relações de trabalho na pan-amazônica*, p. 29-30.

grandes guerras mundiais (1919-1934), os Estados resolveram interferir, limitando a saída e a entrada de pessoas estrangeiras em seus territórios, o que diminuiu a incidência dos deslocamentos humanos. Medidas restritivas foram tomadas após a Primeira Guerra Mundial, quando os espaços para ocupação disponível diminuíram, as hostilidades contra estrangeiros aumentaram e os entraves de ordem política, econômica e ideológica impostas à imigração se acirraram. As restrições unilaterais dos Estados e os acordos bilaterais tornaram-se freqüentes, tendo como principais limitações aquelas advindas do prejuízo à ordem pública<sup>100</sup>.

É importante salientar que uma das limitações do direito de ir e vir instituída pelos Estados pode se constituir de acordo com o grau de conhecimento profissional do migrante. Tal impedimento é capaz de proibir a partida de mão-de-obra qualificada para outros países, ou, ao contrário, limitar e mesmo vedar a concessão de visto profissional para pessoas que não possuam a qualificação profissional exigida. Este tipo de barreira é muito usual, sendo que o último caso é freqüente no Brasil<sup>101</sup>. Para GARCIA JÚNIOR, a migração trabalhista, que seja ou não resultante da livre circulação de pessoas possibilitada pela integração jurídica entre Estados, tem merecido maior atenção nos dias atuais, em virtude, principalmente, dos reflexos evidentes que sua ocorrência costuma provocar na economia e no meio social do país receptor, mais especificadamente no caso de entrada e permanência ilegal de trabalhadores<sup>102</sup>.

Feita esta introdução, é valioso ressaltar que, na era moderna da história da humanidade, as migrações se iniciaram no princípio do século XIX e atingiram seu auge no período compreendido entre 1880 e 1914. Este episódio ficou conhecido como *a grande imigração*, que agregava importantes somas de imigrantes, principalmente camponeses

---

<sup>100</sup> CAVARZERE, Thelma Thais. *Direito internacional da pessoa humana.*, p.44.

<sup>101</sup> Id., p. 77.

européus, que se deslocaram para os Estados americanos, sobretudo os Estados Unidos da América (EUA). Este fenômeno mundial de transmigração humana, obviamente facilitado pela ausência de regulação estatal, nunca foi antes relatado na história<sup>103</sup>.

Nessa época, grandes transformações sociodemográficas<sup>104</sup> ocorreram na população européia, ocasionando a designada *transição demográfica*<sup>105</sup>. A expansão do capitalismo, que cruzou as fronteiras inglesas para atingir os demais países europeus, gerou outras conseqüências importantes para a formação de contingente de trabalhadores rurais sem ocupação laboral. Mudanças importantes no cenário político da Europa também causaram alterações nas fronteiras então conhecidas, acarretadas por sucessivas guerras declaradas em razão da disputa de poder, que foram fundamentais para a geração de excedentes populacionais famintos e desprotegidos. Esta grande massa popular foi lançada à emigração oceânica ainda em razão das facilidades e do barateamento dos custos de transporte e comunicação já implementados pelos avanços tecnológicos resultantes da Revolução Industrial<sup>106</sup>.

Apesar das dificuldades por que passavam os migrantes, é importante frisar que nos países de embarque as conseqüências trazidas pela emigração verificaram-se inicialmente vantajosas tanto na ordem social, como na econômica e na política. A miséria e o desemprego que antes imperavam foram imediatamente contidos, houve mais facilidade

---

<sup>102</sup> GARCIA JÚNIOR, Armando Álvares. *Direito internacional*., p. 66.

<sup>103</sup> DUROSELLE, Jean-Baptiste; RENOUVIN, Pierre. *Introdução à história das relações internacionais*., p. 49-50.

<sup>104</sup> Segundo HOBBSAWM, o período que se inicia em 1789, com a Revolução Francesa, até 1848, com o término da primeira fase da Revolução Industrial, foi marcado por mudanças fundamentais nos padrões de vida no mundo. Primeiramente, a população mundial teve um aumento sem precedentes, maior nas áreas econômicas mais avançadas e, por conseguinte, mais submetidas aos efeitos das Revoluções Francesa e Industrial. Este aumento estimulou a economia e produziu número considerável de trabalhadores e consumidores. A segunda grande mudança ocorreu nas comunicações, com o aumento na malha ferroviária, a abertura de novas rotas fluviais por meio da utilização do navio a vapor, a melhoria da velocidade na capacidade de carga dos transportes, o incremento do sistema de correios e, por conseguinte, a diminuição das distâncias, o que também contribuiu para conter as altas taxas de mortalidade. A terceira grande mudança é representada pelo aumento do volume do comércio e pela emigração. Entre 1780 e 1840, o comércio internacional no mundo ocidental triplicou e, entre 1780 e 1850, multiplicou mais de quatro vezes. HOBBSAWM, Eric J. *A era das revoluções 1789-1848*., p. 188-191.

<sup>105</sup> BASSANEZI, Maria Sílvia B. *Imigrações internacionais no Brasil: um panorama histórico*., p. 3.

<sup>106</sup> Id., p. 3.

de importação de matérias primas e garantiu-se a passividade da população frente à ordem política estabelecida, visto que emigraram vários dos que se descontentavam com a ordem social então vigente. As exportações também foram intensificadas, pois os costumes advindos da pátria natal dos imigrados perduraram como ponto de referência ainda por tempo considerável, movimentando a economia de Estados emissores e de receptores<sup>107</sup>.

Do ponto de vista dos países receptores, principalmente em relação ao Brasil, os motivos que atraíram mão-de-obra imigrante resultou da expansão do capitalismo e da necessidade instituída de substituir a mão-de-obra escrava pela livre. A baixa densidade demográfica do continental Brasil e o mercado de trabalho mais acessível, que as terras brasileiras prometiam, influenciaram tanto os grupos migratórios a optarem pelo país, como ponto de chegada da difícil jornada ultramarina, quanto os agenciadores de mão-de-obra a intermediarem as imigrações visando o trabalho e a colonização do país<sup>108</sup>.

Importa ressaltar, porém, que os inconvenientes até então inexistentes fizeram-se presentes em tempo relativamente curto. Percebeu-se a considerável redução da mão-de-obra ativa nos países fornecedores de mão-de-obra imigrada, pois a juventude foi a parcela da população que mais emigrou. Em decorrência, acelerou-se significativamente o envelhecimento demográfico, provocando sensível diminuição dos efetivos militares. Por esta razão, após o término da Primeira Guerra Mundial e, conseqüentemente,

[...] depois de 1919, a passividade longo tempo manifestada pela maioria dos Estados, relativamente aos movimentos migratórios, desaparecia. Por tôda parte uma abundante legislação testemunha o interêsse dos poderes públicos a respeito dêsses movimentos<sup>109</sup>.

---

<sup>107</sup> DUROSELLE, Jean-Baptiste; RENOUVIN, Pierre. *Introdução à história das relações internacionais.*, p. 50-51.

<sup>108</sup> BASSANEZI, Maria Sílvia B. *Imigrações internacionais no Brasil.*, p. 3.

<sup>109</sup> DUROSELLE, Jean-Baptiste; RENOUVIN, Pierre. *Introdução à história das relações internacionais.*, p. 53-54.

Desta feita, o período entreguerras, caracterizado pelo nacionalismo crescente, traçou políticas restritivas para a migração, seguida, inclusive pelo Brasil<sup>110</sup>. Adotou-se, portanto, o passaporte como medida auxiliar tanto para controlar a migração quanto para classificar cidadãos e não-cidadãos de determinados Estados.

Contextualmente, o passaporte, entendido como documento capaz de permitir o ingresso de estrangeiros no Brasil, teve sua utilização prevista na Colônia e após a Independência, por todas as Constituições brasileiras. A entrada de estrangeiros no Brasil, aberta legalmente pela Carta Régia de 1808 era, no Império, precedida de passaporte, por meio do Decreto de 2 de dezembro de 1820 e da Decisão de 12 de novembro de 1822. Tal documento era exigido tanto de nacionais como também de estrangeiros, que quisessem entrar ou sair do reino ou das províncias<sup>111</sup>.

Neste aspecto, a Constituição Política do Império do Brasil, jurada em 25 de março de 1824 pelo Imperador D. Pedro I, apesar de exigir passaporte, indicava, em seu art. 179, a liberdade de circulação de pessoas dentro das fronteiras nacionais, com base nos direitos individuais, daqueles que quisessem permanecer ou sair do Império. E no início do Brasil República, a situação legislativa referente à entrada de estrangeiros no Brasil não sofreu alterações drásticas, tendo sido até facilitada. O país ainda precisava de muitos trabalhadores para as plantações de café espalhadas pelas regiões dos atuais Sul e Sudeste, e de pessoas aptas a colonizar o vasto território nacional, em razão da necessidade de povoamento das regiões fronteiriças, muitas delas inóspitas e ainda não demarcadas<sup>112</sup>. A economia, baseada na agricultura, exigia farta mão-de-obra. Estas eram razões suficientes para evitar limitações acerca da entrada de estrangeiros no país, a exemplo do ocorrido na Colônia e no Império.

---

<sup>110</sup> Este tema será melhor abordado no Capítulo II.

<sup>111</sup> FRAGA, Mirtô. *O novo estatuto do estrangeiro comentado.*, p. 4.

<sup>112</sup> DIÉGUES JÚNIOR, Manuel. *Imigração, urbanização e industrialização.*, p. 63-64.

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 24 de fevereiro de 1891, somente formalizou a realidade já implementada, cabendo, portanto, ao Governo Federal o incentivo às imigrações e, aos Estados, a atração de imigrantes conforme seus interesses<sup>113</sup>. Desta forma, ampliava o direito de ir e vir contemplado na Constituição anterior. Suprimia a necessidade do passaporte tanto na entrada quanto na saída dos estrangeiros residentes no país em tempos de paz (Decreto nº 212, de 22 de fevereiro de 1890)<sup>114</sup>. O Decreto nº 528, de 28 de junho de 1890, facilitou ainda mais a entrada dos imigrantes, declarando que todos os aptos para o trabalho que fossem capazes de chegar aos portos nacionais, exceto os indígenas da Ásia e África, teriam entrada livre. O Decreto nº 97, de 5 de outubro de 1892, excluiu imigrantes chineses e japoneses, considerados inferiores e incapazes para o trabalho<sup>115</sup>.

A Revisão Constitucional de 1926 alterou o art. 72 da primeira Constituição republicana, dando continuidade à exigência do passaporte<sup>116</sup>. Tal medida, que havia sido adotada no período correspondente à Primeira Guerra Mundial, foi então prorrogada pela Revisão Constitucional, já em antecipação às dificuldades que adiante se seguiriam para a entrada de estrangeiros no Brasil<sup>117</sup>.

A Constituição de 1934, através do parágrafo 14 do art. 113, exigia a apresentação de passaporte na entrada de estrangeiros, bem como interpunha outras restrições legais. O

---

<sup>113</sup> CARONE, Edgar. *A república velha I.*, p. 11.

<sup>114</sup> CAVARZERE, Thelma Thais. *Direito internacional da pessoa humana.*, p. 253.

<sup>115</sup> Id., p. 261.

<sup>116</sup> Ibid., p. 252.

<sup>117</sup> Apesar da medida restritiva à entrada de estrangeiros, em 1929, dois importantes documentos internacionais foram incorporados pela ordem jurídica brasileira em relação ao tratamento jurídico concedido ao estrangeiro no Brasil. A *Convenção sobre a Condição Jurídica do Estrangeiro*, aprovada pela Sexta Conferência Internacional Americana, firmada em Havana, em 1928, trata expressamente que os Estados são obrigados a conceder aos estrangeiros domiciliados, ou de passagem no país, os mesmos direitos e garantias individuais que concedem a seus nacionais, além do gozo de seus direitos civis essenciais (art. 5º). A *Convenção* foi promulgada pelo Dec. Nº 18.956, de 22/10/1929. O *Código Internacional de Direito Privado (Código Bustamante)* prevê, no seu art. 1º, que os estrangeiros que pertencem a qualquer Estado contratante devem usufruir dos mesmos direitos civis que os nacionais do Estado em que se encontrem. O *Código Bustamante* foi introduzido no direito positivo interno pelo Dec. nº 18.871 de 13/08/1929. NAZO, Georgete. Aspectos legislativos atuais da imigração estrangeira., p. 336.

direito de liberdade e o direito de entrar em território nacional sem a exigência do passaporte somente seriam assegurados ao estrangeiro cuja residência fixa fosse no país. Do mesmo modo, a Constituição previu a existência de quotas para imigração, que não poderia exceder, anualmente, o limite de dois por cento sobre o número total dos conterrâneos já fixados em solo brasileiro nos últimos cinquenta anos<sup>118</sup>.

Com o advento do Estado Novo, em 1937, o panorama legislativo brasileiro sofreu mudanças significativas. A excessiva intervenção do Estado na economia criou mecanismos normativos capazes de nacionalizar a mão-de-obra estrangeira presente no país e de limitar a entrada de novos trabalhadores no território nacional. Surgiu, então, malha legislativa infraconstitucional, complexa e articulada, com o objetivo precípua de controlar as massas trabalhadoras e, assim, o consenso popular. Neste ínterim, o trabalho estrangeiro sofreu discriminações de diversas ordens, como as presentes na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), de 1943<sup>119</sup>.

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil, decretada em 10 de novembro de 1937, em seu art. 122, equiparava os estrangeiros residentes no país aos brasileiros para efeito do exercício da liberdade de circulação. O Decreto nº 3.345, de 30 de novembro de 1938, foi o primeiro ato oficial a regulamentar a emissão de passaportes no Brasil. O passaporte para estrangeiros era emitido, segundo o art. 26, para nacionais de países que não possuíssem representação diplomática ou consular no país e para apátridas. Sua expedição ficava a cargo das Chefaturas de Polícia dos Estados e do Distrito Federal, conforme art. 94<sup>120</sup>.

Após a Segunda Guerra Mundial, houve um período de alinhamentos que caracterizou a bipolarização do panorama internacional, cuja expressão máxima foi a Guerra

---

<sup>118</sup> CAVARZERE, Thelma Thais. *Direito internacional da pessoa humana.*, p. 252.

<sup>119</sup> Id., p. 252.



Fria<sup>121</sup>. Nesse ínterim, o Brasil, respondendo a políticas desenvolvidas no âmbito dos organismos internacionais e em respeito às teorias oriundas dos Direitos Humanos, consolidou política externa no sentido de adotar medidas em favor da proteção dos trabalhadores e das relações de trabalho. No âmbito da OIT, por exemplo, o país assinou convenções que vinculavam, ou pelo menos deveriam vincular, a política governamental relativa ao trabalho estrangeiro e imigrante<sup>122</sup>.

A Constituição de 18 de setembro de 1946 voltou a condicionar a entrada e a saída de pessoas do território nacional aos tempos de paz, mantendo a igualdade de tratamento entre nacionais e estrangeiros. Além disso, estabeleceu a competência de um órgão federal para orientar a seleção, a entrada, a distribuição e a fixação de imigrantes, bem como coordenar tais serviços com os de naturalização e colonização, a fim de organizar a assimilação do estrangeiro na vida nacional. O Decreto nº 21.106, de 10 de maio de 1946, aumentou número de pessoas contempladas com o passaporte brasileiro<sup>123</sup>.

O período de Ditadura Militar no Brasil foi fecundo na produção de normas concernentes à entrada de estrangeiros no país. Em apenas 11 anos, dois estatutos do estrangeiro foram elaborados, cujos objetivos representavam o efetivo controle e fiscalização dos estrangeiros no país.

A Constituição do Brasil de 24 de janeiro de 1967 acompanhava os dispositivos da Constituição anterior, por meio de seu art. 150. A Emenda Constitucional nº1/1969 manteve a redação do art. 150, modificando somente sua disposição, tornando-se o art. 153<sup>124</sup>.

---

<sup>120</sup> Ibid., p. 302-303. O conceito de apátrida será abordado no Capítulo IV.

<sup>121</sup> O conceito de Guerra Fria será mencionado no Capítulo IV.

<sup>122</sup> As Convenções adotadas pela OIT sobre trabalhadores migrantes e vigentes na ordem jurídica nacional serão estudadas no item seguinte deste capítulo.

<sup>123</sup> CAVARZERE, Thelma Thais. *Direito internacional da pessoa humana.*, p. 304.

<sup>124</sup> FRAGA, Mirtô. *O novo estatuto do estrangeiro comentado.*, p. 7.

Em 1979, com a instituição do Programa Nacional de Desburocratização do governo do General João Batista Figueiredo, o Decreto nº 84.541, de 11 de março de 1980, instituiu o novo Regulamento de Passaportes, que restringiu a regulamentação da concessão de passaporte para estrangeiros e do *laissez-passer* ao âmbito da legislação especial (art. 3º)<sup>125</sup>.

O atual Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815 de 19 de agosto de 1980), fruto da mão forte do Estado sobre a legislação nacional, vigora soberano, somente limitado pelas disposições da Constituição Federal de 1988. Entretanto, os principais entraves para a entrada de trabalhadores estrangeiros no país não estão contidos no Estatuto do Estrangeiro e, sim, nos procedimentos para a obtenção do visto de trabalho e na possível transformação de tais vistos em permanentes<sup>126</sup>. Envolvendo três ministérios (Justiça, Trabalho e Emprego e Relações Exteriores), os procedimentos para a concessão do visto de trabalho são extremamente complexos e obedecem à atual política restritiva à entrada de estrangeiros com fins de trabalho no território nacional, gerida pelo Conselho Nacional de Imigração<sup>127</sup>.

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, em expresso reconhecimento aos Direitos Humanos, proíbe distinções de qualquer natureza entre nacionais e estrangeiros residentes no país. Entretanto, para entrar no território nacional, o estrangeiro não residente sofre restrições, conforme disposto no Estatuto do Estrangeiro e nas resoluções normativas em vigor.

Conclui-se, portanto, que desde a abertura dos portos brasileiros ao comércio estrangeiro, inúmeras medidas foram tomadas para que houvesse certo controle sobre a entrada de estrangeiros no Brasil. Assim sendo, a maioria dessas providências legislativas

---

<sup>125</sup> CAVARZERE, Thelma Thais. *Direito internacional da pessoa humana.*, p. 304.-305.

<sup>126</sup> A competência para a transformação dos vistos temporários em permanentes é do Ministério da Justiça, segundo o §2º do art. 2º, da Resolução Normativa nº 5, de 21 de agosto de 1997, do Conselho Nacional de Imigração.

<sup>127</sup> Este tema será abordado no capítulo IV.

foram tomadas em virtude do grande número de estrangeiros, principalmente europeus, que começaram a chegar no Brasil após 1850<sup>128</sup>: calcula-se que 5 milhões de europeus tenham vindo até 1950<sup>129</sup> e que, destes, somente 500 mil hajam ingressado antes de 1850<sup>130</sup>. Porém, antes de os trabalhadores livres aqui aportarem, avalia-se que cerca de 6 milhões de negros tenham sido introduzidos no Brasil como escravos até aquele ano<sup>131</sup>. Ao negro foram impostas as tarefas mais difíceis e o tratamento de fator motriz da produção de riqueza tanto na agricultura quanto na mineração, ou seja, “[...] tratado como besta de carga exaurida no trabalho, na qualidade de mero investimento destinado a produzir o máximo de lucros, enfrentava precaríssimas condições de sobrevivência”<sup>132</sup>.

A Abolição da Escravatura, de 1888, modificou a condição jurídica do contingente negro presente no Império, mas este foi um episódio marcado tanto pelo imigrantismo que já apontava internacionalmente quanto pelos fatores ideológicos e econômicos propostos pelo liberalismo político. Apesar de o negro ser livre perante a lei, não houve imputação jurídica capaz de delegar-lhe condições para firmar os rumos de sua própria história. Finda a escravidão, tanto as crianças quanto os enfermos, bem como outros

---

<sup>128</sup> Apesar deste número, a assimilação do imigrante não influenciou sobremaneira a constituição racial e cultural do povo brasileiro, visto que a “[...] população nacional já era tão maciça numericamente e tão definida do ponto de vista étnico, que pôde iniciar a absorção cultural e racial do imigrante sem grandes alterações no conjunto”. RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. 2 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p. 242.

<sup>129</sup> O fluxo de imigrantes no Brasil foi composto, principalmente, de “[...] 1,7 milhão de imigrantes portugueses, que se vieram a juntar aos povoadores dos primeiros séculos, tornados dominantes pela multiplicação operada através do caldeamento com índios e negros. Seguem-se os italianos, com 1,6 milhão; os espanhóis, com 700 mil; os alemães, com mais 250 mil; os japoneses, com cerca de 230 mil e outros contingentes menores, principalmente eslavos, introduzidos no Brasil sobretudo entre 1886 e 1930”. Id., p. 241-242.

<sup>130</sup> Ibid., p. 228.

<sup>131</sup> A dominação portuguesa por mais de trezentos anos de história brasileira se fez presente nas mais diversas formas, principalmente em relação à formação da identidade nacional do povo brasileiro. Desta forma, a maioria branca atual da população brasileira reflete diretamente a opressão do branco português sobre os demais componentes. Estima-se que mais de 5 milhões de índios tenham habitado o atual território brasileiro. Contudo, a miscigenação ocorrida no início da colonização portuguesa, causada pela primeira imposição do homem branco sobre a índia, fez da mulher indígena “[...] a matriz fundamental, geralmente fecundada pelo branco”. Ibid., p. 229.

<sup>132</sup> Ibid., p. 232.

tantos que não apresentavam condições para o trabalho eram expulsos das fazendas, para dar lugar à nova força de trabalho que chegava do exterior: o imigrante<sup>133</sup>.

Atualmente, apesar de as migrações internacionais haverem tomado novos rumos, em decorrência da globalização, suas conseqüências incidem diretamente sobre o Brasil. Mas as diferenças entre os deslocamentos humanos do passado e os que vicejam no presente são grandes. O Estado brasileiro, de exclusivo receptor de imigrantes, adquiriu posição ambígua em relação ao tema, principalmente nas décadas de 80 e 90 do século passado. A partir dessa época, o país tornou-se importante exportador de emigrantes, com grandes deslocamentos de trabalhadores brasileiros para Estados como Japão e EUA<sup>134</sup> e, ao mesmo tempo, receptor de imigrantes. Nesta categoria, o país recebe os que entram legalmente, trabalhadores qualificados em sua maioria, e aqueles que cruzam as fronteiras sem regularizar sua situação, chamados imigrantes ilegais ou *indocumentados*. Este último grupo é composto principalmente por latino-americanos e asiáticos que cruzam as fronteiras

---

<sup>133</sup> O preconceito gerado pela escravatura no âmago da cultura brasileira em relação ao negro ainda pode ser sentido na atualidade quanto ao contingente imigratório proveniente de países da África, que segundo o relato de VIDA, expõe ocorrências discriminatórias tanto no tratamento diário quanto por parte da imprensa. Segundo este autor, “[...] a principal queixa diz respeito à desconfiança manifestada pelas autoridades policiais responsáveis pelo controle de imigração, desde o momento da chegada [...]. Quando questionam as autoridades pelos procedimentos adotados, o argumento apresentado, sem qualquer cerimônia, é o do envolvimento de africanos com o tráfico internacional de drogas.[...] Africanos envolvidos com atividades econômicas e empresariais relatam episódios de discriminação praticados por funcionários de bancos, fornecedores, clientes e até mesmo por funcionários brasileiros”. Cf. VIDA, Samuel Santana. Africanos no Brasil: uma ameaça ao paraíso racial. In: CASTRO, Mary Garcia (coord.). *Migrações Internacionais*., p. 460-461. KALY conta a experiência de estudantes africanos no Brasil e a dificuldade encontrada por eles para enfrentar situações de racismo nas universidades e no dia-a-dia do país. Cf. KALY, Alain Pascal. Os estudantes africanos no Brasil e o preconceito racial. In: CASTRO, Mary Garcia (coord.). *Migrações Internacionais*., p. 177-182.

<sup>134</sup> Segundo estudo de KLAGSBRUNN, publicado em 1996, ano em que a recessão econômica mundial verificada na atualidade ainda não havia sido conflagrada (as crises mexicana e russa, que afetariam todos os mercados mundiais, só iriam acontecer em 1997), a emigração de brasileiros seria fenômeno recente, relacionada intimamente com o menor crescimento econômico do Brasil nos anos 90 e com problemas estruturais do mercado de trabalho no país, como o aumento do desemprego e do subemprego em centros urbanos. Outro fator importante para tal fenômeno seria a crescente qualificação técnica da classe média brasileira, que se sujeitou a serviços e trabalhos em outros países aos quais não se submeteria no Brasil, em razão da melhor remuneração auferida no estrangeiro. Este fato também é configurado pela temporariedade da emigração que, em um primeiro momento, principalmente nos EUA, país para onde o imigrante geralmente vai sem prévio contrato de trabalho, o levou a acreditar que haveria completa mobilidade da força de seu trabalho dentro do espectro laboral daquele país. Cf. KLAGSBRUNN, Victor Hugo. Globalização da economia mundial e mercado de trabalho: a emigração de brasileiros para os EUA e Japão. In: PATARRA, Neide Lopes (coord.). *Migrações internacionais*., p. 39, 45-46. Atualmente, verifica-se que em razão da recessão mundial que também afeta países industrializados, como Japão e EUA, escasseia-se o trabalho para imigrantes, o que torna tanto as relações sociais quanto jurídicas mais difíceis para estrangeiros imigrados, desacelerando o processo imigratório.

porque, em grande parte dos casos, enfrentam situações precárias de sobrevivência em seus Estados de origem.

Em virtude destas considerações, pode-se observar que, apesar de a procura por mercados de trabalho haver constituído um dos principais fatores para a vinda de grande contingente europeu para a América nos séculos anteriores, o acesso a novas tecnologias e as facilidades de comunicação e de transporte alcançadas nesta era globalizada possibilitaram a internacionalização do mercado de trabalho para níveis nunca antes relatados na história da humanidade.

Segundo PEIXOTO, a urbanização generalizada das sociedades, principalmente nas mais desenvolvidas, facilitou a existência de deslocamentos tanto permanentes quanto freqüentes, visto que, para o indivíduo ou para o grupo social envolvido, perde-se a identidade do campo (noção particularizada, geograficamente única e de difícil substituição afetiva) como local de origem e utiliza-se a cidade (noção abrangente, usualmente padronizada, com usos e costumes homogêneos e de simples adaptação), que pode ser facilmente trocada por outro centro urbano pelo migrante<sup>135</sup>.

Apesar de PEIXOTO evidenciar este atributo da descaracterização territorial apenas em países mais desenvolvidos, SANTOS entende que a *compartimentação* do espaço geográfico torna-se cada vez mais densa no mundo globalizado, porém internamente fragmentado em virtude de se caracterizar pela ausência de solidariedade e influência de fatores exógenos, sem referência ao meio. Assim, em escala mundial, são neutralizadas as diferenças e são pacificadas as oposições. A competitividade acirrada entre Estados é capaz de sufocar qualquer atitude de solidariedade social e o campo fica adstrito aos comandos da cidade, principalmente em países periféricos. Por sua vez, as cidades de tais países terão

---

<sup>135</sup> Cf. PEIXOTO, José Alfredo. As migrações e a organização do espaço., p. 159.

comando sempre limitado e por série de interesses divergentes, derivados do meio internacional e dos respectivos jogos de forças do poder<sup>136</sup>.

Uma importante característica no âmbito das migrações atuais consiste na dificuldade de se apurar se a mobilidade dos indivíduos pode caracterizar-se ou não como real existência de migrações. Consta-se que o considerável incremento da capacidade de deslocamento dos indivíduos, sem que isso necessariamente caracterize a existência de migrações, ocorre também em razão do alargamento dos espaços da vida individual humana e da multiplicação dos cenários territoriais de interação, incluindo aí a separação entre residência e trabalho<sup>137</sup>. Portanto, salienta-se que a dantes confinada atividade produtiva foi disseminada no espaço, o que, primeiramente, descaracterizou a natureza permanente dos antigos deslocamentos obrigatoriamente migratórios e, por fim, camuflou a frequência com que os mesmos podem ocorrer na contemporaneidade, sem que sejam necessariamente classificados como migração.

A posição de PEIXOTO é a de que a idéia de permanência associada aos fluxos migratórios tradicionais ficou comprometida, na contemporaneidade, em face da mobilidade territorial *circulatória* pela qual o indivíduo se desloca, no interior de perímetro cada vez mais amplo, sem mudança de residência. Outro fator salientado pelo autor é o da interação à distância, sem deslocamento físico (convergência espaço-tempo), obtida pelo acesso a novas tecnologias, que tornou viagens obsoletas. Finalmente, a existência de contingentes de mão-de-obra qualificados em vários países abrangidos por empresas multinacionais, principalmente os industrializados, e a ocorrência cada vez mais freqüente de famílias com *duplas carreiras*, ocasionadas pelo lançamento da força de trabalho feminina no mercado, levaram ao declínio da mobilidade associada ao crescimento do indivíduo nos quadros

---

<sup>136</sup> Cf. SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 4 ed. São Paulo: Record, 2000, p. 80-85, 91.

funcionais da empresa empregadora<sup>138</sup>. Contudo, em países como o Brasil, que sofreu grande processo de privatizações e de instalação de indústrias na década de 90 do século passado, verifica-se ainda grande fluxo imigratório de trabalhadores estrangeiros qualificados, em razão da desqualificação da mão-de-obra nacional para exercício de certas funções ou da tentativa de relocação da força de trabalho de empresas transnacionais entre matrizes e filiais<sup>139</sup>.

Evidencia-se, assim, que os movimentos migratórios hodiernos são extremamente complexos, apresentando pouca similitude com os grandes deslocamentos humanos transoceânicos ocorridos no final do século XIX início do século XX. Diferentemente do passado, as implicações de ordem econômica das imigrações atuais causam conseqüências diretas na condução das medidas políticas adotadas em relação ao tema<sup>140</sup>.

Apesar de ainda ocorrerem, as migrações permanentes ou de povoamento, conhecidas pela expressão inglesa *permanent settlers*, que possuem como objetivo precípua

---

<sup>137</sup> Cf. PEIXOTO, José Alfredo. As migrações e a organização do espaço., p. 166.

<sup>138</sup> Id., p. 168, 175.

<sup>139</sup> Segundo estatísticas do Ministério do Trabalho e Emprego, o número de autorizações concedidas a estrangeiros para o exercício de profissões no Brasil sofreu grande alteração de 1994 a 1995. As autorizações para os vistos temporários concedidos aos trabalhadores alienígenas com vínculo empregatício cresceu de 1.448 em 1994 para 2.064 e não parou mais de crescer, até 1998, quando atingiu o número de 4.297 autorizações concedidas no ano. Entretanto, em 1999, o número caiu praticamente pela metade, ficando na marca de 2.188 autorizações em razão da intervenção estatal adotada para inibir a vinda de trabalhadores estrangeiros para o Brasil. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, Secretaria de Relações com o Trabalho e Coordenação Geral de Imigração, data de emissão 09/05/01, Anexo 1.

<sup>140</sup> Segundo o Relatório Sobre o Desenvolvimento Mundial de 1995, “[...] assim como os fluxos de comércio internacional e de capital, os fluxos internacionais de mão-de-obra oferecem grande potencial de benefícios tanto para o país de origem quanto para o país anfitrião. Os migrantes geralmente são mais produtivos e reduzem os custos da mão-de-obra no país que os recebe, e as remessas de dinheiro que fazem para os parentes no país de origem aumentaram as rendas desses países (geralmente mais pobres). Mas a migração também suscita inquietações. Nem todo mundo sairá ganhando: os trabalhadores não especializados dos países anfitriões são os mais propensos a sofrer quando imigrantes tomam seus empregos ou quando os salários diminuem e, como acontece com os movimentos de capital, o aumento da mobilidade – neste caso, dos trabalhadores mais qualificados – tende a premiar o sucesso mas a punir severamente os fracassos da política interna. A migração internacional continua muito mais explosiva em termos políticos do que os fluxos de comércio internacional e de capital. Nos países receptores, aumentou acentuadamente a oposição do público aos migrantes não especializados, exacerbada por dificuldades internas de emprego, não necessariamente causadas por imigrantes”. BANCO MUNDIAL. *O trabalhador e o processo de integração mundial: relatório sobre o desenvolvimento mundial*, Washington, 1995, p. 74.

da fixação definitiva de indivíduos nos países receptores, encontra-se em retração<sup>141</sup>. Novas formas de migração economicamente motivadas se desenvolveram durante o século passado depois da Segunda Guerra Mundial e foram potencializadas pela globalização da economia. Neste contexto, afora a *migração para instrução*<sup>142</sup>, são identificados por APPLEBYARD, citado por PEIXOTO, outros tipos de fluxos migratórios, cujas causas e destinos finais do deslocamento são diferenciados. Primeiramente, encontram-se os *trabalhadores contratados temporários (temporary contract workers)*, incorporando trabalhadores semiqualeificados ou qualificados que permanecem no país de destino por período limitado de poucos anos<sup>143</sup>. Outro tipo de migração tem os profissionais qualificados em circulação temporária (*temporary professional transients*) como integrantes. Estes são trabalhadores qualificados que se movem internacionalmente, freqüentemente sob o comando de empresas transacionais<sup>144</sup>.

Também figuram nessa nova tipologia da migração os trabalhadores clandestinos ou ilegais, cuja presença costuma ser, dependendo das pressões internas exercidas pela força de trabalho, pelas empresas e pelos sindicatos, apenas tolerada nos países receptores<sup>145</sup>.

---

<sup>141</sup> Segundo números de APPLEBYARD citado por PEIXOTO, este tipo de imigração envolve cerca de 1 milhão de pessoas por ano, que se dirigem para países como Austrália, Canadá e EUA e provêm de várias partes do mundo. APPLEBYARD apud PEIXOTO, José Alfredo. *As migrações e a organização do espaço.*, p. 179.

<sup>142</sup> Evidencia-se a *migração para instrução* que, apesar de não envolver pessoas economicamente ativas, possui como finalidade mediata a melhoria das condições econômicas do indivíduo. Este tipo de migração envolve estudantes e acadêmicos com níveis de aprendizado mais elevado e, freqüentemente ocorre entre países com desenvolvimento e cultura similares. Contudo, também há grande fluxo de estudantes procedentes de países em desenvolvimento destinados a nações industrializadas para aquisição de conhecimentos não disponíveis em sua origem.

<sup>143</sup> APPLEBYARD, citado por PEIXOTO, afirma que cerca de 25 milhões de indivíduos encontram-se atualmente nesta situação, cujo destino preferencial são os países do Oriente Médio, que, em sua maioria, possuem elevadas taxas de crescimento econômico e rápida taxa de transição demográfica. APPLEBYARD apud PEIXOTO, José Alfredo. *As migrações e a organização do espaço.*, p. 180.

<sup>144</sup> Segundo APPLEBYARD, citado por PEIXOTO, não é possível quantificar com precisão o movimento destes trabalhadores migrantes. Estima-se que este número ronde a faixa de 500 mil por ano. Sua origem costuma ou ser de países da Europa e dos EUA onde se localizam matrizes de transnacionais, que se dirigem para filiais ou *joint ventures* estabelecidas em outros países, ou do sudoeste asiático, cujo destino costuma ser para os demais países da Ásia, incluindo aí a China. Id., p. 180-181.

<sup>145</sup> PEIXOTO afirma que, por definição, não se pode contabilizar quantos são os imigrantes clandestinos ou ilegais. Estima-se, entretanto, que este número tenha chegado a 30 milhões de indivíduos no início dos anos 90 do século passado. Segundo o autor, “[...] números importantes de trabalhadores, ou seus dependentes, residindo ilegalmente podem ser encontrados nos EUA, Europa Ocidental e Oriental, América Latina, Malásia ou países africanos. A tensão entre uma forte saída (os pull-factors), por motivos demográficos, econômicos ou políticos; e políticas muito restritivas à chegada, com manutenção de



Nesta classificação, também são considerados os indivíduos em busca de asilo político, vez que, perseguidos em razão de posições ideológicas em seus países de origem, procuram refúgio em outros Estados<sup>146</sup>. Finalmente, os refugiados, que são obrigados a migrar em razão de conflitos políticos ou étnicos, se deslocam entre Estados ou apenas dentro do território de seu país de origem, sem que fronteiras sejam cruzadas<sup>147</sup>.

Em vários países receptores de imigrantes, principalmente em Estados da União Européia e nos EUA, houve recrudescimento na esfera jurídica tentando dificultar ou mesmo fragilizar as migrações internacionais. O Brasil, seguindo esta tendência, adotou medidas restritivas para conter a entrada de trabalhadores estrangeiros em seu território, principalmente em se tratando de trabalhadores não qualificados.

Segundo BARRETO, os movimentos migratórios que visam o Brasil como destino ainda ocorrem, embora em menor volume do que no passado. Destacam-se os imigrantes oriundos de países da América do Sul, como Bolívia, Argentina, Paraguai, Uruguai e Chile. Contudo, a imigração perdeu seu caráter de permanência para dar lugar à entrada de trabalhadores aptos à execução de trabalhos sazonais, “[...] geralmente vinculados à instalação de empresas multinacionais, à reestruturação daquelas que foram privatizadas, ao lançamento de projetos mundiais e ao desenvolvimento de estratégias comerciais regionais”<sup>148</sup>. Deste modo, segundo o autor, os estrangeiros atualmente presentes no país costumam permanecer de um a quatro anos no Brasil e formam contingente especializado

---

lógicas de mercado de trabalho ‘secundário’ que solicitam mão-de-obra fragilizada (os push-factors), explica os números crescentes de irregulares”. Cf. Ibid., p. 181.

<sup>146</sup> Segundo PEIXOTO, os asilados políticos chegaram a representar 1 milhão de pessoas no início dos anos 90 do século passado, em razão, principalmente, dos problemas políticos ocorridos no final dos anos 80, que resultaram na queda do muro de Berlim em 1991. Contudo, o estreito liame entre os motivos *políticos* e *econômicos*, fez com que os países receptores, na sua maioria da Europa Ocidental, dificultassem a entrada destes indivíduos em seu território por meio de legislações restritivas. Cf. Ibid., p. 181-182.

<sup>147</sup> PEIXOTO traz números impressionantes sobre o deslocamento de refugiados. Em 1993, 18 milhões de indivíduos haviam cruzado as fronteiras de seus países como refugiados. Contabilizando as migrações internas, este número atinge 26 milhões de pessoas oriundas, principalmente, de países da África e de Estados que se encontram em algum tipo de conflito bélico ou racial, como a antiga Iugoslávia. Cf. Ibid., p. 182.

<sup>148</sup> BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. Considerações sobre a imigração no Brasil contemporâneo., p. 64.

que contribui para o aprimoramento de setores laborais, possibilitando, assim, a abertura de postos de trabalho no país<sup>149</sup>.

Contudo, a afirmação, supra, carece de melhor explicação para ser entendida com clareza<sup>150</sup>, pois compreende as características básicas dos estrangeiros que legalmente se encontram no país exercendo funções laborais, porque são apenas estes que conseguem se adequar às duras exigências do Ministério do Trabalho, órgão responsável pela emissão de pareceres favoráveis à concessão de vistos de trabalho no Brasil. Desta maneira, o número de ilegais no país não é devidamente computado, visto que muitos estrangeiros transpassam clandestinamente as fronteiras brasileiras ou o fazem apenas portando vistos de turistas. Nesta situação, tais migrantes ficam à margem da proteção do sistema jurídico nacional, principalmente em relação às normas trabalhistas, vez que para sobreviverem precisam se submeter à ocupação informal.

BARRETO informa que em 1988 foi concedida anistia a todos os estrangeiros que se encontravam em situação irregular ou clandestina no país, beneficiando o total de 39 mil estrangeiros<sup>151</sup>. E dez anos após, em 1998 houve reedição do processo de anistia que beneficiou 40 mil estrangeiros, os quais receberam visto provisório com validade inicial de dois anos, prorrogável por mais dois, podendo, ao final do período, transformar-se em

---

<sup>149</sup> Id., p. 64.

<sup>150</sup> Este tema será melhor abordado no Capítulo IV.

<sup>151</sup> Dentre os anistiados em 1988, segundo os dados da Polícia Federal trazidos por BARRETO, destacavam-se os bolivianos, com 14.006 migrantes; os chineses, que somavam 9.940; os libaneses, que totalizaram 3.091 pessoas; os sul-coreanos, com 2.577 pessoas; os peruanos, com 2.158 beneficiados; os uruguaios, com 1.736 indivíduos; e os argentinos, com 1.314 anistiados. Cf. BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. Considerações sobre a imigração no Brasil contemporâneo., p. 65. Contudo, nem sempre os anistiados puderam usufruir de seus direitos em razão da morosa burocracia brasileira. Este é o caso do chileno Alberto, citado por SILVA, que chegou em São Paulo como clandestino em 1986 e foi anistiado em 1988. Em 1991 seu documento provisório venceu e, em troca, recebeu das autoridades brasileiras um protocolo que não permitia trabalho regularizado, visto não poder: requerer a Carteira de Trabalho; abrir conta bancária; tirar Carteira de Habilitação ou deixar o país sem se comunicar com a Polícia Federal. Atualmente, Alberto encontra-se com aproximadamente 56 anos de idade e vive da ajuda de outros imigrantes. Muitos daqueles imigrantes anistiados em 1988 e que perderam o prazo para a regularização de sua situação em virtude da falta de comunicação da Polícia Federal da chegada de seu Registro Nacional de Estrangeiros (RNE) foram incluídos no processo de anistia de 1998, pelo qual receberam outro protocolo, muitas vezes com o mesmo número daquele fornecido dez anos anterior, mas ainda com o caráter provisório. Cf. SILVA, Sidney A. Hispano-americanos no Brasil., p. 491-492.

permanente<sup>152</sup>. Contudo, a iniciativa de anistiar os estrangeiros serviu apenas como paliativo para amenizar a situação das levas ilegais de indivíduos originários de países como Bolívia<sup>153</sup> e Coréia do Sul<sup>154</sup>. As fronteiras nacionais são regularmente cruzadas por imigrantes que procuram no Brasil melhores condições de vida. Tais pessoas são muitas vezes iludidas por promessas de aliciadores que anunciam, em seus países, a oferta de emprego em seu destino<sup>155</sup>.

---

<sup>152</sup> BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. Considerações sobre a imigração no Brasil contemporâneo., p. 64.

<sup>153</sup> Os bolivianos começaram a chegar no Brasil nos anos 50 do século passado. O número de imigrantes aumentou na década de 70, com a promessa de emprego proveniente das grandes obras militares, e se intensificou ainda mais a partir dos anos 80, expulsos pela recessão que atingiu a Bolívia. Desta feita, começaram a cruzar a fronteira de Puerto Juarez com Corumbá (MS), com a promessa de trabalho em logradouros onde havia confecções coreanas, que muitas vezes prometiam mais benefícios do que estavam dispostas a pagar. Após os coreanos se retirarem do emprego de mão-de-obra ilegal, foi a vez dos próprios bolivianos legalizados empregarem o labor ilegal de seus conterrâneos, o que ainda é feito na atualidade. Muitos bolivianos têm filhos brasileiros para poderem se naturalizar e trabalhar com documentos que permitem o amparo da lei. Cf. GALETTI, Roseli. Migração de estrangeiros no centro de São Paulo : coreanos e bolivianos. In. PATARRA, Neide Lopes (coord.). *Emigração e imigração internacionais no Brasil contemporâneo*. 2.ed. São Paulo: FNUAP, 1995, p. 133-143.

<sup>154</sup> Exemplos de levas migratórias que se dirigiram ao Brasil na segunda metade do século passado e que ainda existem, os coreanos começaram a chegar no Brasil em 1956, na condição de ex-prisioneiros da Segunda Guerra Mundial ou como japoneses naturalizados. Em 18 de dezembro de 1962, a primeira leva oficial de imigrantes chegou ao Brasil, apoiados pelo então governo militar da Coréia do Sul, que lhes concedeu benefícios pecuniários e subsídios, a fim de fomentar a vinda de emigrantes para o Brasil em virtude da alta densidade demográfica da península e do desemprego que se avolumava. O presidente Jânio Quadros, na ocasião da instalação do Consulado coreano no Rio de Janeiro em 1961, havia se mostrado favorável à vinda de nacionais daquele país. Apesar de uma comissão oficial do governo coreano não ter considerado as terras mostradas pelas autoridades brasileiras favoráveis para o fomento da imigração, muitos coreanos vieram ao Brasil com medo da invasão da Coréia do Sul por norte-coreanos. E a partir de 1963, chegaram outras cinco levas oficiais de imigrantes coreanos, formadas principalmente de ex-militares de classe média e bom nível educacional, que abandonaram o campo e se dedicaram ao trabalho nas cidades, no comércio e na confecção de roupas. O projeto de fazendas coreanas então fracassou (foram compradas terras em localidades diferentes e distantes entre si, como Mogi das Cruzes, SP, Vitória, ES, Tibagi, PR). A evasão de imigrantes da área agrícola fez com que Brasil e Coréia do Sul proibissem a imigração a partir de 1969. A partir dos anos 70, somente técnicos coreanos de nível universitários e com contratos já assinados poderiam entrar no Brasil. Neste ano, iniciou a imigração clandestina com rotas que incluíam Assunção, Pero Juan Caballero e Ciudad del Este, no Paraguai; e Puerto Juarez, na Bolívia, que coincidiam com o caminho do tráfico de drogas. Medidas restritivas, que foram impostas pelo governo brasileiro em 1972 e pelo governo coreano em 1977, interromperam parcialmente o fluxo migratório, o qual ainda continuou de forma clandestina até 1980, quando foi promovida a primeira anistia. De 1980 até 1988 cresceu o número de ilegais, que foram anistiados em 1988. Atualmente, a confecção é a base da sobrevivência da comunidade em São Paulo, onde se empregam muitos bolivianos clandestinos. Como os bolivianos, os coreanos costumam ter filhos brasileiros para conseguir a nacionalidade brasileira. Id., p. 133-140.

<sup>155</sup> Segundo reportagem da Revista Veja, datada de 25 de agosto de 1999, a Bolívia transformou-se na maior fonte de imigrantes ilegais para o Brasil. Em rádios e jornais bolivianos são anunciadas ofertas de emprego em São Paulo, principalmente em tecelagens que, por contratarem mão-de-obra ilegal, seriam na maioria das vezes, clandestinas. Tais anúncios costumam prometer casa, comida, salário pago em dólar e amparo jurídico para regularizar a permanência dos clandestinos. Apesar das promessas, os imigrantes são submetidos a regimes de semi-escravidão, com baixíssimos salários. Vários inquéritos policiais apurados pela reportagem junto a Polícia Civil de São Paulo relatam os abusos contra os trabalhadores imigrantes. Este panorama não é novo no cenário brasileiro. Na década de 60 do século passado, muitos coreanos vieram para o Brasil para trabalhar na venda e confecção de tecidos no bairro do Bom Retiro, mas em 1999 a maioria já se encontrava na legalidade. Contudo, na atualidade, no mesmo caso dos bolivianos também se encontram chineses e peruanos. A relativa facilidade para entrada no território nacional (para 16.500 quilômetros de fronteira seca eram destinados apenas 583 funcionários da Polícia Federal, encarregados de vigiá-los, em 1999), a fácil assimilação do imigrante e a garantia de direitos políticos para aqueles que se encontram na legalidade atraem grande contingente. Entretanto, há estrangeiros que usam o país apenas como ponto de parada a fim de viajarem para seu verdadeiro destino, geralmente os

As críticas aos processos de anistia que rapidamente se propõem a resolver a situação irregular dos imigrantes, principalmente dos sul-americanos, encontram resistência entre pesquisadores brasileiros. Para SILVA, antropólogo e diretor do Centro de Estudos Migratórios de São Paulo (CEM – SP),

à parte do caráter humanitário e emancipador que as anistias propiciam àqueles que são destituídos de direitos, elas estariam, na verdade, revelando o caráter restritivo da política migratória brasileira nos últimos vinte anos, a qual ainda vê com uma certa desconfiança o imigrante advindo dos países vizinhos, sobretudo daqueles mais pobres e com problemas políticos internos<sup>156</sup>.

Ao mesmo tempo em que estrangeiros, provavelmente desesperados, arriscam todas as suas economias e sua integridade física na aventura de uma vida ilegal e irregular<sup>157</sup> em cidades brasileiras<sup>158</sup>, que parte da mão-de-obra qualificada nacional está buscando no exterior tanto empregos com melhores salários quanto oportunidades de melhoria de sua formação profissional em relação àquelas encontradas no Brasil<sup>159</sup>. Isto quer dizer que o país

---

EUA. Este é o caso dos chineses que permanecem no Brasil apenas o tempo necessário para conseguirem visto de permanência e assim obterem o *green card* no consulado norte-americano. Cf. WEINBERG, Mônica. O eldorado boliviano. *Veja*. 25/08/1999, p. 108-111.

<sup>156</sup> Cf. SILVA, Sidney A. *Hispano-americanos no Brasil*, p. 495.

<sup>157</sup> A falta da documentação legal gera graves problemas para os imigrantes no Brasil, principalmente em relação a suas famílias. Seus filhos, por não possuírem documentação, são excluídos das escolas. Conforme relata SILVA, “[...] no dia 04 de setembro de 2000, a Polícia Federal de Guajará-Mirim notificou a Associação de Bolivianos do Brasil, afirmando ser necessário a Carteira de Fronteiriço ou a devida regularização, no caso de residentes, para as crianças e adolescentes bolivianos que estudam em colégios públicos ou particulares no Brasil, sob pena de multa, além de terem suas matrículas canceladas (Ofício nº 550/2000/DPF.B/GMI/RO)”. Esta é uma medida que, segundo SILVA, contraria o direito à educação garantido no art. XXVI da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o art. 227 da Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990, em razão da não-discriminação entre estrangeiro e brasileiro, portando ou não documentação. Outro problema mencionado por SILVA reside no desemprego dos trabalhadores qualificados que atuam no setor industrial e que se deslocam, via de regra, para a informalidade. Outra situação grave é a detenção de imigrantes em presídios brasileiros, que muitas vezes são privados do apoio de seus familiares e da autoridade consular de seus países, além de não usufruírem benefícios da lei penal brasileira por não possuírem domicílio ou emprego fixo. Cf. *Id.*, p. 492.

<sup>158</sup> Segundo estimativas apuradas por SILVA, em Manaus, a Pastoral dos Migrantes constatou a existência de 40 mil peruanos, a maioria de ilegais. Em Guajará-Mirim, seriam dez mil bolivianos, sendo que destes, sete mil e quinhentos clandestinos. Em Campo Grande, a Igreja Católica teria catalogado cerca de dez mil paraguaios, sendo que, deste montante, somente 2900 estariam legalizados. Cf. *Ibid.*, p. 490.

<sup>159</sup> Uma pesquisa divulgada pelo Instituto de Medicina Social da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), realizada pelo médico Reinaldo Guimarães, mostra que entre 1993 e 1999, 966 cientistas foram trabalhar no exterior, sendo que do montante total, 60% se destinaram aos EUA ou ao Canadá. Revela-se, pois, uma fuga de cérebros do Brasil, o que causa prejuízo de 100 milhões de dólares ao país, em razão do investimento gerado para a formação profissional e técnica do

não oferece a seus nacionais as possibilidades de desenvolver suas habilidades profissionais, apesar de exigir do estrangeiro uma qualificação profissional por vezes superior àquela que os bancos de suas escolas, faculdades e centros de treinamento podem propiciar.

Deste modo, infere-se que, apesar da atuação das forças advindas da globalização, que propiciam livre circulação de bens e investimentos, inclusive de recursos como o fator trabalho, não foram eficientes o bastante para impor sua ação principiológica sobre a ordem política estatal. Esta tensão, entre a lógica dos mercados de trabalho, que se utiliza dos fluxos internacionais de pessoas, e as políticas nacionais, que sistematicamente contrariam as expectativas mercadológicas mundiais, gera a precariedade da condição jurídica do imigrante, principalmente do refugiado e do ilegal. O estatuto irregular do imigrante e a ausência de eficiente disciplina jurídica acerca da matéria tornam-se problema socialmente relevante, pois o trabalhador estrangeiro é, ao mesmo tempo, desejado pelo modelo econômico adotado pelos países economicamente dominantes, mas rejeitado, discriminado e desvalorizado pela sociedade local e pelo Estado em que reside.

### **1.3 – A Proteção Nacional e Internacional dos Trabalhadores Migrantes**

Em razão da necessidade de resolução dos problemas desencadeados no mundo jurídico pelo aumento planetário dos movimentos migratórios e da importância que o tema tem despertado na atualidade, revela-se fundamental abordar, mesmo que sucintamente, os mecanismos de proteção da vida e do trabalho do migrante. No que diz respeito a essa proteção, merece destaque o fato de que somente nas últimas décadas decisões de relevância

tenham sido tomadas, apesar da existência de certa preocupação com o assunto desde o início do século XX. No Brasil, poucas providências foram encetadas neste sentido, mas as que serão aqui mencionadas se respaldam em informações fornecidas por VAINER, SANT'ANA e CASTRO<sup>160</sup>. Na esfera internacional, para melhor analisar a proteção do trabalhador migrante, serão utilizadas as compilações de Convenções, Tratados e Instrumentos internacionais no contexto da ONU, da OIT e da OEA, realizadas por FRANCO FILHO, SUSSEKIND<sup>161</sup>, dentre outros. Os ensinamentos de MELLO<sup>162</sup> também serão de grande valia no que respeita a conceitos jurídicos fundamentais sobre o assunto.

Em relação à proteção do trabalhador migrante no Mercosul, as observações de SANT'ANA e ROBINSON<sup>163</sup> serão indispensáveis, assim como os apontamentos de D'ARCY e OLIVEIRA<sup>164</sup> concernentes à política imigratória da UE.

A questão migratória no Brasil, desde o surgimento do Estado Nacional brasileiro, sempre preocupou os governantes do país. Como exemplo desta preocupação latente, VAINER cita a Decisão nº 80, de 31 de março de 1824, que mandava demarcar as terras para a colônia alemã São Leopoldo, exarada pelo Imperador D. Pedro I apenas uma

---

<sup>160</sup> VAINER, Carlos B. Deslocados, reassentados, clandestinos, exilados, refugiados, indocumentados... as novas categorias de uma sociologia dos deslocamentos compulsórios e das restrições migratórias. In: CASTRO, Mary Garcia (coord.). *Migrações Internacionais: contribuições para políticas*. Brasília : CNPD, 2001, p. 177-184; VAINER, Carlos B. Estado e migração no Brasil: da imigração à emigração. In: PATARRA, Neide Lopes (coord.). *Emigração e imigração internacionais no Brasil contemporâneo: programa interinstitucional de avaliação e acompanhamento das migrações internacionais no Brasil*. 2 ed. São Paulo : FNUAP, 1995, Vol I., p. 39-52; SANT'ANA, Marcílio Ribeiro de. Livre circulação de trabalhadores no Mercosul? CASTRO, Mary Garcia (coord.). *Migrações Internacionais: contribuições para políticas*. Brasília : CNPD, 2001, p. 73-94; CASTRO, Mary Garcia. Migrações Internacionais e Políticas: algumas experiências internacionais. In: CASTRO, Mary Garcia (coord.). *Migrações Internacionais: contribuições para políticas*. Brasília : CNPD, 2001, p. 15-32.

<sup>161</sup> FRANCO FILHO, Geogenor de Souza. *Relações de trabalho na pan-amazônica: a circulação de trabalhadores*. São Paulo : LTr, 1996; SUSSEKIND, Arnaldo. *Convenções da OIT*. 2.ed., São Paulo : LTr, 1998; SUSSEKIND, Arnaldo. *Direito internacional do trabalho*. 3.ed., São Paulo : LTr, 2000.

<sup>162</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Direito internacional público*. 9ª ed. Rio de Janeiro : Renovar, vol II.

<sup>163</sup> SANT'ANA, Marcílio Ribeiro de. Livre circulação de trabalhadores no Mercosul?; ROBINSON, Carlos Alberto. Livre circulação de trabalhadores: condição necessária ao processo de integração econômica. In: ILHA, Adair da Silva; VENTURA, Deisy de Freitas Lima. *O Mercosul em movimento II*. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 1999, p. 235-243.

<sup>164</sup> D'ARCY, François. *União européia: instituições, políticas e desafios*. Rio de Janeiro : Konrad Adenauer Stiftung, 2002; OLIVEIRA, Odete Maria de. *União européia: processos de integração e mutação*. Curitiba : Juruá, 2000.

semana após ser outorgada a primeira Constituição Brasileira, em 25 de março de 1824<sup>165</sup>. Deste modo, o grande território nacional, considerado por muitos anos inexplorado, apesar das grandes riquezas que poderia oferecer, tanto incitou políticas públicas para atração de imigrantes quanto serviu de imagem ideal para que expectativas em relação à terra e ao trabalho fossem fomentadas entre trabalhadores estrangeiros.

Contudo, apesar de políticas incitando os fluxos migratórios em direção ao Brasil, pouco se fez para se assegurar aos trabalhadores que aqui chegavam garantias e proteção. Para o autor, isto seria o reflexo da falta de preocupação com a própria força de trabalho nacional, desvalida por vários anos de qualquer tipo de medidas garantidoras de condições dignas de trabalho, inclusive no plano jurídico<sup>166</sup>.

O papel periférico ou central assumido pelo Brasil, dependendo do caso, tanto como receptor de imigrantes quanto de emissor de emigrantes em correlação com os demais países envolvidos no processo migratório, também ajudou a prejudicar as relações de proteção a trabalhadores de outras nacionalidades que se encontravam em seu território ou mesmo na garantia de direitos dos nacionais brasileiros fora das fronteiras do país. Em relação a este ponto, VAINER explica: “[...] mesmo quando absolutamente omissos, o Estado nacional do país de origem continua presente, e operando socialmente, para o emigrante nacional que se fez imigrado estrangeiro em outras terras”<sup>167</sup>. Deste modo, ainda segundo o mesmo, a emigração denuncia tanto a sociedade e o Estado de origem como também o

---

<sup>165</sup> VAINER, Carlos B. Estado e migração no Brasil., p. 39.

<sup>166</sup> Segundo SANTOS e POCHMANN, “No Brasil vigorou, nas últimas décadas, como em vários países da América Latina, um padrão de competitividade espúria, e a esse padrão esteve associado um baixo custo do trabalho, uma precária base da previdência e assistência social, insuficiente sistema de seguro desemprego, que se acumularam aos problemas decorrentes de um mercado de trabalho extremamente flexível, marcado pelo desemprego e subemprego estrutural. [...] Políticas que realmente poderiam criar melhores condições de competitividade internacional para o país são deixadas num plano muito inferior, de menor urgência e importância. Assim têm sido tratadas as questões as sociadas aos elementos fundamentais da determinação da competitividade sistêmica da economia nacional”. Cf. POCHMANN, Marcio; SANTOS, Anselmo Luis dos. O custo do trabalho e a competitividade internacional. In: OLIVEIRA, Carlos Eduardo B. de; MATTOSO, Jorge Eduardo L. *Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?* 2. ed. Campinas : Edições Sociais, 1997, p. 213, 216. Contudo, este tema será retomado nos próximos capítulos, através de minuciosa análise da legislação federal sobre o assunto.

Estado receptor, e “[...] põe a nu, num mundo contemporâneo que se quer globalizado e sem fronteiras, relações assimétricas entre Estados nacionais que, transpostas para a experiência cotidiana dos imigrados, são vividas como discriminação, exploração e dominação”<sup>168</sup>.

No Brasil, diz SANT’ANA, as políticas aplicadas ao trabalhador estrangeiro refletem a falta de visão estratégica do desenvolvimento nacional e do comportamento do mercado de trabalho, tendo em vista que, *in verbis*:

as decisões de governo oscilam entre uma abertura mais célere do mercado de trabalho a profissionais das empresas transnacionais (acatando, portanto, o argumento concorrente da incorporação de tecnologia de ponta, de padrões superiores de produtividade, de novos conceitos de gestão do trabalho) e medidas limitantes do ingresso de trabalhadores estrangeiros, tomadas, frequentemente, sob pressão das organizações sindicais e amparadas na velha razão da defesa e proteção dos nacionais<sup>169</sup>.

No tocante à regulamentação da entrada e permanência de trabalhadores estrangeiros no Brasil, a Constituição Federal de 1988 confere competência privativa à União para legislar sobre emigração, imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros (art. 22, XV). A Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios, remete a política de imigração ao campo de atuação do Ministério do Trabalho (art. 14, XVIII). O Decreto nº 3.129, de 9 de agosto de 1999, complementa a lei de 98, aprovando a estrutura regimental do Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE), cuja atuação deve ser realizada por meio da Secretaria de Relações do Trabalho (SRT). Como anexo ao Dec. nº 3.129, o Regimento Interno da SRT define as competências da Secretaria, dentre as quais a de supervisionar e acompanhar as atividades relacionadas à autorização de trabalho a estrangeiros, no território nacional, e de

---

<sup>167</sup> VAINER, Carlos B. Estado e migração no Brasil., p. 49.

<sup>168</sup> Id., p. 50.

<sup>169</sup> SANT’ANA, Marcílio Ribeiro de. Livre circulação de trabalhadores no Mercosul?, p. 77.



nacionais contratados para trabalhar em empresas estrangeiras, no exterior, além de dar suporte ao Conselho Nacional de Imigração (art. 1º, incisos IX, X, XI do Regimento Interno)<sup>170</sup>.

O MTE atua na área de imigração em dois âmbitos, sendo o primeiro constituído pela atuação no Conselho Nacional de Imigração (CNI), do qual exerce a presidência (art. 20, II, do Regimento Interno). O CNI é composto por representantes do Governo Federal, de empregadores e de trabalhadores, havendo sido criado pelo art. 129 da Lei nº 6.815 (Estatuto do Estrangeiro). O MTE também participa da Coordenação-Geral de Imigração (CGI), que é encarregada de coordenar, orientar e supervisionar as atividades referentes à autorização de trabalho a estrangeiros e à contratação ou transferência para o trabalho no exterior<sup>171</sup>. O CNI agrega, além da representação governamental, uma bancada de trabalhadores e outra de empregadores, juntamente com um representante da comunidade científica<sup>172</sup>. Para

---

<sup>170</sup> Segundo o Regimento Interno da Secretaria de Relações do Trabalho, há vários órgãos do MTE que têm competência para atuar junto ao trabalhador estrangeiro no Brasil e o brasileiro no exterior. O Capítulo II (Da Organização) determina, conforme o art. 2º, a estrutura da SRT, englobando a Coordenação-Geral de Relações do Trabalho (CGRT), a qual se subordina à Coordenação de Relações do Trabalho (CRT), que se subdivide novamente e abarca a Divisão de Modernização das Relações do Trabalho (DMRT). Ainda no âmbito da SRT se encontra a Coordenação-Geral de Imigração (CGI), que se subdivide em Coordenação de Análises (COAN), em Divisão de Protocolo, Cadastro e Atendimento ao Público (DIPAC) e em Divisão de Estudos e Avaliação (DIAV). Dentre as funções que realizam tais órgãos, muitas delas visam diretamente o estrangeiro no Brasil. O art. 7º determina que compete a CRT coordenar atividades voltadas ao desenvolvimento de programas e ações integradas no Subgrupo de Trabalho nº 10 do Mercosul (Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social). Segundo o art. 10, compete a DMRT acompanhar, em nível nacional, o cumprimento de convenções e acordos vigentes no Brasil, inclusive os que versam sobre o migrante. Pelo disposto no art. 16, compete à CGI planejar, coordenar, orientar e supervisionar as atividades relacionadas à autorização de trabalho a estrangeiros e à contratação ou transferência de brasileiros para trabalho no exterior. À COAN, a partir do texto do art. 17, compete coordenar, orientar e acompanhar as atividades relacionadas ao processo de chamada de mão-de-obra estrangeira e à contratação ou transferência de brasileiros para trabalho no exterior; e contribuir nas atividades de suporte ao Conselho Nacional de Imigração (CNI). O art. 18 determina que à DIPAC compete controlar os processos de chamada de mão-de-obra estrangeira e de contratação ou transferência de brasileiros para trabalho no exterior, bem como os demais processos relativos a pleitos apresentados à Coordenação-Geral; informar os interessados sobre a legislação e os procedimentos para chamada de mão-de-obra estrangeira e contratação ou transferência de brasileiros para trabalho no exterior; bem como prestar apoio técnico e administrativo aos trabalhos do CNI. O art 19 estabelece que a DIAV tem competência para realizar estudos sobre a participação do imigrante no processo de desenvolvimento social, cultural e econômico do País; realizar estudos sobre a contratação ou transferência de brasileiros para trabalho no exterior; realizar estudos de interesse do Conselho Nacional de Imigração, além de prestar apoio técnico e administrativo aos trabalhos do órgão.

<sup>171</sup> SANT'ANA, Marcílio Ribeiro de. Livre circulação de trabalhadores no Mercosul?, p. 77.

<sup>172</sup> Figuram como representantes do governo “[...] membros do Ministério do Trabalho, cujo representante será sempre o presidente do Conselho; do Ministério da Justiça; das Relações Exteriores; da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária; da Ciência e Tecnologia; da Indústria, Comércio e Turismo; e do Ministério da Saúde. A categoria dos trabalhadores é representada por quatro membros indicados pelas centrais sindicais (Confederação Única de Trabalhadores, Força Sindical, Central Geral dos Trabalhadores e Confederação Geral dos Trabalhadores). A bancada patronal conta com

ANTICO e BAENINGER, a atuação do CNIg é controversa, pois seu posicionamento frente ao deslocamento internacional de pessoas varia de acordo com os interesses professados pelos imigrantes que desejam entrar no Brasil. Há explícita abertura àqueles que tragam investimentos para o país, que possam gerar emprego, ou que implementem novas tecnologias. Por outro lado, há expressa restrição à entrada de mão-de-obra desqualificada<sup>173</sup>.

Deste modo, apesar da profusão de órgãos responsáveis pela regulamentação da entrada e da permanência de trabalhadores estrangeiros no Brasil, existem poucas entidades governamentais capazes de proteger os imigrantes que se encontram em solo nacional. Neste vácuo da atuação governamental, se situam algumas Organizações Não-Governamentais (ONGs) que agem representando os migrantes, ainda que com limitações. Segundo CASTRO, e de acordo com estimativas não-oficiais, apesar da existência de mais de quatro mil ONGs de diferentes tamanhos e finalidade no país<sup>174</sup>, somente entidades confessionais<sup>175</sup>, como pastorais, a exemplo dos Centros de Irmãos e Irmãs Scalabrinianos<sup>176</sup> atuam diretamente nesta área<sup>177</sup>.

---

quatro representantes indicados pela Confederação Nacional de Indústrias, Confederação Nacional dos Transportes e Confederação Nacional da Agricultura. E a comunidade científica é representada por membro indicado pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência". ANTICO, Cláudia; BAENINGER, Rosana. Questões decorrentes da emergência da migração internacional no Brasil. In: . PATARRA, Neide Lopes (coord.). *Emigração e imigração internacionais no Brasil contemporâneo*. 2 ed. São Paulo : FNUAP, 1995, p. 261.

<sup>173</sup> Segundo ANTICO e BAENINGER, há alguns casos que exemplificam esta posição adotada pelo CNIg. Em virtude dos conflitos bélicos na ex-Iugoslávia, o governo brasileiro foi procurado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) para decidir se o país poderia receber parcela dos refugiados do conflito (cerca de cinco mil pessoas). Tais refugiados foram aceitos pela possibilidade de haver cientistas, técnicos e outros indivíduos especializados que poderiam contribuir para o desenvolvimento do Brasil. Quanto aos imigrantes clandestinos que entram no país pelas regiões fronteiriças, o CNIg propõe que medidas restritivas devam ser aplicadas a esse movimento, por entender que estes imigrantes, a maioria sem qualificações profissionais, não podem contribuir para o crescimento do país. ANTICO, Cláudia; BAENINGER, Rosana. Questões decorrentes da emergência da migração internacional no Brasil. Id., p. 261-262.

<sup>174</sup> CASTRO, Mary Garcia. *Migrações Internacionais e Políticas*, p. 24.

<sup>175</sup> Fundado em 1982, em Porto Alegre, RS, o Conselho Nacional de Igrejas Cristãs (CONIC) tem sede em Brasília e agrega sete igrejas: Católica Apostólica Romana; Católica Ortodoxa Siriana do Brasil; Cristã Reformada do Brasil; Episcopal Anglicana do Brasil; Evangélica de Confissão Luterana no Brasil; Metodista; Presbiteriana Unida. Seus objetivos envolvem a promoção das relações ecumênicas entre as Igrejas cristãs e o testemunho conjunto das Igrejas membros na promoção da dignidade humana. Atua entre os imigrantes, independentemente da etnia, nacionalidade ou religião, estimulando o trabalho articulado entre as igrejas, principalmente com aqueles colocados à margem da sociedade e pelos mais pobres. Existem 69 entidades confessionais pesquisadas, localizadas em quase todos as unidades da Federação, e algumas são sediadas no exterior, nas metrópoles dos países para onde se dirigem os migrantes brasileiros. Segundo o estudo, os migrantes costumam

O controle migratório das fronteiras brasileiras é executado pela Polícia Federal, órgão vinculado ao Ministério da Justiça, visto que compete à União executar o serviço de polícia marítima, aérea e de fronteiras, conforme o inciso XXII do art. 21 da Constituição Federal de 1988, e à Polícia Federal exercer as funções de polícia marítima, aérea e de fronteira, pelo que dispõe o art. 144, parágrafo único do mesmo texto constitucional. O Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6815/80) rege os procedimentos deste controle através do disposto no art. 22, cujo conteúdo determina que a entrada no território nacional deve ocorrer somente nos locais onde houver fiscalização dos órgãos competentes dos Ministérios da Justiça, da Saúde e da Fazenda<sup>178</sup>.

---

demandar por questões práticas, devido à dificuldade de integração na vida nacional, como documentação regular, emprego (autorização imediata para trabalho com a consequente emissão da Carteira de Trabalho e Previdência Social), tratamento de saúde, acesso à educação para filhos, reconhecimento de diplomas de seus países de origem, cômputo do tempo de serviço em outros países para fins de aposentadoria, concessão de permanência em caso de obtenção de emprego ou trabalho lícito, mesmo tratamento penitenciário concedido aos presos nacionais, promoção da participação política, moradia, dentre outros pedidos. BONASSI, Margherita; MILESI, Rosita; SHIMANO, Maria L. Entidades confessionais que atuam com estrangeiros no Brasil e com brasileiros no exterior. In: CASTRO, Mary Garcia (coord.). *Migrações Internacionais*, p. 563-587.

<sup>176</sup> As Congregações dos Missionários e Missionárias de S. Carlos Barromeo (Os Scalabrianos) foram fundadas em 1887 e 1895 por João Batista Scalabrini, então bispo de Piacenza, Itália, por influência da Doutrina Social da Igreja, baseada na *Rerum Novarum*, de 1891. A migração, segundo o pensamento de Scalabrini, seria fenômeno constitutivo das sociedades futuras e, por essa razão, deveria ser objeto de estudo e ação missionária, mesmo em relação a pessoas de doutrinas e credos diferentes. Id., p. 564.

<sup>177</sup> Em pesquisa realizada por SPRANDEL, foram localizadas seis ONGs existentes no Brasil que têm entre suas preocupações as migrações internacionais mas que não são diretamente ligadas ao tema, localizadas em vários pontos do Brasil Existem associações recentes de imigrantes no Brasil identificadas no estudo, cinco de bolivianos em São Paulo (SP), uma de bolivianos em Guajará Mirim (RO), e duas de paraguaios em Campo Grande (MS). Contudo, a autora entende que estes são dados subestimados, pois a situação de pobreza e ilegalidade dos imigrantes os impedem de criar ou mesmo divulgar suas associações. SPRANDEL também identificou dezessete ONGs estrangeiras que se preocupam com a condição dos brasileiros, sendo uma na Áustria, onze no Japão e cinco na América do Norte. A autora também identificou algumas associações brasileiras no exterior, no total de 32 entidades: uma no Paraguai, duas em Portugal, cinco na Espanha, uma na Alemanha, três na Suíça, uma na Itália, quatro no Japão, treze nos EUA e duas no Canadá. SPRANDEL, Márcia. *Migrações Internacionais e a Sociedade Civil Brasileira* In: CASTRO, Mary Garcia (coord.). *Migrações Internacionais: contribuições para políticas*. Brasília : CNPD, 2001, p. 547-562.

<sup>178</sup> O Dec. nº 86.715, de 10/12/1981, que regulamenta o art. 22 do Estatuto do Estrangeiro determina pelo seu art. 38: “ O estrangeiro, ao entrar no território nacional, seja qual for o meio de transporte utilizado, será fiscalizado pela Divisão Nacional de Vigilância Sanitária de Portos, Aeroportos e Fronteiras, do Ministério da Saúde, pelo Departamento de Polícia Federal (DPF) do Ministério da Justiça e pela Secretaria de Receita Federal do Ministério da Fazenda, no local da entrada, nos termos da legislação respectiva, devendo apresentar os documentos previstos neste Regulamento. § 1º - No caso de entrada por via terrestre, a fiscalização far-se-á no local reservado, para esse fim, aos órgãos referidos neste artigo. § 2º - Em se tratando de entrada por via marítima, a fiscalização será feita a bordo, no porto de desembarque. § 3º - Quando a entrada for por via aérea, a fiscalização será feita no aeroporto do local de destino do passageiro, ou ocorrendo a transformação do voo internacional em doméstico, no lugar onde a mesma se der, a critério do Departamento de polícia Federal do Ministério da Justiça, ouvidas a Divisão Nacional de Vigilância Sanitária de Portos, Aeroportos e Fronteiras do Ministério da Saúde e a Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda”. Apud. SENADO Federal. *Legislação Republicana Brasileira*.

No que diz respeito à presença de brasileiros emigrantes no exterior, verifica-se que há certa preocupação do Ministério das Relações Exteriores (MRE) para atender esse contingente<sup>179</sup>. Na tentativa de modificar a cultura administrativa do Itamaraty, medidas estão sendo tomadas para diminuir a burocracia em prol de tratamento profissionalizado aos brasileiros, ainda com fins de rechaçar a postura passiva dos agentes consulares enquanto meros receptores de demandas. Neste sentido, estão sendo implementados *consulados itinerantes*, que consistem em uma equipe integrada de cônsul e funcionários que se deslocam para as localidades de maior concentração de brasileiros, operando atendimento *in loco*<sup>180</sup>. Contudo, a maioria dessas iniciativas ou ainda não são suficientes para garantir o pronto atendimento das demandas dos emigrantes ou são pouco conhecidas tanto no exterior quanto no Brasil<sup>181</sup>.

Em relação às providências tomadas no âmbito internacional para a proteção dos trabalhadores migrantes, existem certas iniciativas que merecem ser mencionadas. Apesar das grandes dificuldades encontradas pelos trabalhadores migrantes principalmente no que respeita à aplicação de medidas advindas das prerrogativas soberanas dos Estados<sup>182</sup>, há a preocupação na esfera do Direito Internacional de proteger tais indivíduos<sup>183</sup>. Segundo

---

<sup>179</sup> Por meio da rede de embaixadas e consulados brasileiros, o MRE realizou censo, apurando a existência de mais de um milhão e meio de emigrantes brasileiros vivendo no exterior, com maiores concentrações nos EUA (750 mil), no Paraguai (350 mil) e no Japão (220 mil). MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Atendimento consular a brasileiros no exterior. In: CASTRO, Mary Garcia (coord.). *Migrações Internacionais*, p. 95.

<sup>180</sup> Id., p. 95.

<sup>181</sup> Alguns projetos, formulados pelo Ministério das Relações imprimiram nova atuação para as agências consulares, sendo eles: a presença de conselhos de cidadãos junto a consulados e embaixas; criação de consulados em cidades com grande presença brasileira e o conseqüente fechamento de outros onde não há muitos emigrados; ampliação da rede consular honorária. Ibid., p. 96.

<sup>182</sup> GARCIA JÚNIOR afirma que “As normas jurídicas sobre emigração, imigração e entrada de estrangeiros, bem como sua expulsão e deportação são elaboradas exclusivamente pelo Estado (no Brasil, pela União)”. GARCIA JÚNIOR, Armando Álvares. *Direito internacional*, p. 66. No mesmo sentido, FRAGA, Mirtô. *O novo estatuto do estrangeiro comentado*, p.32.

<sup>183</sup> O problema colocado pela Prof<sup>a</sup> Georgette Nazo no VI Congresso Brasileiro de Imigração e Integração realizado na Bienal de São Paulo, entre 30 de junho e 1º de agosto de 1987, evidencia a forte preocupação do Estado em legislar acerca da imigração, não dando espaço para o Direito Internacional Público agir sobre a matéria. Segundo a autora, a migração de pessoas de um país de origem para outro desencadeia estudo da capacidade de gozo, de exercício e do reconhecimento de direitos que a *lex fori* concede ao migrado, ao permitir a entrada e a permanência do indivíduo em Estado diverso daquele de onde se originou. Desta forma, evidencia-se o estudo do Direito Comparado, mas retira-se da esfera internacional a

MELLO, o estudo da emigração, imigração e entrada de estrangeiros nos Estados pertence a um ramo do Direito Internacional, a do Direito Constitucional Internacional. Contudo, o desenvolvimento e a disciplina de tais matérias ainda são insignificantes face à relevância das mesmas. Trata-se de assunto regulamentado quase que exclusivamente pelo direito interno, demandando que Estados firmem os concernentes tratados internacionais<sup>184</sup>. Importa observar, nesse sentido, que tratados específicos têm sido assinados para efeito de imigrantes considerados refugiados, asilados ou apátridas<sup>185</sup>.

No âmbito geral da ONU, a *Convenção Internacional sobre a Proteção do Direito de Todos os Trabalhadores Migrantes e seus Familiares*, aprovada pela Resolução 158 (XLV), de 18 de dezembro de 1990, estabeleceu normas fundamentais para que seja evitada a discriminação a que usualmente são submetidos. Esta Convenção define, no art. 2º, o trabalhador migrante como sendo toda pessoa que realiza atividade remunerada em um Estado do qual não seja nacional. Também estipula, pelo art. 4º, que seus familiares são caracterizados por todos os indivíduos que estejam sob sua guarda na condição de cônjuge ou assemelhado, filho ou outro dependente.

Dentre os direitos mais relevantes nesta Convenção encontram-se o de migrar (art. 8º), o da proteção legal ao direito à vida (art. 9º), que abrange também a vedação a qualquer tratamento cruel, desumano ou degradante ao trabalhador migrante e a sua família (art. 10º), bem como o da igualdade de direitos entre os trabalhadores migrantes e os nacionais no que tange às relações individuais de trabalho (art. 25), além o de participação

---

possibilidade de intervir em aspectos soberanos do Estado. NAZO, Georgete. Aspectos legislativos atuais da imigração estrangeira., p. 334.

<sup>184</sup> Cf. MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Direito constitucional internacional*. 2. ed. Rio de Janeiro : Renovar, 2000, p. 237.

<sup>185</sup> Este seria, segundo FRANCO FILHO, o caso das Convenções sobre asilo diplomático e asilo territorial (Caracas, 1954), Convenção sobre refugiados (Genebra, 1951), Protocolo da ONU sobre o Estatuto dos Refugiados (Nova Iorque, 1967), Convenção da ONU relativa ao Estatuto dos Apátridas (Nova Iorque, 1954) e a Convenção da ONU sobre a redução da apatridia (Nova Iorque, 1961). FRANCO FILHO, Georgete de Sousa. *Relações de trabalho na pan-amazônica*, p. 59.

em atividades sindicais (art. 26)<sup>186</sup>. Esta Convenção, apesar de prever todos estes direitos para o trabalhador imigrante, ainda não entrou em vigor. O Brasil nem mesmo ainda a ratificou.

Outra preocupação gerada pelo aumento das restrições imigratórias no mundo reside na intensificação da ação de quadrilhas especializadas no tráfico de imigrantes. O constante aumento do transporte ilegal de migrantes gerou, no âmbito das Nações Unidas, a aprovação da *Convenção de Palermo para o Combate ao Crime Organizado*, adotada em conjunto com três protocolos anexos: tráfico de armas, tráfico de pessoas e tráfico de imigrantes<sup>187</sup>.

Vigem no Brasil algumas Convenções firmadas no âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT)<sup>188</sup> sobre o assunto. É importante salientar que as convenções que tratam da migração são consideradas promocionais, ou seja, fixam objetivos e estabelecem programas para sua execução, que, por sua vez, devem ser atendidos pelos Estados que as ratifiquem através de sucessivas providências, realizadas em termos de

---

<sup>186</sup> Id., p. 61-70.

<sup>187</sup> O Protocolo sobre o Tráfico de Imigrantes foi discutido na cidade de Viena, na Áustria, na qual verificou-se, segundo BARRETO, a existência de correntes diferentes, defendidas por países ricos, intermediários ou pobres, quanto ao grau de aceitação de estrangeiros em seus territórios. Algumas delegações teriam defendido a penalização do imigrante como co-autor do crime de tráfico, apesar de ser, inegavelmente, a vítima do mesmo. Outros países pretendiam a equiparação do traficante ao indivíduo que tentasse trazer sua família para o país em que se encontrava emigrado. Essas foram posições rechaçadas pelo plenário, composto de maioria de Estados de onde se originam os imigrantes. BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. *Considerações sobre a imigração no Brasil contemporâneo.*, p. 64.

<sup>188</sup> A OIT foi criada pelo Tratado de Paz de 1919 (Tratado de Versailles) como parte da Sociedade das Nações, conforme disposição do art. 6º do Tratado. Com a Carta das Nações Unidas (São Francisco, 1945), da qual resultou a criação da ONU, e a revisão da Constituição da OIT (Montreal, 1946), firmou-se a personalidade jurídica da OIT como ente de direito público internacional, de caráter permanente, constituída de Estados, integrando o sistema das Nações Unidas como uma de suas agências especializadas. Atua nos âmbitos político, humanitário e econômico, baseando-se em *sentimento de justiça social*, e, portanto, contra o *perigo da injustiça social*, visando a *similaridade das condições de trabalho* na ordem internacional (termos de DURAND e JAUSSAUD citados por SÜSSEKIND). Utiliza-se, para tanto, da Declaração da Filadélfia, de 10 de maio de 1944, que deu nova dimensão ao Direito Internacional do Trabalho. Através de reuniões realizadas pela Conferência Internacional do Trabalho que são exaradas convenções, recomendações e resoluções. A diferenciação entre estes instrumentos encontra-se no campo dos efeitos jurídicos aplicáveis. As convenções devem ser ratificadas pelos Estados-membros, as resoluções são apenas submetidas à apreciação das autoridades competentes para decidirem sobre as matérias como quiser, e as resoluções não acarretam obrigações, apenas orientações ao Conselho de Administração sobre determinados temas ou proposições acerca dos temas da pauta das Conferências. Cf. SÜSSEKIND, Arnaldo. *Direito internacional do trabalho.*, p. 105-110

médio e longo prazos<sup>189</sup>. Contudo, nem todas as Convenções vigentes e que tratam da matéria na OIT foram ratificadas pelo Brasil. Entre as que constam da ordem jurídica brasileira, destacam-se: a Convenção nº 19<sup>190</sup>, que estipula a igualdade de tratamento entre estrangeiros e nacionais em questões referentes a acidentes de trabalho; a Convenção nº 21<sup>191</sup>, que garante a proteção de direitos de emigrantes que estejam a bordo de navios sob inspeção; a Convenção nº 97<sup>192</sup>, que trata especificadamente de trabalhadores migrantes; a Convenção nº 111<sup>193</sup>, não permitindo existência de discriminação entre nacionais e

---

<sup>189</sup> Id., p. 32.

<sup>190</sup> O Decreto Legislativo nº 24, de 1956, aprovou as Convenções do Trabalho de números 11, 12, 14, 19, 26, 29, 81, 88, 89, 95, 96, 99, 100 e 101, concluídas em sessões da Conferência Geral da OIT realizadas no período de 1946 a 1952. A Convenção nº 19 foi exarada pela Conferência Geral da OIT de 19 de maio de 1925, contudo, foi modificada pela Convenção de Revisão dos Artigos Finais, de 1946. Segundo seu art. 1º, todos os membros da OIT que ratificam a Convenção devem se comprometer aos nacionais de qualquer outro membro que tenha ratificado a dita convenção que forem vítimas de acidentes de trabalho ocorridos em seu território ou em território sob sua dependência, o mesmo tratamento assegurado aos seus próprios acidentados em matéria de indenização por acidentes de trabalho. E esta igualdade de tratamento será assegurada aos trabalhadores estrangeiros e a seus dependentes, sem nenhuma condição de residência. Apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

<sup>191</sup> O Decreto nº 58.816, de 14 de julho de 1966 promulgou a Convenção nº 21 concernente à simplificação da inspeção dos emigrantes a bordo dos navios, adotada em Genebra, a 5 de junho de 1926, por ocasião da oitava sessão da Conferência Internacional do Trabalho e modificada pela Convenção sobre a revisão dos artigos finais de 1946. De acordo com seu art. 2º, qualquer Membro que ratifique a convenção se compromete a aceitar que o serviço oficial de inspeção fique encarregado de velar pela proteção dos emigrantes a bordo de um navio de emigrantes que não esteja afeto a mais de um Governo. Pelo disposto no art. 5º, § 1º, o inspetor oficial velará pelo respeito aos direitos que os emigrantes possuem em virtude da lei do país cujo pavilhão arvore o navio, ou de qualquer outra lei que for aplicável, ou ainda em virtude dos acordos internacionais e dos contratos de transporte. Apud. SÜSSEKIND, Arnaldo. *Convenções da OIT.*, p. 93-95.

<sup>192</sup> O Decreto nº 58.819, de 14 de julho de 1966, promulgou a Convenção nº 97, sobre Trabalhadores Migrantes (revisão da revisão da Convenção de 1939 sobre os Trabalhadores Migrantes, adotada pela Conferência da 25ª Sessão da OIT), no Brasil. Esta Convenção foi adotada em Genebra em 1º de julho de 1949, por ocasião da trigésima segunda sessão da Conferência Geral da OIT. O membro da OIT deve, pelo seu art. 2º, manter serviço gratuito adequado incumbido de prestar auxílio aos trabalhadores migrantes e, especialmente, de proporcionar-lhes informações exatas ou assegurar que funcione um serviço dessa natureza. Seu art. 3º prevê que, permitindo a legislação nacional do Estado, este deve tomar todas as medidas cabíveis contra a propaganda sobre a emigração e imigração que possa induzir em erro. Pelo art. 6º, todo membro para o qual se ache em vigor a presente convenção se obriga a aplicar aos integrantes que se encontrem legalmente em seu território, sem discriminação de nacionalidade, raça, religião ou sexo, tratamento que não seja inferior ao aplicado a seus próprios nacionais com relação aos seguintes assuntos: a) sempre que estes pontos estejam regulamentados pela legislação ou dependam de autoridades administrativas (remuneração, filiação a sindicatos e habitação); b) a seguridade social (acidentes de trabalho, enfermidades profissionais, maternidade, doença, velhice e morte, desemprego e encargos de família, etc.); c) os impostos, taxas e contribuições, concorrentes ao trabalho percebidas em relação à pessoa empregada; d) as ações judiciais. Essa Convenção se aplica tanto às imigrações de trabalhadores organizadas e sob controle governamental (Anexo II), como às espontâneas (Anexo I). Finalmente, o Anexo III traz disposições sobre a importação de artigos de uso pessoal, ferramentas e equipamentos dos trabalhadores migrantes. Id., p. 192-205.

<sup>193</sup> O Decreto nº 62.150, de 19 de janeiro de 1968, promulgou a Convenção nº 111 da OIT, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 104, de 1964, anteriormente adotada pela Conferência Internacional do Trabalho em sua 42ª sessão, em 25 de junho de 1958. Seu texto foi inspirado na Declaração da Filadélfia, de 1944, e na Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948. Para os fins da Convenção, seu artigo 1º aponta que o termo discriminação deve compreender: a) toda distinção, exclusão ou preferência fundada em raça, cor, sexo, religião, opinião política, ascendência nacional ou origem social, que tenha por efeito destruir ou alterar a igualdade de oportunidades ou de tratamento em matéria de emprego ou profissão; b) qualquer outra distinção, exclusão ou preferência que tenha por efeito destruir ou alterar a igualdade de oportunidades ou tratamento em matéria de emprego ou profissão, que poderá ser especificada pelo membro interessado depois de consultadas

estrangeiros no que concerne a empregos e ocupações; a Convenção nº 117<sup>194</sup>, que traça objetivos e normas básicas para políticas sociais, inclusive no que concerne a presença de imigrantes nos Estados; a Convenção nº 118<sup>195</sup>, que prevê igualdade de tratamento entre nacionais e estrangeiros em matéria de previdência social. Além da Convenção nº 157<sup>196</sup> que dispõe sobre a preservação de direitos em matéria de seguridade social, a Convenção nº 143<sup>197</sup>, que cuida das migrações em condições abusivas e da promoção de igualdade de oportunidade no tratamento dos trabalhadores migrantes, ainda não ratificadas pelo Brasil.

---

as organizações representativas de empregadores e trabalhadores, quando estas existam, e outros organismos adequados. Não são consideradas discriminações as distinções, as exclusões ou as preferências fundadas em qualificações exigidas para um determinado emprego. O art. 4º também menciona que não são consideradas discriminações quaisquer medidas tomadas em relação à pessoa que, individualmente, seja objeto de suspeita legítima de se entregar a uma atividade prejudicial à segurança do Estado ou cuja atividade se encontre realmente comprovada, desde que a referida pessoa tenha o direito de recorrer a uma instância competente, estabelecida de acordo com a prática nacional. Em seu art. 3º, encontram-se disposições norteadoras das políticas adotadas pelos membros da OIT em relação à discriminação ocupacional: a) esforçar-se por obter a colaboração da organização de empregadores e Trabalhadores e de outros organismos apropriados, com o fim de favorecer a aceitação e aplicação desta política; b) promulgar leis e encorajar os programas de educação próprios a assegurar esta aceitação e esta aplicação; c) revogar todas as disposições legislativas e modificar todas as disposições ou práticas administrativas que sejam incompatíveis com a referida política; d) seguir a referida política no que diz respeito a empregos dependentes do controle direto de autoridade nacional; e) assegurar a aplicação da referida política nas atividades dos serviços de orientação profissional, formação profissional e colocação dependentes de controle de autoridade nacional; f) indicar, nos seus relatórios anuais sobre a aplicação da convenção, as medidas tomadas em conformidade com esta política e os resultados obtidos. *Ibid.*, p. 245-247.

<sup>194</sup> O Decreto nº 66.496, de 27 de abril de 1970, promulgou a Convenção da OIT número 117 sobre Objetivos e Normas Básicas da Política Social, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 65, de 30 de novembro de 1969, anteriormente adotada pela Conferência Geral da OIT, em sua 40ª, em 22 de junho de 1962. Na Parte III da Convenção, que dispõe sobre questões relativas aos trabalhadores migrantes, o art. VI menciona a necessidade dos familiares envolvidos pelas circunstâncias advindas do trabalho, os arts. VII e XI abordam a transferência de trabalhadores e de recursos entre diferentes regiões, dependendo do custo de vida. *Ibid.*, p. 257-264.

<sup>195</sup> O Decreto nº 66.497, de 27 de abril de 1970 promulgou a Convenção da OIT número 118 sobre Igualdade de Tratamento dos Nacionais e Não-Nacionais em matéria de Previdência Social, adotada pela Conferência da OIT, em sua 46ª sessão, a 30 de junho de 1962. Esta Convenção trata de assuntos análogos à Convenção nº 19, sendo, porém, mais abrangente e prevendo o princípio da reciprocidade de tratamento entre nacionais e estrangeiros dos membros da OIT que a ratifiquem (art. 3º). O § 3º do art. 3º reconhece o *direito de represália* (derrogação da aplicação de uma norma em relação a determinado país) caso um direito abrangido por um membro não conste do ordenamento jurídico de outro. SÚSSEKIND, Arnaldo. *Direito internacional do trabalho.*, p. 260.

<sup>196</sup> A Convenção 157 foi aprovada na 68ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho, em Genebra (1982) e entrou em vigor no plano internacional em 11 de setembro de 1986. Na Parte I, art. 2º, encontram-se os campos de aplicação da Convenção, quais sejam: assistência médica; benefícios primários de auxílio-doença, de maternidade, de invalidez, de velhice, de sobrevivência, de desemprego, em caso de acidentes de trabalho e doenças profissionais e salário-família. O art. 3º dispõe que a Convenção se aplica para dirimir possível conflitos de aplicação das leis dos membros signatários. Apud. SÚSSEKIND, Arnaldo. *Convenções da OIT.*, p. 551-555.

<sup>197</sup> A Convenção 143 foi aprovada pela 68ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho, em Genebra (1975), e entrou em vigor no plano internacional em 9 de dezembro de 1978. Em seu art. 1º, consagra o respeito aos direitos humanos, como sendo fundamentais a todos os trabalhadores migrantes. Deste modo, seu art. 3º prevê a adoção de medidas unilaterais ou multilaterais para suprimir migrações clandestinas com fins de emprego ou emprego ilegal de migrantes; combater organizadores de movimentos ilegais ou clandestinos de migrantes, com fins de emprego, que procedam do seu território, se dirijam ou transitam por ele; e lutar contra os que empregam trabalhadores que imigram ilegalmente. Seu art. 4º determina que os Estados que ratificarem a Convenção cruzem informações por troca e/ou intercâmbio sistemático. Pelo que dispõe o art. 5º, fica estabelecido o combate ao tráfico de mão-de-obra. Seu art. 8º propugna que ao imigrante deve ser dado o mesmo



É importante destacar a existência de uma organização intergovernamental ligada a ONU, que tem como objetivo cuidar de interesses dos migrantes no mundo. Trata-se da Organização Internacional da Migração (OIM), criada em 1951 com finalidade de reassentar refugiados, desabrigados e imigrantes europeus. Desde então, ampliou suas atividades a fim de preparar programas de gestão de migração em todo o mundo, bem como estudar os problemas e as soluções para os desafios desencadeados pelos movimentos migratórios, primando pelo cuidado com a dignidade e bem-estar dos migrantes. Tal organização tem trabalhado com diversos setores da comunidade internacional para assegurar direitos aos migrantes, dentre elas a Organização dos Estados Americanos (OEA)<sup>198</sup>.

No âmbito da OEA, as diretrizes adotadas em relação ao estrangeiro, principalmente sendo ele trabalhador migrante, tornaram-se mais protetoras na atualidade. Nas primeiras décadas de atuação da OEA, a soberania estatal era constantemente afirmada por meio dos tratados firmados entre os Estados americanos no contexto organizacional<sup>199</sup>. Contudo, hodiernamente, o Conselho Permanente (CP), por meio da Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos (CAJP), cuida da proteção dos trabalhadores migrantes dentro das Américas. O tema, classificado como tópico importante dentro dos direitos humanos, é expressamente nominado pela Resolução 1717, adotada na Assembléia Geral realizada em 5

---

tratamento que o nacional recebe em caso de perda do emprego. FRANCO FILHO, Georgenor de Souza. *Globalização & Desemprego: mudanças nas relações de trabalho*. São Paulo : LTr, 1998, p. 184-185.

<sup>198</sup> A OEA constitui um organismo regional dentro da ONU. A adoção da Carta da OEA deu-se em 30 de abril de 1948, em Bogotá, Colômbia, com a presença de 21 países. Atualmente, incluem-se como membros também os Estados do Caribe e o Canadá. A Carta de Bogotá é composta de um preâmbulo e de 112 artigos que são o tratado constitutivo da OEA e privilegia a democracia representativa como forma de organização dos seus membros. SEITENFUS, Ricardo. *Manual das organizações internacionais.*, p. 181-183.

<sup>199</sup> Segundo FRAGA, a Carta da Organização da OEA reconhece aos Estados os direitos de soberania, defesa, jurisdição, legislação, etc. (arts. 7º, 8º, 9º, 11, 12, 13) e consagra domínio de atuação reservado aos Estados (art. 15). A autora menciona que a Convenção Interamericana sobre a Condição dos Estrangeiros, firmada em Havana em 1928, declara que os Estados têm direito de estabelecer as normas e os procedimentos para entrada e residência dos estrangeiros. Do mesmo modo, a Conferência Interamericana de Paz, reunida em Buenos Aires, em 1936, proclamou que o Estado tem amplos poderes para legislar em matéria de emigração e imigração. Cf. FRAGA, Mirtô. *O novo estatuto do estrangeiro comentado.*, p.32.

de junho de 2000 (AG/RES. 1717 (XXX-0/00))<sup>200</sup>. Pelo item 3 da Resolução, todos os Estados membros da OEA devem tomar medidas necessárias para garantir os direitos humanos de todos os imigrantes, inclusive dos trabalhadores e de suas famílias. O item 5 recomenda que a CIDH continue a dedicar especial atenção aos casos de violação dos direitos humanos dos trabalhadores migrantes e de suas famílias. Ainda no âmbito da CAJP, William Hyde, Representante Regional da OIM, apresentou Declaração em 13 de março de 2001 (CP/CAJP-1772/01), enfatizando a promoção dos direitos dos trabalhadores migrantes através da gestão eficaz da migração<sup>201</sup>.

Em 5 de junho de 2001 nova Resolução, de nº 1.775 (AG/RES. 1775 (XXXI-O/01)) foi aprovada pela Assembléia Geral. Essa Resolução reiterou as diretrizes da Resolução 1.771, acrescentando ainda alguns pontos. Como novidade, trouxe expressa a preocupação dos Chefes de Estado e de Governo da OEA, que se reuniram na Cúpula das Américas, realizada em Québec, no Canadá, em abril de 2001. Naquela ocasião, eles reconheceram as contribuições econômicas e culturais que os migrantes costumam imprimir tanto nas sociedades a que se destinam quanto nas suas comunidades de origem. Deste modo, os

---

<sup>200</sup> Esta Resolução cita e reitera as disposições da *Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem*, que proclama que todas as pessoas são iguais perante a lei e detêm os mesmos direitos e deveres sem distinção de raça, sexo, idioma. Nos mesmos termos, também menciona a *Convenção Americana sobre Direitos Humanos*, que reconhece que os direitos essenciais do homem não são derivados de sua nacionalidade, mas sim da sua condição humana, implicando a proteção internacional. A Resolução ainda se refere à *Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias*, reiterando pedido para sua ratificação pelos países membros da OEA. Além destes tratados internacionais, é apontado o Parecer Consultivo OC-16. Este parecer, emitido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, dispôs sobre o direito da assistência consular, no âmbito do devido processo judicial, nos casos de estrangeiros detidos por autoridades do Estado receptor. Segundo o item 4 da Resolução, é reiterado enfaticamente o dever dos Estados de zelarem pelo pleno respeito e cumprimento da Convenção de Viena sobre Relações Consulares, de 1963, particularmente em relação ao direito dos estrangeiros, independentemente da sua condição migratória, de se comunicar com um funcionário consular de seu Estado em caso de detenção, além da obrigação a cargo do Estado em cujo território ocorre a detenção, de informá-lo sobre esse direito. ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, (AG/RES. 1.717 (XXX-0/00)), 5/6/2000.

<sup>201</sup> Por meio de sua Declaração, o Sr. Hyde enfatiza que os esforços da OIM são no sentido da prestação de assistência aos migrantes visando, principalmente, o respeito eficaz à sua dignidade humana e ao seu bem-estar. Deste modo, a OIM difunde seus princípios e as diretrizes do Direito Internacional, por meio do voluntariado, junto às autoridades de migração e ao pessoal que trabalha nas fronteiras. Informa ainda que, nos últimos anos, uma das preocupações crescentes da OIM tem sido o tráfico dos migrantes, que se traduz em uma das piores formas de abuso que o imigrante pode sofrer, igualando-se ao comércio escravo em crueldade e desumanidade. Para que seu intento possa ser plenamente satisfeito, a Organização constituiu parcerias com organismos como a OEA para que os direitos estabelecidos pela Convenção Internacional sobre a

participantes da Cúpula das Américas se comprometeram a garantir tratamento digno e humano com proteção jurídica adequada aos migrantes, além de fortalecer os mecanismos hemisféricos de cooperação para atender às suas legítimas necessidades<sup>202</sup>. O intercâmbio entre a CAJP e os representantes da OIM, da CIDH e da Agência Interamericana de Cooperação e Desenvolvimento (AICD), também foram fomentados, a fim de que sejam privilegiados aspectos multidimensionais da problemática dos trabalhadores migrantes e de seus familiares<sup>203</sup>.

Outras iniciativas em relação ao tema estão em discussão no âmbito da OEA. Os projetos de resolução CP/CAJP-1.802/01 e CP/CAJP-1.944/02 abrangem os direitos humanos de todos os trabalhadores migrantes e familiares de acordo com as demais, além ampliá-los, em conformidade com o Plano Estratégico de Cooperação Solidária (2002-2005), que visa apoio a grupos vulneráveis como os trabalhadores migrantes. A preocupação com o assunto transparece também em relatórios expostos no CAJP. Como exemplo, identifica-se a exposição do Presidente da CIDH e Relator Especial sobre Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias (CP/CAJP-1.902/02), Sr. Juan E. Méndez, proferida na sessão de 4 de abril de 2002 da CAJP<sup>204</sup>.

---

Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias possam entrar em vigor. ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, (CP/CAJP-1.772/01), 13/3/2001.

<sup>202</sup> O Plano de Ação da Terceira Cúpula das Américas determinou o estabelecimento de programa interamericano para promover e proteger os direitos humanos de migrantes no âmbito da OEA, incluindo trabalhadores migrantes e suas famílias, levando em consideração as atividades da CIDH e apoiando o trabalho do Relator Especial sobre trabalhadores migrantes da CIDH. ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, (AG/RES. 1.775 (XXXI-O/01), 5/6/2001.

<sup>203</sup> Esta resolução, por meio de seu item 6, confere ao Conselho Permanente atribuições para agir de acordo com o estabelecido no capítulo sobre migração do Plano de Ação da Terceira Cúpula das Américas em dois termos: a) a fim de estudar a adoção de medidas destinadas a fortalecer a cooperação entre os Estados para abordar, com enfoque integral, objetivo e de longo prazo, as manifestações, as origens e os efeitos da migração na região; e também medidas destinadas a promover estreita cooperação entre os países de origem, trânsito e destino para assegurar a proteção dos direitos humanos dos migrantes; b) a fim de elaborar Programa Interamericano de Promoção dos Direitos Humanos dos Migrantes, com a colaboração dos órgãos e organismos do Sistema Interamericano que julgar pertinentes e das Nações Unidas. Seu item 7 estende o convite à CIDH e à AICD, para considerarem a conveniência de adotar programas conjuntos de cooperação nesta matéria, levando em conta os trabalhos realizados por outros órgãos, organismos e entidades, como a OIM e a OIT. Id.

<sup>204</sup> Esta exposição foi uma resenha do trabalho realizado pela Relatoria Especial para a Questão dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias da CIDH, descrevendo os progressos alcançados relativamente ao Programa Interamericano de Promoção dos Direitos Humanos dos Migrantes, de iniciativa dos Chefes de Estado e de Governo na Terceira Cúpula das Américas. Segundo o documento, no transcorrer dos anos, a CIDH, mediante visitas *in*

Em relação ao Mercosul<sup>205</sup>, o Tratado de Assunção<sup>206</sup>, firmado entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, em março de 1991, preconizou a formação de um mercado comum, estabelecido em 1994, entre os países signatários, implicando a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre seus membros (art. 1º). Embora a expressão *fatores produtivos* englobe necessariamente o trabalho assalariado (definido por ROBINSON como sendo trabalho subordinado ou por conta de terceiro, mas efetivado pessoalmente por trabalhadores<sup>207</sup>), não há qualquer menção expressa à livre circulação de pessoas, a exemplo do que consta no art. 2º do Tratado de Roma, que constituiu o Mercado Comum Europeu ou,

---

*loco*, pôde constatar as denúncias recebidas de violação de direitos humanos e realizou audiências especiais para a consideração do assunto, tomando conhecimento da preocupante situação dessas pessoas no que se refere aos direitos humanos. Em relação à apresentação de petições, a CIDH tomou conhecimento de vários casos de supostas violações dos direitos humanos de trabalhadores migrantes e suas famílias nos países membros da OEA. O documento cita especificadamente dois casos, ambos contra a República Dominicana, relacionados com a expulsão ou a ameaça de expulsão de cidadãos haitianos e dominicanos de origem haitiana do país; bem como outros dois casos contra a Costa Rica, referentes à expulsão de cidadãos nicaraguenses. O documento ainda se refere a uma audiência especial realizada em dezembro de 2001 para a consideração de um caso contra os EUA relacionado com a morte de imigrantes mexicanos e centro-americanos quando cruzavam a fronteira México-EUA por lugares não habilitados. Também em 2001, a CIDH proferiu uma sentença relativa ao direito de nacionalidade no Peru e aprovou um relatório sobre os cidadãos de origem cubana que saíram do seu país na década de 80 em pequenos barcos procedentes do porto de Muriel e que foram detidos por longo tempo pelas autoridades estadunidenses. O documento ainda menciona a falta de fundos financeiros para melhor desenvolvimento dos trabalhos da Relatoria Especial. ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, (CP/CAJP-1902/02), 4/4/2002.

<sup>205</sup> Segundo SANT'ANA, a questão migratória precede a constituição do Mercosul, visto que na área do Cone Sul já ocorria grande mobilidade sociolaboral e cultural. Este configurava movimento espontâneo de trabalhadores, que acompanhavam a movimentação dos capitais e o deslocamento da fronteira agrícola em busca de melhores oportunidades de trabalho e de vida. Dentre os movimentos envolvendo o Brasil na região, o mais importante é, sem sombra de dúvida, o que envolve os *brasiguaios*, grupo formado de trabalhadores excluídos do mercado de terras e de planos de desenvolvimento rural. Cf. SANT'ANA, Marcílio Ribeiro de. Livre circulação de trabalhadores no Mercosul?, p. 81. Como ensina SALIM, o termo *brasiguai* corresponde a corruptela da junção das palavras brasileiro e paraguaio e retrata os indivíduos que deixaram o país de origem, o Brasil, e não possuem qualquer direito no país de destino, o Paraguai. Vítimas da expropriação das terras brasileiras, que expandiu a fronteira agrícola brasileira para o Paraguai, e alijados de quaisquer direitos, os *brasiguaios* tendem a retornar cada vez em maior número ao Brasil, constituindo grupo comparado a *apátridas errantes*, engrossando a comunidade de trabalhadores sem-terra. Algumas providências tomadas entre os governos dos dois países no passado foram responsáveis pela situação atual deste contingente. O Tratado de Aliança e Cooperação econômica firmada pelos dois Estados em 1975 previu o povoamento do território paraguaio com mais de 1,2 milhão de brasileiros (45% da população paraguaia), em uma área de 122 mil quilômetros quadrados (30% do território do Paraguai). O objetivo era o de criar uma *cerca viva* em torno do lago de Itaipu, possibilitando a expansão da fronteira econômica brasileira no Paraguai e a construção da Hidrelétrica de Itaipu. Hodiernamente, após terem produzido riquezas, são impedidos de adquirir cidadania paraguaia e perderam seus direitos como brasileiros. Não foram assimilados pela sociedade paraguaia, pois guardam laços de língua e casamento com oriundos do Brasil, mas também não conseguem a repatriação para o Brasil, por serem *indocumentados*. Este quadro, que poderia ter sido contornado com o advento do Mercosul, não teve efetivas soluções para o futuro destas pessoas. Cf. SALIM, Celso Amorim. A questão dos brasiguaios e o Mercosul. In. PATARRA, Neide Lopes (coord.). *Emigração e imigração internacionais no Brasil contemporâneo*. p. 144-157.

<sup>206</sup> Dec. Legislativo nº 197, de 25/09/1991, aprova o texto do Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Federativa do Brasil, a República Argentina, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, firmado em Assunção, em 26 de março de 1991. Apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

<sup>207</sup> ROBINSON, Carlos Alberto. Livre circulação de trabalhadores., p. 238.

com mais especificidade, a livre circulação de trabalhadores, conforme o art. 48 do referido Tratado.

Neste contexto, é importante diferenciar *migração* e *livre circulação* de pessoas. FRANCO FILHO considera que a livre circulação estaria inserida no direito da migração, a que o autor atribui sinonímia com o direito de ir e vir<sup>208</sup>. Para SANT'ANA, os dois conceitos são distintos e se distanciam tanto social, quanto juridicamente. Assim, migração baseia-se na noção de fronteiras fechadas, assim como no poder que o Estado tem de controlar o ingresso de estrangeiros em seu território ou nessas fronteiras, e livre circulação se refere à abertura de fronteiras e à possibilidade de os cidadãos se deslocarem livremente nos territórios dos países que sejam membros de acordos de integração<sup>209</sup>. Neste sentido, ROBINSON aponta que:

[...] do ponto de vista da integração, há uma diferença jurídica enorme. Sob primeiro aspecto [migração], o trabalhador que se desloca de uma país para outro é considerado estrangeiro e estará sujeito a uma normativa do DIP [Direito Internacional Público]. Enquanto, sob o prisma da integração, este trabalhador ser considerado como um nacional, por se deslocar dentro do espaço do mercado comum sujeito à normativa de Direito desse mercado comum (um direito comunitário)<sup>210</sup>.

Portanto, a livre circulação de trabalhadores é considerada pressuposto para a existência de mercado de trabalho integrado, no qual vigorem igualdade de tratamento e oportunidade para encontrar e permanecer em ocupações laborais<sup>211</sup>.

Desta forma, a linguagem vaga e imprecisa do Tratado de Assunção retrata a ambigüidade do processo de integração sul-americano, que, apesar de ser juridicamente ambicioso, torna-se impreciso para ser traduzido em realidade, em razão da falta dos

---

<sup>208</sup> FRANCO FILHO, Georgenor de Souza. *Globalização & Desemprego*., p. 183.

<sup>209</sup> SANT'ANA, Marcílio Ribeiro de. Livre circulação de trabalhadores no Mercosul?, p. 81-82.

<sup>210</sup> ROBINSON, Carlos Alberto. Livre circulação de trabalhadores., p. 241.

<sup>211</sup> SANT'ANA, Marcílio Ribeiro de. Livre circulação de trabalhadores no Mercosul?, p. 81-82.

critérios de aplicabilidade. Para que haja a livre circulação de trabalhadores, e não apenas migração entre os países do Mercosul, é preciso, nas palavras de ROBINSON, que haja:

a abolição de toda e qualquer discriminação baseada na nacionalidade, [instituindo] verdadeira condição de igualdade de direito com os nacionais, em todos os países membros do mercado comum. [Para tanto], a extensão básica dessa liberdade abarca o direito de o trabalhador ‘não nacional’(ou comunitário) exercer uma atividade sujeita a regras referentes aos direitos trabalhistas aplicáveis aos “nacionais” daquele país, bem como permanecer naquele país, após o término do trabalho ou se deslocar no espaço do mercado comum<sup>212</sup>.

Nesses termos, deve prevalecer o princípio da não-discriminação, extensivo a todos os aspectos da vida cotidiana, devendo ser incorporado de maneira irrestrita pelos institutos jurídicos a fim de abranger direitos previdenciários, sindicais e sociais, estes relativos à proteção da saúde e à uniformização dos currículos escolares. Contudo, como já relatado, as preocupações de cunho social, apesar de não serem estranhas ao Tratado de Assunção, não prevêm nenhuma instância capaz de considerar os assuntos de natureza social e trabalhista da integração almejada pelo Mercosul.

Conforme SANT’ANA, o Mercosul, a exemplo de outros blocos regionais, foi criado por razões puramente econômicas e comerciais e a temática sociolaboral se insere na agenda negociadora em função das pressões dos movimentos sociais, em especial das Coordenações de Centrais Sindicais do Cone Sul e da convicção de que os espaços econômicos unificados podem gerar concentração de renda e desigualdade social<sup>213</sup>, ao invés de generalizar benefícios.

---

<sup>212</sup> ROBINSON, Carlos Alberto. Livre circulação de trabalhadores., p. 240.

<sup>213</sup> SANT’ANA, Marcílio Ribeiro de. Livre circulação de trabalhadores no Mercosul?, p. 79.

A estrutura institucional do Mercosul foi implementada a partir da assinatura do Protocolo de Ouro Preto<sup>214</sup>, em 1994, e contempla a dimensão social do processo de integração em vários foros negociadores, incluindo a Reunião de Ministros do Trabalho, o Foro Consultivo Econômico e Social e o Sub-Grupo de Trabalho nº 10 (SGT 10) para Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social.

O SGT 10, de acordo com a Resolução GMC nº 20/95, constitui órgão de apoio técnico ao Grupo do Mercado Comum (GMC), o qual fica responsável pela análise de temas relativos ao trabalho e à seguridade social, além de proposições ao GMC de medidas e recomendações compatíveis com os rumos tomados pela integração regional. Possui estrutura e funcionamento tripartite, composta por Comissões Temáticas (CTs), ou seja: CT I – Relações de Trabalho, que tem como tarefa principal o estudo comparativo dos institutos jurídicos e práticos que regulamentam as relações individuais e coletivas de trabalho nos países do Mercosul, com vistas à futura harmonização; CT II – Emprego, Migrações, Qualificação e Formação Profissional, que toma conta de diversificado elenco de problemas, no qual se destacam a estruturação do “Observatório do Mercado de Trabalho do Mercosul”, o estudo da questão migratória e a criação do sistema de certificação de competências profissionais; e CT III – Saúde, Segurança e Inspeção do Trabalho e Seguridade Social, que busca desenvolver mecanismos de aplicação do sistema de proteção trabalhista e social nos quatro Estados-membros<sup>215</sup>.

As principais realizações do SGT 10 até o ano de 2001, segundo SANT’ANA, foram: a *Declaração Sociolaboral do Mercosul*<sup>216</sup>; o *Acordo Multilateral de Seguridade*

---

<sup>214</sup> Dec. Legislativo nº 188, de 15/12/1995, aprovou o texto do Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul - Protocolo de Ouro Preto - assinado em Ouro Preto, Minas Gerais, em 17 de dezembro de 1994. Apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

<sup>215</sup> SANT’ANA, Marcílio Ribeiro de. Livre circulação de trabalhadores no Mercosul?, p. 80.

<sup>216</sup> A Declaração Sociolaboral do Mercosul, firmada pelos presidentes dos Estados Partes em 10 de dezembro de 1998, no Rio de Janeiro, congrega os direitos e compromissos fundamentais, na área do trabalho, reconhecidos pelos países da região, sendo eles: direitos individuais (igualdade no trabalho, proteção a trabalhadores migrantes e fronteiriços, eliminação do

*Social do Mercosul*<sup>217</sup>; o chamado *Nomenclatur Mercosul*<sup>218</sup>; o *Observatório do Mercado de Trabalho do Mercosul*<sup>219</sup>; e os *Planos Operativos Conjuntos de Inspeção do Trabalho*<sup>220</sup>.

Contudo e a despeito de avanços que ocorreram no processo de integração, deve-se levar em conta que, no presente, o Mercosul procura assentar bases para a consolidação da União Aduaneira, sendo que, nesta fase, a liberdade de circulação limita-se a bens e serviços, salvaguardados aqueles que se encontram nas listas de exceções e de produtos com regime especial. Nesta etapa, também se menciona apenas a migração trabalhista, e não a livre circulação de trabalhadores, demonstrando que as fronteiras nacionais ainda são vistas como invioláveis para questões que envolvam políticas sócio-econômicas. Os contingentes populacionais, que poderiam contribuir para o desenvolvimento da região ficam, em função dos obstáculos, adstritos às resoluções soberanas de seus respectivos Estados<sup>221</sup>.

Os impedimentos para a livre circulação de trabalhadores no Mercosul são vários. Primeiramente, o cronograma para a implementação do Mercado Comum deveria ser revisto, para dar ao tema a visibilidade necessária a fim de que as heterogeneidades

trabalho forçado, eliminação do trabalho infantil); direitos coletivos (liberdade sindical e de associação, greve, negociação coletiva, diálogo social); direitos conexos (fomento do emprego, proteção dos desempregados, formação profissional, proteção e condições de trabalho e seguridade social); e mecanismo de aplicação e acompanhamento (a Comissão Sociolaboral do Mercosul, instituída pela Resolução GMC nº 15/99) para auxiliar o GMC, com fins de promover a aplicação das medidas da Declaração. Id., p. 80.

<sup>217</sup> O Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul foi firmado em Montevideu em 14 de dezembro de 1997 e procura, por meio de suas diretivas, assegurar aos trabalhadores fora de seus países os mesmos direitos à seguridade social reconhecidos aos nacionais de onde estejam trabalhando. O Acordo, que se encontra em fase de ratificação nos países do Mercosul, já foi ratificado no Uruguai. Ibid., p. 80.

<sup>218</sup> O *Nomenclatur Mercosul* será fruto de estudo comparativo de legislação trabalhista entre os países do Mercosul, com finalidade de identificar assimetrias que possam dificultar a harmonização das leis. Ibid., p. 80.

<sup>219</sup> O Observatório do Mercado de Trabalho do Mercosul está em fase de estruturação e será organismo destinado ao monitoramento permanente do mercado de trabalho regional. “Seu trabalho consiste na produção e difusão de informações, estudos e propostas de ação, para embasar políticas e programas de agentes públicos e privados na área do emprego”. Ibid., p. 81.

<sup>220</sup> Os Planos Operativos Conjuntos de Inspeção do Trabalho são eventos que reúnem governos e setores sociais dos países do Mercosul para o intercâmbio de informações sobre a organização, a base legal, os métodos e as práticas dos sistemas inspeccionais de trabalho, incluindo segurança, saúde e meio ambiente. Ibid., p. 81.

<sup>221</sup> Segundo SANT’ANA, muitos estudiosos, dentre eles PÉREZ VICHICH e VIGEVANI, sustentam a idéia de perda de importância da questão migratória na agenda Mercosul, apesar de a CT III tratar especificadamente do tema. A relevância inicial teria sido conferida pelo Cronograma de Las Leñas (realizado após o Tratado de Assunção, em 1991), que se referia expressamente a políticas sociais no bloco. Contudo, com o Protocolo de Ouro Preto, em 1994, esta situação se modificou, transformando a migração em problema secundário, que depende da conclusão de acordos comerciais para ter novamente destaque. Ibid., p. 84.



socioeconômicas da região possam ser superadas. Deste modo, outros problemas como a segmentação dos mercados de trabalho, as diferenças entre as legislações trabalhistas nacionais, a falta de conexão entre os sistemas de aperfeiçoamento e capacitação profissional, a ausência do reconhecimento de diplomas, bem como a carência de instituto de proteção previdenciária poderiam ser gradativamente superados. Para tanto, requerer-se-iam políticas programáticas mais eficientes, que avançassem da fase de instituição de princípios norteadores e transpassassem a figura retórica da argumentação jurídica para de fato influenciar e modificar a realidade laboral dos Estados-membros<sup>222</sup>.

Mesmo com todas as dificuldades que a migração de trabalhadores encontra no âmbito do Mercosul, o assunto suscita, por parte de observadores e estudiosos, argumentos que o defendem. A proposta de *Carta dos Direitos Fundamentais do Mercosul*, de dezembro de 1993, e a *Proposta Sindical de Protocolo Socio-Laboral do Mercosul*, de julho de 1998, ambas propostas pela Coordenação das Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS), consideram a livre circulação elemento primordial para a integração regional, alcançada pela abolição de proibições e limites ao deslocamento de trabalhadores, pela harmonização das condições de residência, pelo reconhecimento de títulos ou qualificações profissionais, pela melhoria das condições de vida dos fronteiriços e pelo arredondamento do sistema de seguridade social<sup>223</sup>.

Outros instrumentos, firmados em declarações de compromisso de diversas autoridades do Mercosul, primam pela evidência do tema. Os encontros entre os Ministros do Trabalho do bloco regional, do Chile e da Bolívia, realizados em Punta del Este, em fevereiro de 1996, e em Buenos Aires, em 11 de maio de 1998, concluíram que devem avançar, paralelamente aos acordos comerciais, pactos de ordem trabalhista, a fim de

---

<sup>222</sup> Ibid., p. 84.

<sup>223</sup> Ibid., p. 85.

ênfatisar o respeito aos direitos do trabalho e da seguridade social, bem como para combater atitudes xenófobas e discriminatórias. Do mesmo modo, a *Carta de Buenos Aires sobre Compromisso Social no Mercosul, Bolívia e Chile*, assinada pelos Presidentes da República em 30 de junho de 2000, propõe o fortalecimento da cooperação entre os países em matéria migratória e a garantia aos migrantes de que terão tratamento justo e não-discriminatório<sup>224</sup>. Ainda podem ser citados os já mencionados: *Declaração Sociolaboral do Mercosul*, de 1998, e *Acordo Multilateral de Seguridade Social*, de 1997. A *Declaração* consagra os direitos dos trabalhadores migrantes e fronteiriços em seu art. 4º. Tais direitos referem-se à ajuda, informação, proteção, igualdade de direitos e condições de trabalho reconhecidos no país em que os trabalhadores exerçam suas atividades. Nas zonas de fronteira, ainda pelo art. 4º, deverão ser implementadas ações que visem oportunizar empregos e condições de trabalho aos fronteiriços. Na mesma linha, o *Acordo* procura assegurar aos trabalhadores migrantes e familiares acesso às prestações da seguridade social nos Estados-membros<sup>225</sup>.

O Protocolo de Cooperação e Assistência Jurisdicional, firmado em Mendoza, Argentina, em 27 de maio de 1992, prevê a criação de uma autoridade, em cada Estado-membro, encarregada de receber e fazer tramitar os pedidos de assistência jurisdicional em matéria civil, comercial, trabalhista e administrativa, evitando, assim, que haja desigualdade jurídica entre integrantes e nacionais nos países do bloco<sup>226</sup>.

Alguns instrumentos são mais específicos, como o *Protocolo de Montevideú sobre o Comércio de Serviços do Mercado Comum do Sul*, assinado pelos chefes de Estado em Ushuaia, na Argentina, em 24 de julho de 1998. Este acordo possibilita a gradual liberalização do comércio de serviços, englobando engenharia, planejamento urbano e arquitetura, psicologia, administração de projetos e outros, e prevendo a circulação de

---

<sup>224</sup> Ibid., p. 89.

<sup>225</sup> Ibid., p. 89.

profissionais ligados a estas áreas. Após a assinatura do Protocolo de Montevidéu, que ainda não se encontra em vigor, o Grupo de Serviços do Mercosul (GS) aprovou, em nível técnico, Projeto de Decisão para aprovação do *Visto Mercosul*, que depois aprovado pelo Conselho Mercado Comum e ratificado, poderá beneficiar vários profissionais envolvidos com contratos de prestação de serviço entre os Estados-partes.

Um acordo de cunho mais prático foi realizado entre Brasil e Argentina. É o *Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Argentina sobre Isenção de Vistos*, celebrado em São Borja, em 9 de dezembro de 1997, que tem por objetivo facilitar o trânsito de nacionais entre os Estados-membros, beneficiando artistas, professores, cientistas, desportistas, empresários ou negociantes, jornalistas e técnicos especializados de nível médio. Destarte, estes profissionais ficam liberados do visto de entrada no território do outro Estado caso sua estada seja inferior a 90 dias, prorrogáveis por igual período. No Brasil, o conteúdo do acordo vige desde a promulgação do Dec. nº 3.435, de 25 de abril de 2000.

Neste mesmo sentido, no segundo semestre de 2002 foram assinados acordos entre os Estados-partes do Mercosul, Bolívia e Chile, que envolvem a tanto a regularização da migração interna entre estes países, quanto a fixação de residência de nacionais dos referidos Estados em outro signatário. Tais acordos referidos são: *Acordo sobre Regularização Migratória Interna de Cidadãos do Mercosul*; e *Acordo sobre Regularização Migratória Interna de Cidadãos do Mercosul, Bolívia e Chile*, ambos firmados em Brasília, em 5 de dezembro de 2002; bem como *Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados-Partes do Mercosul*; e *Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados-Partes do Mercosul, Bolívia e Chile*, estes últimos firmados em Brasília, em 6 de dezembro de 2002. Apesar de não terem sido ratificados, estes documentos representam um avanço em relação à

---

<sup>226</sup> Ibid., p. 89

entrada de trabalhadores estrangeiros no Brasil, bem como a sua fixação como residentes no país.

Em relação ao que já foi apontado, é inevitável o paralelo entre os atuais moldes adotados no Mercosul, para a migração e circulação de trabalhadores, e na UE, onde qualquer cidadão de um Estado-membro tem o direito de trabalhar em qualquer outro da União. Segundo D'ARCY, originalmente, trabalhadores, mercadorias, serviços e capitais eram os quatro fatores capazes de circular livremente entre as fronteiras dos Estados-membros. No entanto, o direito dos trabalhadores evoluiu para o direito dos cidadãos, que abrange praticamente toda a população<sup>227</sup>. D'ARCY evidencia, assim que “[...] mercado comum do trabalho, que foi organizado desde o início da Comunidade, sobrepõe-se hoje o que foi chamado de ‘espaço de liberdade, de segurança e de justiça’, pelo qual se organiza progressivamente a livre circulação de todas as pessoas dentro do território da União”<sup>228</sup>.

Os trabalhadores assalariados são protegidos pelo Tratado da Comunidade Européia (TCE)<sup>229</sup>, que proíbe discriminações entre nacionais dos Estados-membros e garante a possibilidade de deslocamento, no território compreendido pela EU, para a procura de emprego, e conseqüente residência no local onde irá exercer a atividade assalariada<sup>230</sup>. O

---

<sup>227</sup> D'ARCY enfatiza que “[...] o direito de qualquer cidadão da União de circular e permanecer livremente no território dos Estados-membros constitui o principal elemento da cidadania da União cujos princípios foram incluídos no TCE [Tratado da Comunidade Européia] pelo Tratado de Maastricht. Porém, da mesma maneira que a cidadania da União não substitui as cidadanias nacionais, a definição do seu território não faz desaparecer os territórios e as fronteiras dos Estados nacionais”. D'ARCY, François. *União Européia.*, p. 151-152. Para melhor explicação sobre a cidadania na UE, verificar nota de rodapé nº 58.

<sup>228</sup> Id., p. 151.

<sup>229</sup> O Tratado da União Européia, assinado em Maastricht em 7 de Fevereiro de 1992 e que entrou em vigor em 1 de Novembro de 1993, criou a união política entre Estados-membros e introduziu alterações significativas nos tratados existentes. UNIÃO EUROPÉIA. Tratado da União Européia. Maastricht, Holanda, 7/02/1992.

<sup>230</sup> O Título III do Tratado da Comunidade dispõe sobre a livre circulação de pessoas, serviços e capitais. No seu art. 39, o capítulo I (os trabalhadores) versa sobre os princípios gerais que envolvem a circulação de trabalhadores sendo eles: 1. A livre circulação dos trabalhadores fica assegurada na Comunidade. 2. A livre circulação dos trabalhadores implica a abolição de toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade, entre os trabalhadores dos Estados-Membros, no que diz respeito ao emprego, à remuneração e demais condições de trabalho. 3. A livre circulação dos trabalhadores compreende, sem prejuízo das limitações justificadas por razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública, o direito de: a) responder a ofertas de emprego efetivamente feitas; b) deslocar-se livremente, para o efeito, no território dos Estados-membros; c) residir num dos Estados-membros a fim de nele exercer uma atividade laboral, em conformidade com as disposições legislativas, regulamentares e administrativas que regem o emprego dos trabalhadores nacionais. d) Permanecer

controle das atividades laborais fica a cargo do Tribunal de Justiça da União Européia, que já determinou a inexistência de limitações ao serviço público, abolindo esta restrição constante do item 4 do art. 39. Pela determinação do Tribunal de Justiça, apenas o exercício do poder público fica adstrito ao disposto no artigo dantes nominado, sendo que, conseqüentemente, os Estados da UE não poderão se furtar à obrigação de abrir setores da administração pública, tais como educação, saúde, etc., para nacionais de outros Estados-membros.

O TCE proíbe expressamente restrições à liberdade de estabelecimento de nacionais em Estado-membro diferente daquele de sua origem. Esta liberdade não se limita à constituição de empresas, se estendendo também a atividades assalariadas, o que compreende o mútuo reconhecimento dos diplomas das profissões regulamentadas entre os Estados-Membros da UE. Do mesmo modo, a fim de possibilitar a livre circulação de trabalhadores, os direitos sociais adquiridos no país de origem foram mantidos, assim como outros, alcançados no local onde o trabalhador exerça sua profissão. Este amplo e complexo sistema de seguridade social ainda não foi totalmente acabado, devido às dificuldades de harmonização das legislações nacionais a respeito do tema<sup>231</sup>.

Em razão de tantas providências, tomadas no sentido de liberar a circulação de trabalhadores europeus, seria de se esperar que houvesse, dentro dos Estados-membros, grande intercâmbio de profissionais entre os países. Contudo, esta realidade não se configurou por motivos simples: quando os países mais pobres da UE se desenvolveram, seus cidadãos não mais se viram impelidos a mudar o rumo de suas vidas para se aventurar longe de suas fronteiras nacionais, tendo de lidar com ambientes relativamente estranhos e,

---

no território de um Estado-membro depois de nele ter exercido uma atividade laboral, nas condições que serão objeto de regulamentos de execução a estabelecer pela Comissão. 4. O disposto no presente artigo não é aplicável aos empregos na administração pública. Id.

<sup>231</sup> D'ARCY, François. *União Européia.*, p. 153.

muitas vezes, com idiomas que não lhes são familiares. As imigrações provenientes do resto do mundo, principalmente dos países menos desenvolvidos da África e da Ásia, representam número muito mais expressivo<sup>232</sup>.

Assim sendo, a preocupação maior dos dirigentes da UE fica a cargo da regulamentação da entrada dos estrangeiros alheios à integração. Contudo, a política de imigração se caracteriza pelo sistema de cooperação intergovernamental entre os Estados-membros, e não pela supranacionalidade<sup>233</sup>. Deste modo, cada país estabelece as prioridades e as políticas de aceitação de trabalhadores estrangeiros em seu território, sendo vedada a livre circulação destes nos demais Estados-Membros.

Mesmo assim, segundo OLIVEIRA, existem programas que buscam a harmonização das políticas de imigração e asilo, sendo eles: “a) condições de acesso e circulação dentro dos territórios dos Estados-Membros [...]”, que prevê a livre circulação de estrangeiros que adentrem na UE por razões diversas, como o trabalho; “b) condições de permanência dos nacionais de terceiros países no território dos Estados-Membros [...]”, que, como o próprio nome já evidencia, trata dos assuntos referentes à estada de estrangeiros no território da UE e; “c) luta contra a imigração, permanência e trabalho irregular dos

---

<sup>232</sup> Segundo D'ARCY, as migrações internas estão encolhendo na UE, visto que em 2000, apenas 225.000 cidadãos europeus mudaram de Estado-membro, o que representa 1,5% da população total comunitária. Os estrangeiros oriundos de outros lugares imigrados para o território da UE somam em torno de 13 milhões. Id., p. 153.

<sup>233</sup> Conforme OLIVEIRA, “[...] a noção etimológica da palavra supranacionalidade comporta a junção de dois vocábulos: *supra* e *nacional*. O primeiro implica um sentido de superioridade que afeta os Estados-Membros [no caso, de uma comunidade de Estados, como a União Européia] e se estende aos seus ordenamentos jurídicos e instituições, vinculando-os a uma unidade integrada, instituição supranacional juridicamente superior às unidades nacionais que a compõe. Em consequência, sua conceituação se apresenta como noção eminentemente jurídica, configurando uma forma particular e *sui generis* de ordenamento normativo. Para a doutrina, a noção de supranacionalidade reside na acumulação de determinadas características, como de transferência do exercício de soberania, em forma permanente, por parte dos Estados-Membros [...]. Tal instituto implica, por consequência, na criação de um poder efetivo, em virtude da força jurídica de suas decisões, incidência material de suas intervenções [...]. Neste sentido, a supranacionalidade pode ser reconhecida na forma de designação do órgão supranacional, sua independência e na existência de um procedimento determinado de deliberação. [...] Os elementos essenciais ao pressuposto da supranacionalidade são: a) reconhecimento da existência de um interesse comum e de valores comuns; b) a criação de um poder efetivo ao serviço destes interesses; c) a autonomia deste poder; d) a imediatidade do exercício de poder e sua imperatividade. Nesse trilho, necessário verificar a existência de três condições básicas: a) que os Estados-Membros tenham transferido, de forma permanente, o exercício de competências soberanas à organização; b) que a organização seja independente de seus membros; c) que as declarações de vontade da organização

nacionais de terceiros países no território dos Estados-Membros [...]”, que trata do combate à imigração ilegal<sup>234</sup>. A imigração ilegal, por sua vez, tem tornado a questão politicamente sensível nos últimos anos, devido principalmente ao grande afluxo de imigrantes africanos e asiáticos. Os avanços da extrema-direita no comando dos governos europeus têm dificultado o acesso do mercado de trabalho europeu aos estrangeiros, principalmente aos ilegais<sup>235</sup>.

Feito este paralelo entre o que vige no Mercosul e a realidade da UE, é evidente a diferenciação entre os processos de integração dos dois blocos regionais, principalmente no que tange ao mercado interno de trabalho. Todavia, a experiência do UE pode servir como indicativo para que, no futuro, quando o Mercosul vier a se constituir de fato um Mercado Comum, seja possível que seus habitantes possam procurar emprego em locais que ofereçam as melhores condições de trabalho para o seu tipo de atividade laboral e que as empresas, em contrapartida, procurem os melhores profissionais nos locais mais apropriados.

Porém, mais importante que isto parece ser a análise de como o processo de desenvolvimento dos Estados-membros da UE fez com que os movimentos migratórios se estabilizassem e até retraíssem em relação a décadas anteriores. Hipoteticamente verifica-se, portanto, que o desenvolvimento e a riqueza produzidos no local fazem com que os trabalhadores se fixem em seus Estados de origem, sem que precisem procurar por oportunidades laborais em outros países. Desta forma, a migração só se tornará efetiva

---

possam ser emitidas independentemente das adesões dos Estados-Membros e que produzam diretamente efeitos sobre esse Estados e as pessoas”. OLIVEIRA, Odete Maria de. *União europeia.*, p. 68-69.

<sup>234</sup> Segundo OLIVEIRA, apesar da crítica dos adeptos da *comunitarização*, a política migratória ficou no âmbito dos assuntos relativos à justiça e ao interior no TCE. Id., p. 373.

<sup>235</sup> Os dispositivos legais do TCE referentes à imigração tiveram proposta para serem modificados pela Espanha e pela Inglaterra na última reunião semestral dos Estados-Membros, ocorrida entre os dias 21 e 22 de julho, em Sevilha. A nova legislação, a exemplo da lei já vigente na Espanha, seria muito mais restritiva que a atual, classificada dura demais pelos representantes da França e da Suécia. O texto previa que os *desabrigados* do terceiro mundo seriam expulsos da UE e seriam impostas sérias sanções econômicas contra os países que não colaborassem com esta política de combate à imigração ilegal. Ao invés disso, estipulou-se na reunião que existe a necessidade primordial de ser estabelecido novo esquema de concessão de asilo para imigrantes. Esse imperativo foi ocasionado pelo grande número de imigrantes ilegais atualmente presente na Europa Ocidental. Cerca de três milhões de pessoas encontram-se nessa situação. Na Alemanha, país que mais recebe imigrantes, dos sete milhões de estrangeiros, um milhão encontra-se na ilegalidade. Cf. MELLO, Kátia. A retranca francesa. *Isto é*, São Paulo, p. 92-93, 3/7/2002.

através da *vontade* de obter novos conhecimentos e não mais pela ação da *necessidade* de sobrevivência ou, como evidencia VAINER, da *violência* imposta às pessoas em razão dos processos de dominação derivados das lutas entre soberanias estatais no cenário internacional<sup>236</sup>.

Obviamente, tanto os imigrantes que chegam ilegalmente ao Brasil quanto aqueles que aportam em terras européias e norte-americanas são oriundos de países relativamente mais pobres. Os bolivianos, peruanos e chineses no Brasil, os africanos e asiáticos na Europa e os latino-americanos nos Estados-Unidos, na maioria das vezes, arriscam tudo de sua própria sorte na expectativa de melhorar os padrões de vida porque não encontram condições adequadas de sobrevivência em seus países. No caso do Brasil, em especial, os estrangeiros, que atualmente sofrem rigoroso processo de seleção para obterem o direito à legalidade, conforme será estudado no Capítulo IV, já foram os braços motrizes da economia nacional.

Desta forma, os capítulos seguintes tratarão de identificar as políticas que modificaram, ao longo de aproximadamente dois séculos, o tratamento dado à regulamentação da entrada de trabalhadores estrangeiro, tentando explicar porque o país é hoje um paradoxo em termos de imigração, ou como centro de recepção de imigrantes ilegais na América do Sul ou como local de admissão de trabalhadores extremamente qualificados. Para tanto, a abordagem política da respectiva legislação no período faz-se fundamental, tendo em vista a tentativa de desvelar os casuísmos políticos subjacentes a essa legislação, em prejuízo de processos de admissão de estrangeiros que solidamente se perdurassem no tempo e, conseqüentemente, permitissem que o trabalhador imigrado melhor contribuísse para a evolução da vida brasileira.

---

<sup>236</sup> Cf. VAINER, Carlos B. Deslocados, reassentados, clandestinos, exilados, refugiados, indocumentados... as novas categorias de uma sociologia dos deslocamentos compulsórios e das restrições migratórias., p. 177-182.



## **CAPÍTULO II – ENTRADA DE MÃO-DE-OBRA ESTRANGEIRA NO BRASIL NO PERÍODO DE 1808 A 1936**

O período de 118 anos, compreendido entre a abertura dos portos às nações amigas pela Família Real portuguesa e o Estado Novo, que editou o primeiro diploma legal a regulamentar a política migratória brasileira, datado de 1938, traz características particulares sobre a entrada de trabalhadores estrangeiros no Brasil. Apesar de a Constituição de 1934 tratar da matéria migratória, somente após a instauração do Estado Novo, em 1937, com o intervencionismo estatal institucionalizado, pode-se afirmar a existência de rumos políticos eminentemente diferenciados em comparação àqueles adotados na Colônia, no Império e no início da República.

Liminarmente, desde 1808, quando o estrangeiro foi aceito como elemento fundamental para a guarda, o povoamento e a produção de riquezas do território brasileiro, através do Decreto de 25 de novembro do mesmo ano, o qual permitia aos alienígenas a propriedade de terras no Brasil, é que o país procurou atrair imigrantes. Esta primeira iniciativa visava o povoamento e a colonização dos grandes vazios demográficos, garantindo a posse do vasto território brasileiro e seu conseqüente incremento agrícola. Após a Independência, o governo imperial procurou subvencionar a formação de núcleos coloniais, constituídos, em sua maioria, por europeus. Tais núcleos se instalaram sobretudo nas regiões Sul e Sudeste, onde se dedicaram à produção agrícola em regime de pequena propriedade, longe das lavouras cafeeiras.

A partir de meados do século XIX, com o processo que culminou na Abolição da Escravidão, os imigrantes também passaram a ser trazidos prioritariamente como mão-de-obra rural, destinados a suprir a carência de trabalhadores nas fazendas paulistas, atuando como

empregados nas grandes propriedades agrícolas de monocultura de exportação. A iniciativa da subvenção da imigração passou, nessa mesma época, da alçada praticamente exclusiva do governo imperial para a responsabilidade dos governos provinciais e de empreendimentos privados. O desempenho das companhias internacionais de imigração, encarregadas de recrutar, transportar e instalar os imigrantes no Brasil, foi, então, responsável pela entrada e localização no país de numerosas levas de europeus de diferentes origens, predominantemente italianos, espanhóis e portugueses<sup>237</sup>.

A descentralização da política de imigração no Brasil perdurou até meados dos anos 20 do século passado, quando sutis mudanças começaram a se operar no cenário brasileiro, não só em relação ao tratamento dispensado ao trabalhador estrangeiro, mas também em relação ao comando do poder político estatal. Posteriormente, já na década de 30, alterações mais drásticas ocorreram tanto no cenário político quanto no jurídico do país, com o advento do nacionalismo e a implementação do Governo Provisório chefiado por Getúlio Vargas.

Desta forma, para que haja o melhor entendimento da legislação acerca da regulamentação da entrada de estrangeiros no período compreendido no capítulo e das políticas subjacentes que influenciaram sua criação e acompanharam sua implementação, faz-se necessário o estudo tanto das condições de trabalho encontradas no Brasil nesses 118 anos quanto das forças que ditaram os parâmetros para que tais condições existissem.

Assim, por meio da análise da legislação da época, pode-se contextualizar as relações e os conflitos vigentes na sociedade de outrora, e que ainda perduram nos dias atuais. Ressalta-se, portanto, que breves apontamentos de todos estes elementos fazem-se necessários para que se possa investigar o passado, desvendando o autoritarismo, a alienação e o casuísmo

---

<sup>237</sup> STROZENBERG, Ilana. *Aquarela do Brasil*, 1997. 225 f. Tese (Doutorado em Comunicação Social) - Escola de Comunicação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, p. 23.

que vigiam nos documentos legais de antes em correlação ao Brasil e a presença estrangeira, principalmente no que se refere às relações de trabalho.

## 2.1 – Contextualização Geral das Condições do Trabalho no Brasil de 1808 a 1936

O estudo das condições que envolveram o trabalho na Colônia, no Império e no início da República revela aspectos importantes a respeito da formação da identidade nacional brasileira. Este longo período, que abraça grande número de acontecimentos, é brevemente esboçado neste item com a inestimável ajuda dos ensinamentos de vários autores, que dedicaram suas pesquisas à tentativa de apresentar diversas visões sobre este intrigante tema. Desta forma, BETHELL, GEBARA, De LUCA, WHATELY, MAURO, CALDEIRA, CONRAD, CARVALHO, FAORO, ANDRADE, AMARAL, BONAVIDES, STROZENBERG, VIANNA<sup>238</sup>, dentre outros, foram indispensáveis para a confecção deste panorama geral sobre a atuação dos trabalhadores e as formas que originaram, fomentaram e distribuíram o trabalho no Brasil nos séculos XIX, XX e no início deste.

Portanto, este item se inicia com sucinto relato sobre o modo de produção colonial do Brasil, sendo que os portugueses foram os pioneiros da agricultura em grande escala na

---

<sup>238</sup> BETHELL, Leslie. *A abolição do tráfico de escravos no Brasil*. Rio de Janeiro : Expressão e Cultura; São Paulo, USP, 1976; GEBARA, Ademir. *O mercado de trabalho livre no Brasil*. São Paulo : Brasiliense, 1986; De LUCA, Tânia Regina. *Indústria e trabalho na história do Brasil: do café à revolução tecnológica, o “milagre brasileiro”, mudança nas relações de trabalho*. São Paulo : Contexto, 2001; WHATELY, Maria Celina. *O café em Resende no século XIX*. Rio de Janeiro : José Olympio, 1987; MAURO, Frédéric. *O Brasil no tempo de Dom Pedro II*. São Paulo : Companhia das Letras, 1991; CALDEIRA, Jorge. et al. *Viagem pela história do Brasil*. 2 ed. São Paulo : Companhia das Letras, 1997; CALDEIRA, Jorge. *Mauá: empresário do império*. São Paulo : Companhia das Letras, 1995; CONRAD, Robert. *Os últimos anos da escravatura no Brasil*. 2 ed. Civilização Brasileira : Rio de Janeiro, 1978; CARVALHO, José Murilo. *Os bestializados*. 3 ed. São Paulo : Companhia das Letras, 1989; FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do padronato político brasileiro*. 3. ed. São Paulo : Globo, 2001; ANDRADE, Paes de; BONAVIDES, Paulo. *História constitucional do Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1991; AMARAL, Roberto; BONAVIDES, Paulo. *Textos políticos da história do Brasil*. Brasília : Senado Federal, 1996, v. I; STROZENBERG, Ilana. *Aquarela do Brasil*; VIANNA, Luiz Wernick. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1978.

América e a escravidão era, sem sombra de dúvida, a pedra-de-toque tanto da economia quanto da sociedade agrícola<sup>239</sup>. Os escravos, entendidos como bens passíveis de apropriação pelos senhores brancos, arduamente trabalhavam nas antigas plantações de cana-de-açúcar, que continuavam a ter certa importância no Recôncavo baiano, em Pernambuco, na baixada fluminense e em partes de São Paulo. Seu labor também era usado na cultura do algodão, responsável por vinte por cento das exportações brasileiras da época, cujas plantações se concentravam no Sudoeste do Maranhão e em Pernambuco, e no cultivo do fumo e do cacau na Bahia e em Alagoas<sup>240</sup>.

O trabalho escravo ainda era empregado na pecuária existente no Rio Grande do Sul e em Santa Catarina, na produção de couro e charque, bem como na agricultura de subsistência de Minas Gerais, onde as antigas e decadentes minas de ouro e diamantes tinham originalmente atraído o braço escravo para a região<sup>241</sup>. Nas cidades brasileiras, os escravos eram utilizados como criados domésticos ou como *negros de ganho*, alugados pelos seus donos para trabalharem como estivadores, carregadores, portuários, pedreiros, carpinteiros, etc. Não só pessoas físicas detinham a posse de escravos, mas também o Estado e a Igreja, que costumavam aplicar seu uso em obras públicas e na construção de mosteiros, conventos e hospitais<sup>242</sup>.

Não obstante sua importância para a economia brasileira, as condições de trabalho a que eram submetidos os escravos foram responsáveis por altas taxas de mortalidade. Muitos não sobreviviam à aclimação e aos pesados afazeres nas lavouras ou em outros serviços rurais e urbanos e morriam em poucos anos. Também as doenças tais quais cólera e varíola que se sucediam como epidemias nas senzalas, os maus tratos e a

---

<sup>239</sup> BETHELL, Leslie. *A abolição do tráfico de escravos no Brasil.*, p. 16.

<sup>240</sup> Id., p. 16.

<sup>241</sup> Ibid., p. 16-17.

<sup>242</sup> Ibid., p. 17.

exaustão do trabalho eram responsáveis por inúmeras mortes<sup>243</sup>. Do mesmo modo, a taxa de natalidade entre os negros não era suficiente para atender as necessidades do trabalho na Colônia. “Assim, a importação anual de um número considerável de escravos da África era necessária simplesmente para conservar a população escrava existente no Brasil”<sup>244</sup>.

Ressalta-se, todavia, que além da força de trabalho escrava havia incipiente mão-de-obra livre no país. Nos núcleos urbanos, entre os homens livres, ao lado dos fazendeiros, viviam comerciantes, homens de negócio, advogados, médicos e um grupo de pobres livres, composto de escravos alforriados e por brancos<sup>245</sup>. Esta força de trabalho era bastante variada no campo, e se compunha de sítiantes que cultivavam sua pequena propriedade rural; de parceiros, que exploravam terrenos confiados por grandes proprietários e com eles dividiam sua produção; além de agregados. Estes últimos eram ocupantes precários de parte das fazendas, que trocavam dias de trabalho por sua permanência nas terras do grande latifundiário. Ainda existiam os trabalhadores livres assalariados, responsáveis por serviços técnicos, que pouco representavam para a vida econômica brasileira antes da Abolição da Escravatura<sup>246</sup>.

Todos estes dados formavam o retrato econômico e social do trabalho no Brasil antes da chegada da família real na Colônia: uma sociedade basicamente agrária, constituída nos moldes coloniais portugueses como grande fornecedora de matérias primas para o mercado internacional. Esta vocação brasileira já havia sido reforçada pelo Alvará de 5 de outubro de 1785, que foi revogado em 1808 por causa da necessidade pessoal da família real portuguesa em terras brasileiras<sup>247</sup>.

---

<sup>243</sup> Ibid., p. 17-18.

<sup>244</sup> Ibid., p. 18.

<sup>245</sup> MAURO, Frédéric. *O Brasil no tempo de Dom Pedro II.*, p. 62.

<sup>246</sup> Id., p. 59.

<sup>247</sup> Em 1º de abril de 1808, o Príncipe D. João, regente da Coroa Portuguesa no reinado de sua mãe, D. Maria, no Palácio do Rio de Janeiro, autoriza o estabelecimento de qualquer gênero de manufaturas pois, “[...] desejando promover e adiantar a riqueza nacional, e sendo um dos mananciais dela as manufaturas e a indústria, que multiplicam, melhoram e dão mais valor

O Alvará de 5 de outubro de 1785, exarado pela Rainha D. Maria fez-se taxativo: estavam extintas e abolidas quaisquer fábricas existentes no Brasil até então e proibidas a instalação de outras<sup>248</sup>. Por meio desta portaria, afirmava D. Maria que já havia grande número de fábricas e manufaturas existentes nas Capitâneas brasileiras, “[...] com grave prejuízo da cultura, e da lavoura, e da exploração das terras minerais [...]”<sup>249</sup>. As manufaturas, em comparação com os produtos agrícolas, eram desprezadas. A verdadeira e sólida riqueza da terra, segundo o Alvará, estaria nos seus frutos, os quais somente poderiam ser extraídos do fértil solo brasileiro por meio do trabalho dos poucos e esparsos colonos que havia e não através de artistas ou fabricantes. A existência de fábricas seria, desta feita, prejudicial ao cultivo da terra, pois deslocaria a mão-de-obra do campo para a produção manufatureira.

Vislumbra-se através do texto legal a preocupação do poder monárquico em descaracterizar qualquer iniciativa que não fosse condizente com o papel desempenhado pela Colônia no *pacto colonial*. Em relação a este, as funções desempenhadas pelo Brasil Colônia frente à Metrópole eram muito bem definidas, pois, como descreve D. Maria,

---

aos gêneros e produtos da agricultura e das artes, e aumentam a população, dando que fazer a muitos braços, e fornecendo meios de subsistência a muitos dos meus vassallos, que por falta deles se entregaram aos vícios da ociosidade [...]” deroga o Alvará de 1785, não excetuando que qualquer vassallo do rei possa produzir manufaturas em qualquer país que habite. Apud. AMARAL, Roberto; BONAVIDES, Paulo. *Textos políticos da história do Brasil.*, p. 208.

<sup>248</sup> Cf. o Alvará, estava expressamente ordenado que todas “[...] as fábricas, manufaturas, ou teares de galões, de tecidos, ou de bordados de ouro, e prata; de veludos, brilhantes, setins, tafetás, ou de outra qualquer qualidade de seda; de belbutes, chitas, bombazinas, fustões, ou de outra qualquer qualidade de fazenda de algodão, ou de linho, branca ou de cores; e de panos, baetas, droguetes, saetas, ou de outra qualquer qualidade de tecidos de lã, ou os ditos tecidos sejam fabricados de um só dos referidos gêneros, ou misturados, e tecidos uns com os outros: excetuando tão-somente aqueles dos ditos teares, e manufaturas, em que se tecem, ou manufaturam fazendas grossas de algodão, que servem para o uso, e vestuário dos negros, para enfardar, e empacotar fazendas, e para outros ministérios semelhantes [...]” denotando a quantidade de produtos já fabricados no Brasil através de teares. A pena, em caso de descumprimento das ordens, consistia em “[...] pena do perdimento, em tresdobro, do valor de cada uma das ditas manufaturas, ou teares, das fazendas, que nelas, ou neles houver, e que se acharem existentes, dois meses depois da publicação deste; repartindo-se a dita condenação metade a favor do denunciante, se o houver, e a outra metade pelos oficiais, que fizerem a diligência; e não havendo denunciante, tudo pertencerá aos mesmos oficiais.” Apud. Id., p. 110.

<sup>249</sup> Apud. Ibid., p. 110.

[...] as produções do Brasil as que fazem todo o fundo, e base, não só das permutações mercantis, mas da navegação, e do comércio entre os meus leais vassallos habitantes destes reinos, e daqueles domínios, que devo animar, e sustentar em comum benefício de uns e outros, removendo na sua origem os obstáculos, que lhe são prejudiciais, e nocivos<sup>250</sup>.

Portanto, registra-se, pois, por meio deste documento, a impossibilidade dos colonos habitantes do novo mundo de poderem conduzir suas vidas de acordo com o lhes conviesse, submetendo-se, assim, às decisões soberanas da casa real portuguesa.

Contudo, importantes contingências no panorama europeu forçariam a vinda da família real para o Brasil<sup>251</sup>, o que ocasionaria a abertura dos portos e o fim do *pacto colonial*. Deste modo, a Colônia não teria mais de vender seus produtos somente para Portugal nem tão pouco comprar dos comerciantes portugueses tudo que necessitava. É importante ressaltar que para o Reino de Portugal, tal mudança representava, sob o aspecto político, a salvação da monarquia e da Casa Real de Bragança. Já para a Inglaterra, a transferência da sede administrativa do Império português para o Rio de Janeiro ultrapassou interesses no âmbito político. Sob o ponto de vista econômico, a quebra do *pacto colonial* foi extremamente lucrativa, já que significava a abertura de grandioso mercado consumidor para o escoamento de seus produtos manufaturados.

E como não poderia deixar de ser, a presença da família real no Brasil se fez sentir de maneira marcante. Durante sua estada, D. João VI promulgou diversos decretos, assinou muitos alvarás e cartas régias criando instituições no Brasil, e modificando, em parte, o panorama do trabalho na Colônia. Neste ínterim, houve crescimento e formação de cidades, o que fomentou o comércio e a prestação de serviços. Assim, depois de séculos

---

<sup>250</sup> Apud. Ibid., p. 110.

<sup>251</sup> Por meio de uma convenção secreta, assinada em Londres no dia 22 de outubro de 1807, D. João VI, Príncipe Regente de Portugal, e Jorge III, Rei da Grã-Bretanha, acordaram a transferência para o Brasil da sede da monarquia portuguesa, além da ocupação temporária por tropas britânicas da Ilha de Madeira, como meio de facilitar a transferência que ocorreria no ano posterior. Apud. Ibid., p. 199. Portanto, a chamada *fuga* da família real de Portugal para o Brasil foi devidamente preparada entre Portugal e Grã-Bretanha, aliados contra o bloqueio continental de Napoleão.

convivendo com a inexistência quase absoluta de infra-estrutura cidadina, a população do Rio de Janeiro pôde presenciar uma revolução no aspecto físico e administrativo da cidade<sup>252</sup>.

No entanto, apesar das significativas alterações no aparelhamento da nova sede da monarquia e da sensível modificação nas situações política e econômica da Colônia, a assinatura dos Tratados de 1810 com a Inglaterra, que garantiam tarifas alfandegárias privilegiadas em relação às importações provenientes daquele país, inviabilizaria o desenvolvimento de manufaturas locais. Deste modo, à custa da importação de produtos industrializados e da exportação de matérias primas produzidas através do trabalho escravo, a vocação agrária do país foi rigidamente mantida. Sobre este ponto, CONRAD afirma que “[...] quando o período colonial se aproximou de seu fim, a escravatura era a instituição mais característica da sociedade brasileira e, à medida que a independência se aproximava, a emergência do cultivo do café ia fortalecendo o domínio da escravatura sobre a economia”<sup>253</sup>.

Após a Independência, em 1822, os privilégios que eram concedidos apenas à Inglaterra foram estendidos a todos os países, inviabilizando, mais uma vez, a possibilidade de industrialização do Brasil. É importante ressaltar que, em 1830, o café já ocupava o primeiro lugar nas exportações brasileiras beneficiado principalmente, pela elevação do

---

<sup>252</sup> E o ano de 1808 foi particularmente frutífero para a criação de diversas instituições que beneficiaram a cidade do Rio de Janeiro: em 1º de abril foi revogada a proibição da produção de manufaturas; em 22 de abril foi instituído o Desembaraço do Paço e da Mesa da Consciência das Ordens; em 10 de maio foram implementadas a Casa da Suplicação do Brasil e da Intendência Geral da Polícia; em 13 de maio foi estabelecida a Imprensa Régia; em 6 de junho foi criado o Museu Real; em 28 de junho foi constituído o Erário Régio e do Conselho da Fazenda; em 23 de agosto foi instalada a Real Junta do Comércio, Agricultura, Fábricas e Navegação; em 12 de outubro foram aprovados os estatutos do Banco Público; em 23 de novembro foram criados os Regimentos do Físico-mor e do Cirurgião-mor. Já em 1810, em 4 de dezembro, foi criada a Academia Real Militar. Em 25 de janeiro de 1812 foi criado o Laboratório Químico-Prático. Em 12 de agosto de 1816 foi instituída a Escola Real das Ciências, Artes e Ofícios. SLEM IAN, Andréa et al.. *Cronologia de história do Brasil colonial (1500-1831)*. São Paulo : FFLCH-USP, 1994, p. 193-208.

<sup>253</sup> CONRAD, Robert. *Os últimos anos da escravatura no Brasil.*, p. 5.



preço do produto no mercado internacional<sup>254</sup>. O fim do tráfico de escravos, em 1850, coincidiu com a expansão dos cafezais no Vale do Paraíba, cujo trabalho na lavoura foi inicialmente coberto pelo suprimento advindo do tráfico interno, originado dos estados do Nordeste<sup>255</sup>. Com o tempo, o trabalho escravo tornou-se caro e escasso, fazendo com que as novas plantações do Oeste Paulista utilizassem mecanismos de beneficiamento do café, como forma de economizar mão-de-obra e aumentar a rentabilidade do produto<sup>256</sup>.

De 1808 a 1850 verificam-se as primeiras tentativas para o estabelecimento de núcleos coloniais formados com imigrantes estrangeiros, indicando a política colonizatória que seria seguida pelo governo. Inicialmente, os imigrantes, em sua maioria, eram instalados em lugares parcamente povoados, e não contavam com o trabalho escravo para o manejo da agricultura. Os povoamentos de imigrantes, chamados *colônias*, que mais prosperaram localizavam-se na região meridional do Brasil, nos atuais Estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina<sup>257</sup>.

Até 1830, esses processos costumavam ser subvencionados pelo governo. Depois deste ano, houve declínio substancial na entrada de imigrantes colonizadores no Brasil, em virtude das guerras internas que se desenvolviam no país, principalmente Farrapos, que abrangia o Rio Grande do Sul e Santa Catarina, e do conturbado cenário político

---

<sup>254</sup> Segundo CONRAD, o café foi primeiramente plantado no Maranhão durante a primeira metade do século XVIII, mas foi levado para o Rio de Janeiro na década de 70 do séc. XVIII. Nos anos que se seguiram ao estabelecimento da família real portuguesa no Brasil, se tornou a mais importante safra do interior da Colônia. De 1817 a 1820, sua exportação alcançou média de 5.500 toneladas por ano e, de 1826 a 1829, a exportação anual média atingiu quase 25 mil toneladas, perfazendo aumento de aproximadamente 400%. Id., p. 5.

<sup>255</sup> Apesar de a velha civilização dos engenhos de açúcar haver subsistido até o século XIX, após a Independência, muitos engenhos menores desapareceram em proveito dos *engenhos centrais*, que faziam açúcar com cana de diversos proprietários e lavradores. Durante a República, desenvolveram-se as usinas, que foram comprando, pouco a pouco, todas as terras produtivas. Desta forma, a aristocracia rural do açúcar se deslocou para as cidades, confiando os canaviais para gerentes. Nos subúrbios, se amontoavam os miseráveis, perfazendo a distancia social que separaria ricos e pobres no meio urbano. MAURO, Frédéric. *O Brasil no tempo de Dom Pedro II.*, p. 108.

<sup>256</sup> De LUCA, Tania Regina. *Indústria e trabalho na história do Brasil.*, p.15-16.

<sup>257</sup> A primeira iniciativa para atração de imigrantes ao Brasil foi provincial, por meio de uma lei fluminense, de 1840. Em âmbito nacional, em 28 de outubro de 1848 entrou em vigor a Lei 514 que, através do seu art. 16, concedia às Províncias seis léguas de terras devolutas pelo Governo Imperial com fins exclusivos de promoção da colonização. DIÉGUES JÚNIOR, Manuel. *Imigração, urbanização e industrialização: estudo sobre alguns aspectos da contribuição cultural do imigrante no Brasil.* Brasília : MEC, 1964, p. 24.

protagonizado pelo início da Regência<sup>258</sup>, após a abdicação de D. Pedro I. No entanto, já a partir de 1846 observou-se a formação de novos grupos em Santa Catarina, no Rio Grande do Sul, no Espírito Santo, e em São Paulo, onde as primeiras iniciativas para adoção do sistema de parceria começaram a ocorrer<sup>259</sup>. Para DIÉGUES JÚNIOR, “[...] essa iniciativa representa o início da imigração promovida por particulares, aproveitando-se o trabalho livre do estrangeiro como substituto do trabalho escravo do negro, na lavoura de café”<sup>260</sup>.

Portanto, desde 1847 duas atividades corriam paralelas no Brasil em relação ao imigrante. Uma, oficial, denominada de *colonização*, pela qual o governo imperial criava núcleos estrangeiros; e outra, particular, entretanto estimulada pelo governo, chamada de *imigração*, para a obtenção de braços para o plantio agrícola<sup>261</sup>. Este segundo tipo, que previa a vinda de imigrantes para trabalhar nas lavouras brasileiras no lugar da mão-de-obra escrava, não obteve efeitos iniciais significativos. A visão assumida pelo Governo e pelos particulares de encararem o imigrante como sendo o substituto natural do escravo, concedendo-lhe condições de trabalho, análogas às que eram submetidos os negros no Brasil, foram encaradas como insatisfatórias pelos estrangeiros que aqui adentravam<sup>262</sup>. As parcerias, montadas com o intuito de atrair imigrantes para a província de São Paulo, eram

---

<sup>258</sup> Em 1831, o desgaste político e o sentimento anti-lusitano levam à abdicação de D. Pedro I, em 7 de abril. Inicia-se no Brasil o período da Regência, considerado época de “[...] introspecção nacional e retraimento diplomático devido à instabilidade interna, às rebeliões provinciais e aos movimentos separatistas [...]” que ameaçavam a unidade do território do Brasil. No mesmo ano, em 14 de junho, foi aprovada lei que regulamentava a competência dos regentes e conferia ao Parlamento faculdade de aprovar ou rejeitar tratados internacionais celebrados pelo Executivo. GARCIA, Eugênio Vargas. *Cronologia das relações internacionais do Brasil*. São Paulo : Alfa-Omega, 2000, p. 46-47.

<sup>259</sup> “O senador Nicolau Vergueiro foi o pioneiro da introdução de imigrantes no Brasil. Já em 1835, propôs no Congresso a criação de uma sociedade para incentivar a imigração. Como não teve êxito, cinco anos depois financiou ele próprio a vinda de oitenta portugueses para São Paulo, mas a iniciativa fracassou devido à revolta liberal de 1842. Vergueiro não desistiu: associado aos filhos na firma Vergueiro & Cia., obteve recursos do governo provincial para implantar o projeto, agora em maior escala. Para vincular o imigrante ao dono da fazenda, concebeu o “sistema de parceria”, atraindo um número significativo de imigrantes – sobretudo suíços e alemães – para sua fazenda em Ibicaba (próxima à atual cidade de Limeria, em São Paulo), e conquistando adesões entre os fazendeiros. Em 1852, a Assembléia paulista votou a dotação de 25 contos anuais destinadas à colonização. Por volta de 1855 já existiam várias colônias no litoral e no interior de São Paulo. O projeto global do senador, contudo, acabou minguando, devido a rebeliões de colonos, a mais grave na própria fazenda de Ibicaba. Mesmo assim, estava lançada a idéia da imigração como solução para o crescimento da lavoura”. CALDEIRA, Jorge. et al. *Viagem pela história do Brasil*., p. 194.

<sup>260</sup> DIÉGUES JÚNIOR, Manuel. *Imigração, urbanização e industrialização*., p. 33.

<sup>261</sup> Id., p. 41.

causadoras de endividamento dos trabalhadores, que não conseguiam saldar dívidas relativas ao transporte cobradas pelos donos das fazendas. Além disso, o real interesse do imigrante que aportava no Brasil era o de se tornar dono da terra em que trabalhava e não de receber por seu trabalho com porcentagens sobre a colheita.

A Lei de Terras (Lei nº 601), de 18 de setembro de 1850, significou um avanço na fixação do colono que se encontrava no Brasil, o que viabilizou a criação de pequenas propriedades nas áreas colonizadas. Todavia, a mesma lei deu condições para que a iniciativa privada fomentasse não só iniciativas de *imigração*, mas também de *colonização*, pois a lei vetava a distribuição gratuita de terras aos estrangeiros recém-chegados. Assim, somente a iniciativa privada tinha condições de comprar as terras necessárias para a colonização. Neste sentido, IOTTI afirma que, no período que se seguiu à lei, “[...] diversos foram os decretos promulgados depois de 1850, autorizando o funcionamento de sociedades colonizadoras e aprovando contratos celebrados entre governo e particulares para a venda e colonização de terras devolutas”<sup>263</sup>.

A crise do café de 1857, aliada à propaganda negativa na Europa dos processos de imigração brasileira, levaram à quase extinção dos fluxos migratórios originados na Europa com destino ao Brasil<sup>264</sup>. Somente anos mais tarde, houve o restabelecimento das imigrações, com a implementação de política eficiente por parte do governo provincial de São Paulo, que reformulou o processo de parcerias, possibilitando ao colono o cultivo de terras que lhes pertenceriam<sup>265</sup>.

Outro fator que retardou ou mesmo prejudicou o afluxo de imigrantes no Brasil foi o desdobrar da Guerra do Paraguai, que se iniciou em 1865 e terminou em 1870. Este

---

<sup>262</sup> Ibid., p. 34-35.

<sup>263</sup> IOTTI, Luiza Horn (org.). *Imigração e colonização: legislação de 1747-1915*. Caxias do Sul, RS :EDUCS, 2001, p. 25.

<sup>264</sup> CALDEIRA, Jorge. et al. *Viagem pela história do Brasil.*, p. 195-196.

<sup>265</sup> Id., p. 216.

conflito demonstrou que os ricos latifundiários não viam problemas no aliciamento de seus escravos para a guerra, principalmente se os mesmos tivessem indo para substituí-los, pois haviam sido convocados em primeiro lugar. Em troca deste serviço, chamado de forma hipócrita de voluntário, era garantida a liberdade para os escravos e suas esposas, através de disposição contida no Decreto de 6 de novembro de 1866<sup>266</sup>.

Finda a guerra, iniciaram-se os questionamentos sobre a falta de mão-de-obra em lugares como Resende, no Vale do Paraíba. Esta cidade foi o centro pioneiro do café na região, que já vivia exclusivamente do produto desde 1810<sup>267</sup>, e que atingiu o auge da produção cafeeira na virada da década de 40 para a de 50 do séc. XIX<sup>268</sup>. Contudo, já em 1870, sustentava-se na imprensa local resendense que grave crise se abatia sobre a falta de lavradores para a cultura do café, o que exigiria medidas urgentes para a reorganização do trabalho no município, desde que o trabalhador, apesar de livre, reproduzisse a sujeição do escravo aos fazendeiros<sup>269</sup>.

Todavia, apesar dos esforços de centros como Resende para a manutenção das plantações de café na região, outra solução para a crise de mão-de-obra já havia sido encontrada. As terras cultiváveis e ainda cobertas com mata nativa em Ribeirão Preto e São Simeão, no Oeste Paulista, chamavam atenção pelo baixo preço de aquisição. Grande êxodo de lavradores e de outros artífices, possuidores de algum capital acumulado, dirigiu-se do Vale do Paraíba para o Oeste Paulista utilizando o trabalho de imigrantes na lavoura de café por meio das parcerias. Na década de 1880, a imprensa já publicava a ruína de Resende,

---

<sup>266</sup> GEBARA, Ademir. *O mercado de trabalho livre no Brasil.*, p. 46.

<sup>267</sup> WHATELY, Maria Celina. *O café em Resende no século XIX.*, p. 8.

<sup>268</sup> Id., p. 9.

<sup>269</sup> Segundo o debate promovido pelos jornais locais *O Pirilampo*, *O Resendense*, *O Tico-Tico*, *O Primo Basílio*, *O Astro Resendense* e *O Itatiaia* após a implementação da Lei do Ventre Livre, de 1871, a agricultura deveria passar por períodos de transição antes de adotar o trabalho livre. Entretanto, seria inconveniente a utilização do labor tanto de agregados, devido a possíveis conflitos com escravos, quanto de parceiros, principalmente estrangeiros, por não estarem adaptados aos hábitos e à índole do povo da terra. Desta forma, foram criados engenhos centrais, que visavam melhor aproveitamento da grande propriedade, o uso de maquinaria moderna e a aplicação do princípio da divisão do trabalho, por meio da utilização do

imersa em problemas advindos da falta de braços para a lavoura, da fuga de escravos e do movimento abolicionista<sup>270</sup>.

Paralelamente a estes fatos, número considerável de escravos libertos circulava por meio dos campos e cidades brasileiras na década que se seguiu ao término da Guerra do Paraguai<sup>271</sup>. Revoltas de escravos também eclodiram em vários pontos do Império, fazendo com que houvesse mobilização política do governo para acalmar os ânimos exaltados dos latifundiários. Ao encontro dos anseios da classe fazendeira do rico Oeste Paulista, as relações do mercado de trabalho foram disciplinadas. A Lei Rio Branco, também denominada Lei do Ventre Livre, de 1871, constituiu-se em mecanismo eficiente para garantir a hegemonia da classe latifundiária que se afirmava em São Paulo. Tal dispositivo legal serviu como base para disciplinar, controlar e organizar a transição ordenada do trabalho escravo para o trabalho livre então em formação no Brasil<sup>272</sup>. Desta forma, a Lei de 1871 marca o início da intervenção do Estado no mercado de trabalho nacional, estabelecendo os referenciais para o processo de abolição firmemente atrelados à regulamentação do trabalho livre<sup>273</sup>.

É importante salientar que o primeiro censo demográfico do Brasil, realizado em 1872, indicava a existência de aproximadamente um milhão e meio de escravos, que ainda eram submetidos a péssimas condições de trabalho. Apesar dos milhões de africanos trazidos pelo tráfico, a diferença entre a taxa de natalidade e a taxa de mortalidade indicadas no censo, bem como as necessidades frequentes de trazer ao país grandes levas de

---

serviço de pequenos e médios agricultores. O primeiro destes surgiu em Resende em 1879, retardando o declínio da cafeicultura na região. Ibid., p. 49-51.

<sup>270</sup> Ibid., p.48-71.

<sup>271</sup> Segundo o relato de MAURO, em 1872 o município de Vassouras, na Província do Rio de Janeiro, tinha 39 mil habitantes, sendo que destes cerca de 20 mil eram escravos. Entre os homens livres, havia grande número de alforriados, acolhidos por uma paróquia da cidade. Portanto, três quartos da população eram formados por negros ou mulatos. Cf. MAURO, Frédéric. *O Brasil no tempo de Dom Pedro II.*, p. 61-62.

<sup>272</sup> GEBARA, Ademir. *O mercado de trabalho livre no Brasil.*, p. 26-27.

<sup>273</sup> Ibid., p. 202.

trabalhadores da África, por meio da imigração forçada, são dados que denunciam este fato. Deste modo, qualquer empreendimento que se pretendesse realizar no país chocava-se diretamente com a inelasticidade da oferta de trabalho<sup>274</sup>. Na tentativa de acabar com a falta de braços para a lavoura e como resultado direto da implementação da Lei do Ventre Livre, o Dec. nº 3.784, de 1867, que dispunha sobre a locação de serviços entre trabalhadores livres e fazendeiros, foi elaborada para resolver o problema referente ao suprimento de mão-de-obra nas lavouras cafeeiras e serviu de base para atração do trabalho imigrante para o Brasil<sup>275</sup>. Contudo, em 1879 esta lei foi revogada pelo Dec. 7.570, que passou a competência das políticas de imigração para as províncias.

Assim, em 1886, cafeicultores paulistas fundaram a Sociedade Promotora da Imigração, que recebeu do governo provincial a incumbência de organizar a introdução de imigrantes no plantio de café brasileiro. Inaugurava-se, portanto, a *imigração subvencionada* da província de São Paulo<sup>276</sup>. Sua estrutura era complexa. Tais imigrantes eram arregimentados em países europeus como Itália, Portugal e Espanha, aportavam em Santos, e se dirigiam à Hospedaria dos Imigrantes, localizada no bairro paulistano do Brás, inaugurada em 1887. Na hospedaria, que tinha a capacidade de abrigar cerca de três mil pessoas, eram assinados os contratos de parceria, com duração média de um ano, para o trabalho nos cafezais. Os imigrantes, que permaneciam aproximadamente oito dias na hospedaria, embarcavam de trem para as fazendas, a fim de cumprirem seus contratos. Tanto o transporte quanto à hospedagem dos estrangeiros eram custeados pelo governo da Província de São Paulo, sem que os fazendeiros despendessem qualquer quantia<sup>277</sup>.

---

<sup>274</sup> FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 29. ed. São Paulo : Editora Nacional, 1999, p. 117-199.

<sup>275</sup> GEBARA, Ademir. *O mercado de trabalho livre no Brasil.*, p. 27.

<sup>276</sup> De LUCA, Tania Regina. *Indústria e trabalho na história do Brasil.*, p. 16.

<sup>277</sup> Id., p. 16.

Para De LUCA, o fato de a abolição da escravatura haver ocorrido após os cafeicultores terem posto em funcionamento esse sistema não foi mera coincidência<sup>278</sup>. Assim sendo, a Lei Abolicionista, de 13 de maio de 1888, foi corolário do processo de substituição da mão-de-obra escrava pelo trabalho assalariado. Garantiu mecanismos eficientes para o apaziguamento dos ânimos dos fazendeiros, que exigiam indenização pela ausência da força de trabalho e para a desmobilização dos protestos recorrentes dos escravos. A posição política dos fazendeiros foi facilitada pelas providências implementadas para o financiamento da vinda de imigrantes europeus, a exemplo das medidas tomadas pela Província de São Paulo. Desta maneira, o ex-escravo viu-se submetido a processo de negociação com os fazendeiros por seu contrato de trabalho em desvantagem previamente calculada pela lei abolicionista. Contudo, não só escravos se viam em desvantagem, como também imigrantes, visto que os *importadores* do trabalho eram os verdadeiramente beneficiados pelo aspecto legislativo vigente<sup>279</sup>.

Boa parte dos imigrantes, que não dispunha de mínimas condições de sobrevivência nas fazendas, cumpria seus contratos e saíam à procura de novas oportunidades. Dirigiam-se, na maioria das vezes, para os centros urbanos, especialmente a cidade de São Paulo<sup>280</sup>. Exemplificando as condições de trabalho dos imigrantes no campo, o relatório de 18 de março de 1891 do cônsul italiano em São Paulo A. L. Rozsadowski, transcrito por HALL e PINHEIRO, traz inúmeras reclamações de colonos italianos que chegavam ao consulado da Itália. Os imigrantes, não detendo meios para recorrer a advogados e arcar com despesas judiciais, viviam em fazendas sob péssimas condições de higiene, em casas construídas sem divisões nem pavimentação. Sua remuneração, feita na forma de parcerias (chamadas pelo relatório de *empreitadas*), só era lucrativa se o colono

---

<sup>278</sup> Ibid., p. 16-17.

<sup>279</sup> GEBARA, Ademir. *O mercado de trabalho livre no Brasil.*, p. 198-199.

possuísse família numerosa, composta de cinco ou seis pessoas, com pelo menos quatro indivíduos saudáveis e aptos para o trabalho. Gastos com remédios e consultas médicas, pagas obrigatoriamente pelo imigrante, inviabilizavam qualquer tentativa de economia. As vendas, presentes em todas as fazendas, eram produto da especulação pessoal do fazendeiro, nas quais os gêneros alimentícios eram vendidos pelo dobro ou triplo do preço usual de cidades ou vilas<sup>281</sup>.

Apesar de poderem cultivar pequenas áreas de terra para uso próprio, muitos colonos eram expulsos das fazendas, sem justo motivo, antes de usufruírem os frutos de sua colheita e sem direito também aos animais que criavam. Muitas multas, sob vários pretextos, eram impostas aos trabalhadores imigrantes e tais pagamentos costumavam abranger metade dos seus ganhos. A polícia, quando requisitada em virtude de alguma queixa, costumava dar reiteradamente razão ao fazendeiro, em detrimento das demandas do imigrante. Desta forma, o colono tinha de ter a sorte de encontrar a sua espera no Brasil algum fazendeiro honesto e que primasse pela higiene das instalações de trabalho para prosperar. Contudo, nem todos os imigrantes eram vítimas e nem todos os fazendeiros, opressores. Em alguns casos, colonos sustentavam pretensões exageradas, o que ocasionava grande perda para os fazendeiros, que eram obrigados a demiti-los. Contudo, o Relatório do Cônsul termina com um conselho para os imigrantes:

[...] nunca poderei, em sã consciência, dar a um só agricultor do meu país o conselho de vir ao Brasil, onde a sua chegada não é tutelada por ninguém, onde no princípio vê não cumpridas as promessas feitas, onde não tem a quem se dirigir quando, vítima de um abuso, quiser pedir justiça, onde ninguém, nem governo nem privados, o socorre (especialmente se é levado para o interior do estado) quando se vê, por doença ou por qualquer desgraça, na impossibilidade de trabalhar para se manter e à família<sup>282</sup>.

---

<sup>280</sup> De LUCA, Tania Regina. *Indústria e trabalho na história do Brasil.*, p. 17.

<sup>281</sup> Cf. ROZWADOWSKI, A. L. *Emigrazione e colonie: raccolta di rapporti dei rr. diplomatici e consolati.* Roma, 1893, p. 166-168. Apud HALL, Michael; PINHEIRO, Paulo Sérgio. *A classe operária no Brasil: condições de vida e de trabalho, relações com os empresários e o Estado - documentos.* São Paulo : Brasiliense, 1981, vol. II, p. 16-19.

<sup>282</sup> Id., p. 16-19.



É importante ressaltar que, por volta de 1870, a cidade de São Paulo ainda guardava ares provincianos, os quais foram modificados com a chegada de ferrovias e com a recepção de imigrantes. Por esta razão, a instalação de depósitos, armazéns e fábricas foi fomentada pelas facilidades de transporte, o mesmo ocorrendo com a atração de trabalhadores em relação às ofertas de emprego e moradia<sup>283</sup>. Vários bairros operários surgiram nas várzeas, onde a infraestrutura era precária, diferentemente dos bairros ricos, localizados nas partes altas da cidade e que contavam com recursos inexistentes nas zonas pobres<sup>284</sup>.

Em razão do rápido aumento populacional, logo faltaram habitações para todos os trabalhadores, que começaram a morar, apinhados, em cortiços localizados próximos a seus locais de trabalho<sup>285</sup>. Devido às péssimas condições de trabalho e moradia, lideranças operárias, jornais, médicos e sanitaristas costumavam alardear para os riscos a que eram submetidos os trabalhadores e suas famílias<sup>286</sup>. Assim sendo,

---

<sup>283</sup> De LUCA, Tania Regina. Indústria e trabalho na história do Brasil., p. 28.

<sup>284</sup> Ibid., p. 28-29.

<sup>285</sup> Segundo reportagens do jornal diário de língua italiana *Fanfulla* publicado na cidade de São Paulo a partir de 1893 o *cortiço* era o que de mais repugnante poderia haver em relação estética e higiene dentre as edificações na cidade. Era geralmente formado por um casario de um andar, composto por duas filas de aposentos baixos, sujos, úmidos, minúsculos, pouco arejados, limitados por pequenos pátios. Em cada quarto, exprimiam-se famílias inteiras, compostas de oito ou nove pessoas. Cronaca il cortiço. *Fanfulla*. 11/10/1904, p.2. Apud. HALL, Michael; PINHEIRO, Paulo Sérgio. *A classe operária no Brasil*. p. 42-43.

<sup>286</sup> Segundo o *Fanfulla*, as condições de vida nos bairros paulistanos do Brás, Barra Funda e Bela Vista (Bexiga) eram paupérrimas. Então considerados bairros suburbanos da capital paulista, eram desprovidos de infra-estrutura. O Brás, com muitos depósitos, fábricas e indústrias possuía ruas feias e cheias de lama, onde os cavalos quebravam as pernas, os carros perdiam rodas e os transeuntes afundavam até a cintura. As ruas fétidas do bairro eram sujas de limo, lixo e esgoto, oriundo das habitações. Nestas paragens se desenvolviam epidemias de escarlatina, varíola, febres palustres, febres tifóides, etc. A Barra Funda não dispunha de calçamento, de água corrente limpa, de fossas e era parcamente iluminada. Como as fossas margeavam os canais, os moradores eram obrigados a construir pequenas pontes para entrarem em suas casas. Devido à presença de várias fábricas na região, havia grande fluxo de carros, o que contribuía para aumentar os sulcos nas ruas de barro. O bairro Bela Vista, conhecido como Bexiga, apesar de mais aprazível que os outros, teve uma rua que ruiu em razão do acúmulo de águas fluviiais e devido a erros de uma obra de engenharia. Uma fenda profunda conhecida como *O Buraco*, que ocasionou a morte de um operário, foi conseqüência de tal obra. Cf. Da São Paulo a São Paulo e vice-versa: al Braz. *Fanfulla*, 14/03/1899, p. 2; A Barra Funda, *Fanfulla*, 16/03/1899; Da São Paulo a São Paulo e vice-versa: campos da Bela

[...] recebendo poucos salários, submetidos a longas jornadas em ambientes insalubres, vivendo em cortiços e alimentando-se mal, não surpreende que entre os operários fosse alta a incidência de tuberculose, febre tifóide, disenteria, sarampo e outras doenças infectocontagiosas<sup>287</sup>.

Todavia, imigrantes e colonizadores não eram os únicos estrangeiros a trabalhar no Brasil do século XIX. Tanto comerciantes ingleses, que, em sua maioria, permaneciam no país somente o tempo necessário para realizar seus negócios, quanto muitos trabalhadores de fábricas e indústrias, bem como outros autônomos, a exemplo de encanadores, médicos, artistas e engenheiros, figuravam no cotidiano da Colônia e do Império<sup>288</sup>. Traziam a técnica e o conhecimento escassos para o país eminentemente agrário. Sua presença, justificada pela necessidade de desenvolvimento de infra-estrutura nas mais diversas áreas, sofria controle por parte das autoridades públicas. Tal como os imigrantes, os trabalhadores estrangeiros esporádicos eram fiscalizados primeiro pela polícia do Reino, depois do Império<sup>289</sup>. Contudo, enquanto os imigrantes aportavam no país em virtude de tratados internacionais<sup>290</sup> e leis que facilitavam sua permanência no país, a entrada dos trabalhadores esporádicos no Brasil não estava condicionada a normas específicas, apenas aos procedimentos alfandegários de praxe, que compreendiam um questionário a respeito da origem do

---

Vista (a Bexiga) – L'Ospedale Italiano. *Fanfulla*. 25/04/1899, p.2. Apud. HALL, Michael; PINHEIRO, Paulo Sérgio. *A classe operária no Brasil*, p. 23-27.

<sup>287</sup> De LUCA, Tania Regina. *Indústria e trabalho na história do Brasil*, p. 31.

<sup>288</sup> CALDEIRA, Jorge. *Mauá*, p. 185.

<sup>289</sup> Segundo informações do Arquivo Nacional, o lugar de intendente-geral da Polícia da Corte e do Estado do Brasil foi instituído pelo alvará de 10/5/1808, seguindo a mesma forma e jurisdição daquele criado em Portugal pelo alvará de 25/6/1760. O decreto nº 15, de 22/6/1808, criou os oficiais da Polícia fixando sua competência: divertimentos públicos, mendicidade, concessão de licença para casas de jogos e botequins, mapas de população, iluminação e cuidado das ruas da Corte, expediente dos passaportes, legitimação de estrangeiros, registro e expediente da Casa de Correção, dos escravos ou calabouço. Subordinada, inicialmente, ao Ministério e Secretaria do Estado do Brasil, passou em 1821 à Secretaria do Estado dos Negócios da Justiça. Em 1871, a lei nº 2.033, de 20 de setembro, acrescentou-lhe as competências de preparo do processo dos crimes até a sentença, diligência para formação de culpa nos crimes comuns e concessão de fiança provisória. A lei nº 76, de 16/8/1892, reorganizou o Serviço Policial do Distrito Federal, subordinado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores (MJNI), mantendo-se, com ligeiras alterações, as competências de 1871. Cf. ARQUIVO NACIONAL. Relação de códices da antiga Seção de Documentação Histórica / Arquivo Nacional. -Rio de Janeiro, O Arquivo, 1962, dat.

<sup>290</sup> Um exemplo de Tratado Internacional assinado com vistas a trazer imigrantes para o Brasil ocorreu em 5 de novembro de 1895, quando, em Paris, foi firmado o *Tratado de Amizade, Comércio e Navegação entre o Brasil e o Japão*, com o propósito explícito de estimular a vinda de imigrantes japoneses para o país, a fim de que se transformassem em mão-de-

trabalhador, sua função, sua ocupação e seu destino dentro do território nacional<sup>291</sup>. Deste modo, devido à falta de preocupação governamental em fiscalizar a entrada dos trabalhadores estrangeiros não colonizadores no Brasil, a legislação aplicada à matéria confundia-se com os dispositivos utilizados pelas políticas legislativas adotadas para o fornecimento de mão-de-obra para a agricultura e povoamento do território brasileiro.

Constata-se, portanto, que todas as providências do governo imperial em relação ao trabalho no Brasil giraram em torno da produção do grão que fez a emergente riqueza e a posterior pobreza do Brasil: o café. Inicialmente toda a infra-estrutura, desde ferrovias a bancos, foi construída em torno do produto e diversos serviços eram oferecidos como meio de se estabelecer ligação entre a produção nacional e o mercado internacional, dentro de processo de exportação cafeeira.

E muito dos lucros obtidos com o café foram empregados na indústria incipiente que se formava. O processo de fabricação de manufaturas também foi fomentado por imigrantes que tinham algum capital e conhecimento técnico específico, capaz de ser empregado na transformação de matérias-primas<sup>292</sup>. Pode-se, afirmar, deste modo, que a economia cafeeira foi capaz de implementar as condições necessárias para que o início do processo de industrialização ocorresse no país, fortalecendo ainda mais o mercado livre e assalariado de trabalho<sup>293</sup>.

Contudo, o desnível social que se vislumbrava nos tempos da Colônia entre escravos e fazendeiros ainda perdurou em relação aos camponeses imigrantes tanto no Império quanto no início da República. Os cafeeiros estavam mais interessados em pagar

---

obra para a lavoura. Cf. GARCIA, Eugênio Vargas. *Cronologia das relações internacionais do Brasil*. São Paulo: Alfa-Omega, 2000, p. 81.

<sup>291</sup> Cf. ARQUIVO NACIONAL. Inventário das relações de vapores que entraram no porto do Rio de Janeiro e portos diversos. Rio de Janeiro, 1990. 46 p. (SDA 046); e ARQUIVO NACIONAL. Inventário dos livros de registro da DPMAF. Rio de Janeiro, 1992. DPMAF. Relação de transferência das relações de vapores que entraram no porto do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1985.

<sup>292</sup> De LUCA, Tania Regina. *Indústria e trabalho na história do Brasil.*, p. 21.

salários baixos do que manter os imigrantes nas plantações. Devido ao grande êxodo rural, os fazendeiros paulistas promoviam constantemente a entrada de número excessivo de imigrantes, maior do que as reais necessidades de trabalho nos cafezais<sup>294</sup>. Muitos dos imigrantes que passaram pelo campo não vislumbravam qualquer alternativa de lá permanecerem e se transferiam para as cidades, proporcionando, assim, braços para a indústria nascente. Desta forma, em razão da grande oferta de mão-de-obra, além de ser submetido a duras condições de trabalho, o proletariado urbano tinha seus ganhos salariais comprimidos<sup>295</sup>.

As condições de vida dos imigrantes nas cidades brasileiras, a exemplo de São Paulo, eram demasiadamente duras para aqueles estrangeiros que haviam chegado ao Brasil com pouca habilidade técnica e nenhuma condição financeira para investimentos. A diferença entre o custo de vida e o montante auferido pelo trabalho era constantemente denunciada por operários, principalmente em relação às condições em que mulheres e crianças eram empregadas, geralmente em locais insalubres e com rendimentos reduzidos se comparado aos homens adultos<sup>296</sup>. Mais uma vez, constata-se que os padrões utilizados pela indústria, a exemplo do campo, foram herdados das categorias de submissão escrava, que

---

<sup>293</sup> Id., p. 18.

<sup>294</sup> Em 1893, previa-se em Pernambuco a publicação de um projeto legislativo com intuito de favorecer a agricultura por meio do estabelecimento de contratos de locação de trabalho. Tal iniciativa foi duramente criticada por artigos publicados no Diário de Pernambuco, que afirmavam a possibilidade de aproveitamento da mão-de-obra que se encontrava ociosa de trabalhadores não residentes em engenhos. Tais trabalhadores certamente não se sujeitariam às condições de contratos de locação tendo em vista a existência de trabalhos temporários em pontos diversos do estado. Os únicos que se sujeitariam a estes contratos seriam os imigrantes, cujas despesas de transporte e alocação seriam muito onerosas para os cofres públicos. Cf. A LAVOURA e o projeto nº 7. *Diário de Pernambuco*. 23/04/1893; Agricultura – a lavoura e o projeto nº 7. *Diário de Pernambuco*. 19/05/1893. Apud. HALL, Michael; PINHEIRO, Paulo Sérgio. *A classe operária no Brasil*. p. 19-23.

<sup>295</sup> De LUCA, Tania Regina. *Indústria e trabalho na história do Brasil*., p. 23. Neste sentido, interessante a posição de BANDEIRA JÚNIOR citado por HALL e PINHEIRO, que em 1901 escreveu sobre o considerável número de menores que trabalhavam a partir dos cinco anos de idade, com salários de 200 réis diários e que, por esta razão, já adquiriam, segundo o autor, hábitos saudáveis para o trabalho, pois não ficariam mendigando nas ruas da cidade. Assim sendo, “[...] em vez de colônias correcionais que imprimem desde logo ao menor o estigma de vicioso e indisciplinado, e da jurisdição orfanológica que o coloca como criado de servir; posição que o habitua à humildade e ao servilismo, tirando-lhe a energia, a vontade e a opinião, melhor fora entregá-los mediante certas condições recíprocas de garantia, aos proprietários de estabelecimentos fabris, compensando-os de um modo fácil e prático: conferindo-lhes o Ministério da Agricultura, diplomas de benemerência por certo e determinado número de menores, preparados e classificados operários no fim de cada ano”. BANDEIRA

firmava relações ilimitadas de posse sobre indivíduos. Contudo, apesar de admoestações físicas não serem a regra, como na escravatura, a eterna ameaça da dispensa era o chicote que descia sobre a consciência de operários e camponeses.

Entretanto, a passagem da monarquia para a República trouxe mudanças importantes para a condução política do Brasil, com o fim do poder moderador. A soberania nacional, de acordo com os ideais republicanos só poderia ser baseada na soberania popular, noção herdada dos ideais liberais<sup>297</sup>. O trabalhador na república seria livre, soberano e independente do regime senhoril vigente no império<sup>298</sup>. Porém, esta noção de cidadania seria cultivada somente em meio aos operários citadinos, visto que as cidades constituíram os locais onde as lutas entre classes foram travadas com maior intensidade<sup>299</sup>.

Na capital do Brasil, as últimas duas décadas do século XIX foram definitivas para a consolidação de mudanças no seu cenário urbano. Tanto a Abolição da Escravatura quanto a Proclamação da República foram responsáveis pelo aumento da população local. As políticas que fomentavam a imigração também abriram as portas para que a demografia citadina fosse seriamente afetada. Epidemias se alastravam nos meses de verão e faltavam habitações e condições mínimas de higiene<sup>300</sup>. Nos setores econômico e financeiro, especuladores agiam sem maiores obstáculos, minando a economia da nascente República e

---

JÚNIOR, Antônio Francisco. *A indústria no Estado de São Paulo em 1901*. São Paulo, 1901, p. IX-XV. Apud. HALL, Michael; PINHEIRO, Paulo Sérgio. *A classe operária no Brasil.*, p. 16-19.

<sup>296</sup> De LUCA, Tania Regina. *Indústria e trabalho na história do Brasil.*, p. 26.

<sup>297</sup> Neste contexto, interessante o parecer de FAORO sobre o liberalismo político e a conseqüente soberania popular dos primeiros anos de República e a reprodução do sistema senhoril após a Abolição da Escravatura. Segundo o autor, “[...] liberalismo político casa-se harmoniosamente com a propriedade rural, a ideologia a serviço da emancipação de uma classe da túnica centralizadora que entorpece. Da imunidade do núcleo agrícola expande-se a reivindicação federalista, empenhada em libertá-lo dos controles estatais. Esse consórcio sustenta a soberania popular –reduzido o povo aos proprietários agrícolas capazes de falar em seu nome –, equiparada à democracia, democracia sem tutela e sem peias. [...] No seio do liberalismo político vibra o liberalismo econômico, com a valorização da livre concorrência, da oferta e da procura, das trocas internacionais sem impedimentos artificiais e protecionistas. O produtor agrícola e o exportador, bem como o comerciante importador, prosperam dentro das coordenadas liberais, favorecidos com a troca internacional sem restrições e a mão-de-obra abundante, sustentada em mercadorias baratas”. FAORO, Raymundo. *Os donos do poder.*, 567.

<sup>298</sup> CARVALHO, José Murilo. *Os bestializados.*, p. 12.

<sup>299</sup> Id., p. 13.

<sup>300</sup> Ibid., p. 15-19.

agravando o custo de vida. O movimento jacobino<sup>301</sup>, principiado no governo de Floriano Peixoto, iniciou levante contra imigrantes portugueses, considerados usurpadores de empregos brasileiros<sup>302</sup>.

Os militares, que dominaram a cena política, consideravam-se salvadores dos ideais republicanos e se julgaram aptos a intervirem assim que fosse conveniente. Os movimentos xenófobos, como o dos jacobinos, mantinham as correntes partidárias que se contrapunham ao regime militar distante do poder, com manifestações de intolerância e violência<sup>303</sup>. Ainda assim, ao contrário do que ocorria no Império, havia ambiente mais propício à propagação de ideais distintos daqueles considerados hegemônicos. Deste modo, anarquistas, socialistas, liberais e positivistas se misturavam no panorama político que imperava, constituindo caldo heterogêneo de intelectuais<sup>304</sup>.

---

<sup>301</sup> Na França, os jacobinos constituíram-se nos adeptos das idéias de movimento nacionalista radical formado por facção da classe média liberal durante a Revolução Francesa, que constituiu a República Jacobina entre os anos de 1793-1794. Cf. HOBBSBAWM, Eric J. *A era das revoluções 1789-1848*. 14. ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 2001, p. 81-85. No Brasil, os jacobinos eram, segundo LOBO, “[...] brasileiros, pequenos comerciantes, caixeiros, funcionários públicos, pequenos proprietários, professores, lojistas, militares, estudantes e alguns setores de profissionais liberais. Eles eram mais fortes no Rio de Janeiro, advogavam proteção à indústria nacional, à agricultura, ao operariado, um governo autoritário que defendesse o país da ameaça externa. LOBO, Eulália Maria Lahmeyer. *Imigração portuguesa no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 2001, p. 27.

<sup>302</sup> Segundo LOBO, no início da República, os republicanos radicais recebiam que houvesse reestruturação da monarquia apoiada pela colônia portuguesa no Brasil. Juntando-se a este receio, havia acusação de monopólio português do comércio, principalmente em relação aos retalhos, ainda responsabilizando os lusos pelo elevado preço dos gêneros básicos nacionais e importados. Desta forma os jacobinos abraçaram esta bandeira, com aval governamental. Segundo a autora, “[...] o lançamento do jornal O Jacobino, em setembro de 1894, teve o apoio do marechal Floriano Peixoto, até mesmo financeiro. Este periódico acusou a grande imprensa do Rio de Janeiro de receber recursos do comércio português. [...] O Jacobino veiculava a imagem do português como o “rapaz rude, trabalhador, mas burro e que retornava a Portugal com os ganhos ilícitos à custa dos brasileiros”. Além disso, publicava piadas insultuosas sobre os portugueses, reclamava a nacionalização do comércio, a exclusão do português do serviço público, a confiscação de propriedades lusas, de cabeças-de-porco e habitações nas favelas. Condenava os portugueses por cobrarem preços dos gêneros, aluguéis de imóveis e juros de empréstimos elevados, por terem trazido a escravidão para o Brasil, por se oporem à independência do país e por tentarem derrubar o governo republicano, pelo câmbio baixo e até pela prostituição no Rio de Janeiro. O jornal exigia leis que reservassem o comércio de retalhos para os brasileiros, confiscassem imóveis de propriedade de portugueses, proibissem os estrangeiros de servir nas forças armadas e no serviço público, controlassem a imigração, expulsassem estrangeiros, que criticassem o Brasil na imprensa e famílias que autorizassem o casamento de seus filhos com portugueses”. Id., p. 26-28.

<sup>303</sup> LOBO afirma que, apesar de os jacobinos desejarem o apoio dos operários, jamais o conseguiram de maneira significativa, pois seus ideais nacionalistas radicais eram distintos do movimento anarco-sindical. Contudo, quando os jacobinos atacavam portugueses, carregadores, trabalhadores, caixeiros de lojas, a polícia e as tropas não interferiam. Aliás, o conflito entre polícia e tropa e o baixo nível educacional de ambas dificultavam a manutenção da ordem. Às vezes até participavam de tentativas de linchamento, “mata galego”, designação pejorativa do português. Ibid., p. 28.

<sup>304</sup> CARVALHO, José Murilo. Os bestializados., p. 23-25.

Quanto às relações laborais, desde o início do período republicano existiam algumas medidas relacionadas com a questão da previdência e do trabalho, mas especificadamente a respeito de aspectos referentes à proteção e à assistência do trabalho do menor, além de benefícios destinados a funcionários públicos civis e militares<sup>305</sup>. Estas primeiras iniciativas ou eram destinadas somente aos funcionários do Estado, não atingindo trabalhadores da iniciativa privada, ou continham preocupações explícitas de ordem sanitária e moral. Desta forma, não poderiam ser consideradas como formadoras de um Direito Social, disciplinando relações de trabalho<sup>306</sup>. É importante salientar que a Constituição de 1891 não dispunha de qualquer artigo que versasse sobre questões trabalhistas, assegurando apenas o livre exercício de qualquer profissão e garantindo a inviolabilidade dos direitos de propriedade<sup>307</sup>.

Com a República, o capitalismo afirmou-se verdadeiramente como meta a ser seguida pela sociedade, destituído de vigilância moral, apesar da ação repressora de algumas autoridades republicanas, como Floriano Peixoto. Assim, diferentemente dos países onde o protestantismo fornecia subsídios éticos para limitar o capitalismo, no Brasil o sistema tornou-se predatório<sup>308</sup>. Setores mais pobres da população citadina, sobretudo dos negros, que ainda se regozijavam pela Abolição da Escravatura, e se contrapunham à polícia republicana, não apoiando a mudança de governo. Desta forma, delineou-se o desenho do apoio concedido à Proclamação da República, que era eminentemente elitista e agrário.

---

<sup>305</sup> Exemplificando tais medidas, o Dec. n° 221, de 26/02/1890 concedia aos empregados da estrada de ferro central do Brasil direito a aposentadoria, e o Dec. n° 439, de 31/05/1890, estabelecia as bases para a organização da assistência a infância desvalida. Apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira. Brasília: Prodasen, [2002]. 1 CD-ROM. Windows 95.

<sup>306</sup> GOMES, Ângela Maria de Castro. *Burguesia e trabalho: política e legislação social no Brasil, 1917-1937*. Rio de Janeiro: Campus, 1979, p. 56.

<sup>307</sup> A Seção II correspondente à Declaração de Direitos da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891, contém em seu art. 72, a seguinte disposição: “A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: § 17 - O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. § 24 - É garantido o livre exercício de qualquer profissão moral, intelectual e industrial”. Apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

Assim sendo, para a organização de outro pacto pelo poder foram necessárias décadas de sublevações das revoltas que se seguiram, até que certo grau de estabilidade fosse alcançado. A manutenção da unidade do país figurou-se como ponto essencial para que os controladores da economia pudessem continuar exercendo suas funções e, conseqüentemente, atuando nas entranhas da sociedade política. E, para que os interesses econômicos pudessem prevalecer, fez-se necessário retirar os militares do poder e reduzir o nível de participação da população nas decisões governamentais, visto que ambos eram setores da sociedade que não possuíam vínculos compatíveis com os rumos tomados pelo comércio e pela agricultura no Brasil<sup>309</sup>.

Por conseguinte, a oligarquia cafeeira procurou desestruturar o poder central fortalecendo os partidos políticos nos Estados (adotando a chamada *política dos governadores*<sup>310</sup>). Utilizava-se do positivismo comtiano<sup>311</sup> para conferir legalidade aos seus atos<sup>312</sup>, inclusive no que corresponde à implementação de leis que continuariam trazendo a mão-de-obra imigrante para o trabalho nas fazendas de café do sul de Minas Gerais e São Paulo<sup>313</sup>. A situação se mostrava distinta da expectativa inicial de participação popular no

---

<sup>308</sup> CARVALHO, José Murilo. *Os bestializados*., p. 26-28.

<sup>309</sup> Id., p. 31-32.

<sup>310</sup> FAORO assim coloca a política dos governadores: “Fracassados os sistemas partidários, a realidade incontrastável será a do presidente da República, conjugada aos governadores, num influxo recíproco, que acentua a força do primeiro, quando um grande Estado nele se encarna. O velho estamento imperial se dissolve, desta sorte, num elitismo de cúpula, regredindo a estrutura patrimonialista para o âmbito local, local no sentido de entrelaçamento de interesses estaduais e municipais. [...] A elite, descomprometida de fidelidade a idéias e programas, só viverá com o apoio das bases estaduais, enquanto favorecidas pela benevolência estadual”. FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*., p. 640.

<sup>311</sup> O termo *positivismo* foi empregado primeiramente por SAINT-SIMON, a fim de designar o método exato de aplicação da ciência, bem como a sua extensão para a filosofia. O vocábulo foi adotado por AUGUSTO COMTE e passou a designar grande corrente filosófica que teve vários tipos de manifestação a partir da segunda metade do séc. XIX nos países ocidentais. Sua característica básica resulta da romantização da ciência através de seu endeuamento, ou melhor, a consideração de que sua existência e estudo são as únicas maneiras eficazes para a condução da vida individual e social do homem. Desta maneira, o positivismo na visão de COMTE estimulou o nascimento e a organização técnico-industrial da sociedade, a partir dos progressos tecnológicos do industrialismo. Desta forma, a metafísica, para o positivismo, não tem valor, pois a descrição dos fatos e a estipulação das relações entre os fatos por meio de leis são os únicos métodos capazes de conduzir e controlar o conhecimento. Portanto, estes métodos devem ser estendidos a todos os campos de indagação e atividade humana. Cf. ABBAGNANO, Nicola (Ed.). *Dicionário de filosofia*. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 776-777.

<sup>312</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. *História do direito no Brasil*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 130.

<sup>313</sup> As políticas imigratórias adotadas nos dois Estados, antes províncias, diferiam em fatores fundamentais: enquanto São Paulo, desde 1876, reorganizava seu serviço de imigração, por meio das parcerias, a fim de substituir a mão-de-obra escrava



governo republicano, pois, mais uma vez, a elite tomou conta dos instrumentos de participação política.

Conseqüentemente, todos os movimentos que tentavam se mobilizar foram desmontados<sup>314</sup>, inclusive “[...] desapontaram-se os operários, sobretudo sua liderança socialista, com dificuldades de se organizarem em partidos e participarem do processo eleitoral [...]”<sup>315</sup>. O proletariado deveria, portanto, ser incorporado à sociedade, para que fosse manipulado e controlado. Os direitos sociais não seriam passíveis de serem conquistados, mas concedidos, através de atitudes paternalistas do Estado. Entretanto, movimentos organizados por operários ainda conseguiram espaço para vicejar, dividindo-se em dois grupos principais: “[...] de um lado, os que defendiam a cooperação direta com o governo, a estadania; de outro, e cada vez mais, os anarquistas, que rejeitavam totalmente o sistema político”<sup>316</sup>.

Os anarquistas, que defendiam a greve como única arma capaz de desestabilizar e abolir o Estado e a autoridade, inclusive a dos partidos políticos, dividiam-se em comunistas e individualistas<sup>317</sup>. Os comunistas acreditavam na revolução social, na abolição da propriedade privada e do Estado, admitindo o sindicato como instituição de manobra. Os individualistas pregavam a abolição do Estado, eram contra qualquer forma de organização,

---

nas fazendas de café, Minas Gerais adotava tímidas políticas de colonização, ou seja, visava o assentamento de estrangeiros como pequenos proprietários ou como operários em núcleos urbanos ou industriais, atraindo número relativamente pequeno de imigrantes para a região. O trabalhador fixo em Minas Gerais (o parceiro) era eminentemente nacional, de origem livre ou escrava. Cf. CARONE, Edgar. *A república velha I: instituições e classes sociais*. 2 ed. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1972, p. 11; e LANNA, Ana Lúcia D. *A transformação do trabalho*. 2 ed. Campinas : UNICAMP, 1989, p. 79-87.

<sup>314</sup> Desde o fim do século XIX iniciativas governamentais foram tomadas com intuito de facilitar movimentos associativos no Brasil, sem incluírem inicialmente trabalhadores. O Decreto nº 173, de 10 de setembro de 1893, regulou a organização de associações com fins religiosos, morais, científicos, artísticos, políticos ou recreativos. Em relação à formação de sindicatos, o Decreto nº 979, de 06 de janeiro de 1903, facultou a profissionais da agricultura e da indústria rural a organização de associações para a defesa de seus interesses, e o Decreto nº 1637, de 05 de janeiro de 1907, que criou sindicatos profissionais e sociedades cooperativas. O Decreto de 1903 não surtiu grandes efeitos, mas o Decreto de 1907, que reconhecia o direito da livre reunião e associação para trabalhadores de qualquer profissão, foi frutífero, visto que foi capaz de instituir a organização de sindicatos autônomos, independentes da intervenção governamental. GOMES, Ângela Maria de Castro. *Burguesia e trabalho*., p. 57.

<sup>315</sup> CARVALHO, José Murilo. *Os bestializados*., p. 37.

<sup>316</sup> Id., p. 56.

<sup>317</sup> Ibid., p. 57.

mas entendiam que a propriedade privada deveria ser mantida após a revolução. A noção anarquista de pátria também divergia diametralmente da utilizada pelos positivistas, que sobrepunham pátria (integração, família, comunidade) à cidadania (pacto, defesa de interesses)<sup>318</sup>.

Entendiam os anarquistas, que mundo era a pátria de todos, na qual seus compatriotas seriam os operários e os estrangeiros, os capitalistas. Para o positivismo, a pátria seria a família, ou seja, o pai. Civilismo e patriotismo se confundiam no amor que o filho deveria dar ao seu pai<sup>319</sup>. Deste modo, CARVALHO afirma que na República várias foram as correntes de pensamento concorriam com acepções diferentes de cidadania, muitas delas incongruentes entre si. Como exemplo, “O anarquismo negava legitimidade à ordem política, a qualquer ordem política, não admitindo, portanto, a idéia de cidadania, a não ser no sentido amplo da fraternidade universal”<sup>320</sup>. Contudo, o pensamento liberal, acoplado ao positivismo “[...] foi utilizado pelos vitoriosos como instrumento de consolidação do poder, desvinculado da preocupação de ampliação das bases deste poder”<sup>321</sup>.

Paralelamente aos jogos de poder que se armavam no cenário político brasileiro, uma verdadeira revolta popular tomava conta da Capital Federal com o incidente das vacinas<sup>322</sup>, denunciando o distanciamento existente entre o poder central e os governados. A revolta era fragmentada, assim como era fragmentada a sociedade do Rio de Janeiro na

---

<sup>318</sup> Ibid., p. 58-60.

<sup>319</sup> Ibid., p. 61-63.

<sup>320</sup> Ibid., p. 64.

<sup>321</sup> Ibid., p. 65.

<sup>322</sup> Grandes fábricas já eram realidade no início do século passado na paisagem urbana do Rio de Janeiro, mas estes não eram os únicos lugares de agregação popular da Capital Federal. Quando houve iniciativa governamental de sanear a cidade de doenças infecto-contagiosas como a dengue, demonstrou-se o real distanciamento entre a população e o governo. Assim, o desleixo em que o governo tratava a população, insuflou-os sobremaneira, pois a casa dos cariocas se constituía o único baluarte ainda intocado pelo Estado desde à chegada da família real ao Brasil. Quando, em razão de medidas higiênicas, foram invadidos os lares, teriam também sido violadas a moral e a honra dos chefes de família e de seus afins. A versão moralista de combate à campanha sanitária foi divulgada para a população analfabeta por meio de desenhos e charges difamatórias. Para os liberais, as liberdades individuais estavam sendo atingidas e para os populares, a dignidade e o lar eram afetados de maneira inaceitável. A vacina foi somente o subterfúgio para que eclodisse a revolta popular. Ibid., p. 125-136.

época. Deste modo, apesar de haver indústrias na sede do poder político brasileiro, a divisão que se apresentava na sociedade não colaborou para a diversificação industrial. Assim, o Estado de São Paulo foi o primeiro que reuniu as condições necessárias para fomentar vários ramos da indústria, principalmente devido à cafeicultura e a mentalidade capitalista que já se instaurava.

Segundo HALL e PINHEIRO, o primeiro estudo detalhado das fábricas de São Paulo foi realizado em 1901 por BANDEIRA JÚNIOR. Naquele ano, em todo o Estado existiam 145 fábricas, sendo que as maiores eram têxteis e empregavam cerca de 800 pessoas. Outras também de grande porte eram metalúrgicas, voltadas para a produção de maquinário agrícola. Setores diversos ainda eram abrangidos pela indústria como alimentos, material de construção, roupas e móveis. Várias pequenas empresas, com produções diversificadas existiam em São Paulo, diferentemente dos demais Estados. Segundo dados trazidos pelo autor, Espírito Santo, Amazonas e Pará eram desprovidos de indústrias. Santa Catarina limitava sua produção industrial ao preparo de gêneros alimentícios e à manufatura de móveis; Rio Grande do Sul produzia carnes salgadas, extrato de carne, graxa e banha; e Paraná preparava erva-mate. Minas Gerais dirigia seus esforços rumo ao fumo de rolo, aos produtos suínos, à manteiga e ao vinho; Rio de Janeiro fabricava açúcar, álcool e tecidos, e Mato Grosso iniciava a produção de erva-mate<sup>323</sup>. Contudo, alguns Estados se destacavam em âmbito nacional como Maranhão, onde a indústria da tecelagem era diversificada; além de Pernambuco, Sergipe e Bahia, que produziam açúcar e álcool em grande escala. Apenas a conturbada Capital Federal possuía indústria quase tão diversificada quanto São Paulo<sup>324</sup>.

---

<sup>323</sup> BANDEIRA JÚNIOR, Antônio Francisco. *A indústria no Estado de São Paulo em 1901*. São Paulo, 1901, p. IX-XV. Apud HALL, Michael; PINHEIRO, Paulo Sérgio. *A classe operária no Brasil*. p. 16-19.

<sup>324</sup> Para tanto sucesso obtido pela indústria paulista, BANDEIRA JÚNIOR, ufanista do progresso industrial de seu Estado, afebre duas causas: o espírito empreendedor do paulista e a imigração italiana, por serem os italianos hábeis artesãos, mecânicos, pintores, agricultores, comerciantes, etc. Em 1901, o número de homens, mulheres e crianças empregados na indústria no Estado de São Paulo era superior a 50 mil. Destes, a maioria era de italianos. Id., p. 16-19.

Enquanto a indústria dava seus passos iniciais, florescendo no Estado de São Paulo, o campo continuava produzindo desigualdades sociais. As condições da lavoura em Pernambuco e no Norte do país serviam de exemplo para demonstrar a falta de organização trabalhista nas propriedades rurais, como dito anteriormente. O trabalhador agrícola em tais regiões, além de não contar com nenhuma garantia legal, era submetido ao mesmo tratamento dispensado aos escravos antes da Abolição da Escravatura. Em contraste, no Sul do país, largas somas eram despendidas para fomentar a imigração européia.

Um texto de 1903, publicado pelo jornal *O Agricultor Prático*, transcrito por HALL e PINHEIRO, já denunciava as condições do campo em Pernambuco. Pela reportagem, desde 1888 nenhuma organização do trabalho rural havia substituído a base escravista de produção. O regime vigente era então consuetudinário, estranho à lei escrita. Assim sendo, o proprietário ou arrendatário agrícola não tinha como intentar judicialmente o adimplemento de obrigações contraídas em troca de seus serviços, visto que não havia punição legal para muitos delitos. Desta feita,

[...] o Código Penal<sup>325</sup> comina penas, mas a forma do processo e organização dos tribunais impossibilitarão a sua aplicação aos casos ocorrentes. Por uma necessidade irrecusável a autoridade do senhor de escravos, legal sob o ominoso regime, sobreviveu à instituição, ilegalmente, na pessoa do senhor de engenho. E esta autoridade, *sui generis*, queira ou não, há de manter disciplinados os bandos nômades de nossos trabalhadores. Arremedo de regime feudal em que a autoridade do Suserano é mais ou menos lata, conforme a dose de simpatia que ele goza do partido político dominante no momento<sup>326</sup>.

---

<sup>325</sup> O Código Penal a que se refere o texto seria o então vigente Código Penal, de 1890, o primeiro republicano, que substituiu o Código Criminal Imperial, de inspiração iluminista, sancionado em 16 de dezembro de 1830. O Código Penal de 1890 foi promulgado pelo Decreto nº 847 de 11 de outubro, originado do executivo. Primeiramente, previa em seus artigos 205 e 206 a capitulação da greve como ilícito penal. Segundo VIANNA, o instrumento legislativo inspirava-se na ortodoxia liberal, visto que a greve atentaria contra a liberdade de trabalho e indústria. Contudo, tais disposições foram modificadas pelo Dec. nº 1.162, de 12 de dezembro de 1890, que alterou a redação dos mencionados artigos, tipificando como ilícito penal apenas atos de violência praticados no decurso da greve. Vide nota 328. VIANNA, Luiz Wernick. *Liberalismo e sindicato no Brasil.*, p. 46.

<sup>326</sup> D. P. A agricultura de Pernambuco, I: organização do trabalho. *O Agricultor Prático*. Recife, 15/06/1903. Apud HALL, Michael; PINHEIRO, Paulo Sérgio. *A classe operária no Brasil.*, p. 39-41.

No início do século passado, não havia escopo jurídico capaz de regular relações de trabalho. Segundo VIANNA, até 1889, embora a ação operária e sindical não tenha sofrido qualquer intervenção estatal, tais movimentos não reuniam condições para interferirem na fixação da regulamentação de trabalho, limitando-se, portanto, a atividades mutualistas, regidos pelo que o autor denomina de *funções naturais* do trabalho, sem qualquer intercessão por parte de autoridades públicas<sup>327</sup>. Esta situação perdurou praticamente idêntica até a promulgação da Constituição Republicana, em 1891, diferenciando-se, apenas, pela existência de interferência estatal<sup>328</sup> resultante do *radicalismo militar*<sup>329</sup> do Governo Provisório<sup>330</sup>.

Após a Constituição de 1891<sup>331</sup>, o período compreendido entre 1891 e 1919, foi caracterizado pela existência de legislação referente aos sindicatos, de 1907. Contudo, no entendimento de VIANNA, durante o decorrer deste último ciclo, apesar da presença de

---

<sup>327</sup> VIANNA, Luiz Werneck. *Liberalismo e sindicato no Brasil.*, p. 38.

<sup>328</sup> A fim de atender parte da população de baixa renda, o Dec. nº 843, de 11 de outubro de 1890, concedeu ao *banco dos operários* diversos favores relativos aos edifícios que construísse para habitação de operários e classes pobres. Em favor da agricultura, o Dec. nº 213, de 22 de fevereiro de 1890, revogava todas as leis e disposições relativas aos contratos de locação do serviço agrícola que fossem vexatórios. Como parte da política social do Governo Provisório, primeiramente foi promulgado Dec. nº 439, de 31 de maio de 1890, que estabelecia as bases para a organização da assistência à infância desvalida; e no outro ano, o Dec. nº 1.313, de 17 de janeiro de 1891, estabeleceu providências para regularizar o trabalho dos menores empregados nas fábricas da Capital Federal. O direito de greve foi legitimado, com base no livre exercício de associação, de acordo com o explicado na nota 325. VIANNA salienta que o proletariado da União foi o que mais se beneficiou da legislação do Governo Provisório. Pelo Dec. 221, de 26 de fevereiro de 1890, concedeu-se aos empregados da estrada de ferro central do Brasil direito à aposentadoria, direito esse que já havia sido concedido aos trabalhadores no abastecimento de águas do Rio de Janeiro no ano anterior, e que foi ampliado pelo Dec. nº 565, de 12 de julho de 1890, que concedeu aos empregados de todas as estradas de ferro gerais da República direito de aposentadoria. Cf. Id., p. 45-46; e SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

<sup>329</sup> Segundo VIANNA, a historiografia cunhou a expressão *radicalismo militar* para designar o Governo Provisório de 1889, derivado ou da condição dos militares como representantes de setores médios urbanos, em litígio com interesses oligárquico-latifundiários, ou, nas palavras de Fernando Henrique Cardoso, por se definirem como corporação, relacionando-se, deste modo, com o poder. VIANNA, Luiz Werneck. *Liberalismo e sindicato no Brasil.*, p. 41.

<sup>330</sup> O Governo Provisório, que durou de 1889 a 1891, compreendeu o período iniciado juridicamente pela edição do Dec. nº 1, de 15 de novembro de 1889, que proclamou provisoriamente e decretou como “[...] forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais”, até a promulgação da Constituição Republicana de 24 de fevereiro de 1891. A atividade legislativa nesse período foi exercida pelo Poder Executivo mediante a edição de um único tipo normativo, o Decreto, com força de lei. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

<sup>331</sup> A Constituição Republicana brasileira, de 1891, foi precedida por texto constitucional publicado pelo Dec. nº 510, de 26/06/1890, republicado pelo Dec. nº. 914-A, de 23/10/1890, e marcou o início da chamada *República Velha*, que se estendeu até a instituição do Governo Provisório dos Estados Unidos do Brasil pelo Dec. nº 19.398, de 11 de novembro de 1930. Os principais tipos normativos editados durante o período foram Leis Ordinárias e Decretos do Poder Legislativo. Apud. Id.

legislação concernente, não se verificou a participação efetiva do proletariado na sua elaboração, visto que “[...] a classe operária brasileira se viu como força isolada no mercado, ausente da vida legal”<sup>332</sup>. Muito propriamente, o autor acrescenta que

contrastando com a produção legislativa dos dois anos de Governo Provisório em matéria de relações de trabalho, em quase 30 anos a ordem liberal de 91 não criará, no plano federal, nenhum dispositivo regulador do mercado de trabalho. A promulgação do Código Civil Brasileiro, em preparo desde 1892, pela Lei 3071, de 1º de janeiro de 1916, confirmará a filosofia da Constituição, subordinando os contratos de trabalho à secção pertinente à locação de serviços, vale dizer, compreendendo-os sob a concepção do contratualismo individualista<sup>333</sup>.

A Constituição Republicana de 1891, fundada no liberalismo, manteve-se omissa no que concerne às relações de trabalho, impedindo, por tempo considerável, a aprovação de quaisquer projetos mais relevantes sobre a matéria, o que isentou o mercado de trabalho de influências provenientes da política e da organização estatal. Desta maneira, este seria modelo legal adequado à ordem oligárquica que exerceu o poder após a Proclamação da República. Portanto, a idéia de autonomia estatal, presente na Carta Magna, permitia aos Estados onde vicejavam as atividades agrário-exportadoras desenvolver concepção estritamente mercantil da vida social, a fim de que organizassem todo o aparato estatal em razão de seus interesses<sup>334</sup>.

---

<sup>332</sup> VIANNA, Luiz Werneck. *Liberalismo e sindicato no Brasil.*, p. 49.

<sup>333</sup> Id., p. 50.

<sup>334</sup> Neste interregno, vicejou no interior do Brasil o *coronelismo*, cujo alicerce fundamental foi implementado ainda no Império, quando os presidentes das províncias eram nomeados pelo governo central e contavam com o apoio da Guarda Nacional para manipular as eleições parlamentares. Na República, este sistema perdurou ainda no período do Presidente Floriano Peixoto (1891-1894). Porém, após o término do procedimento de nomeações, com a instauração de eleições para governador, o governo central perdeu seu poder de influência nos Estados, o que fortaleceu o aliciamento de pequenos proprietários, culminando na *política dos governadores*. Na seqüência, o coronelismo vicejou como o meio político de intimidação a serviço do governador do Estado. O coronelismo, representado primeiramente pelos coronéis legalmente investidos, que receberam essa denominação através da chefia no comando do regimento municipal da Guarda Nacional, e, posteriormente pelos *coronéis tradicionais*, que sustentavam a posição de superioridade militar por meio de sua influência política, se afirmou como forma de cooptação de votos para as oligarquias rurais. FAORO, Raymundo. *Os donos do poder.*, p. 698-700.

Assim sendo, ao gerirem seus próprios negócios, as oligarquias rurais alimentavam o sistema econômico prevalecente, evitando-se, assim, a ruptura com o governo central<sup>335</sup>. A participação da União neste processo implicava ingerências solidárias nos negócios regionais, visto que a

[...] a generalização consistia exatamente naquilo que a situação particularista dos negócios de exportação procurava evitar, salvo na configuração de uma ordem legal e na sua conseqüente manutenção. Esta última representava a vala comum, onde se integravam os interesses da economia dos estados exportadores com os demais<sup>336</sup>.

No entanto, apesar do sistema econômico vigente, legitimaram-se, implicitamente, as atividades de resistência do movimento operário e sindical com a admissão do direito de associação<sup>337</sup>, que entrou em conflito com o marco institucional-legal, de caráter não intervencionista, concretizado pela Constituição Republicana. Neste contexto, os atos juridicamente pautados separam-se da realidade, a qual se caracterizava pela mobilização dos trabalhadores que, embora permitida em lei, se encontrava à margem do sistema de organização institucional liberal do Estado. Formava-se, então, a possibilidade de um dos parceiros do contrato de salário, o próprio assalariado, transformar-se de ente isolado em membro de categoria social<sup>338</sup>.

E, ao longo da República Velha, as manifestações operárias se fizeram freqüentes. A partir de 1890, entremeando períodos de grande agitação com outros de recuos e inércia dos operários, proliferaram greves, paralisações, comícios, protestos e passeatas<sup>339</sup>.

---

<sup>335</sup> VIANNA, Luiz Werneck. *Liberalismo e sindicato no Brasil.*, p. 48.

<sup>336</sup> Id., p. 48.

<sup>337</sup> O Dec. nº 1.637, de 3 de janeiro de 1907, criou sindicatos profissionais e sociedades cooperativas, também para representação de profissionais liberais. Apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

<sup>338</sup> VIANNA, Luiz Werneck. *Liberalismo e sindicato no Brasil.*, p. 38.

<sup>339</sup> Segundo HALL e PINHEIRO, “A pesar de o Estado se utilizar largamente da repressão para lidar com o movimento operário, a própria polícia desde o começo do século XX tenta avaliar as motivações e as características dos movimentos grevistas. A teoria conspiratória que atribui a responsabilidade por muitas greves a “elementos estranhos” à classe operária está presente, mas chega-se às vezes [...] a preconizar que o Estado não deve interferir, devendo atuar conciliatoriamente”.

Várias greves ocorreram principalmente entre os anos de 1905 e 1908, que, geraram reações de descontentamento por parte dos industriais. Como resultado, em 1907, no mesmo ano e no mesmo mês nos quais foram permitidas as associações de trabalhadores, o Congresso aprovou a Lei Adolfo Gordo<sup>340</sup>, que autorizou a expulsão e a deportação de “[...] todo o estrangeiro suspeito de colocar em perigo a segurança nacional e a tranqüilidade pública”<sup>341</sup>. Antes de 1907, tais procedimentos ocorriam por meio da autorização de decretos especiais ou através da aplicação do Código Penal de 1890.

A iniciativa legislativa relativa à expulsão e à deportação atingiu diretamente os imigrantes, que eram os mais combativos em relação às condições de trabalho nas fábricas de São Paulo. Conforme MARAN, “[...] o anarco-sindicalismo e seus militantes formaram a ideologia e dominaram a liderança do primeiro movimento operário brasileiro, constituído em sua grande maioria de homens e mulheres vindos da Europa”<sup>342</sup>. Assim,

A deportação de ativistas operários foi uma arma ainda mais potente para as elites brasileiras, pois o sindicalismo brasileiro era um dos raros movimentos constituídos quase exclusivamente de trabalhadores estrangeiros. As leis de deportação permitiam às elites livrarem-se dos operários militantes sem perder a sua fachada de tradição jurídica tão cultivada nos setores urbanos como um contraste ao progresso e à civilização. [...] Para as elites, a deportação tinha óbvias vantagens sobre os julgamentos nos tribunais. Era mais rápida, mais eficiente e menos sujeita a recursos. É que para a deportação o governo não necessitava de provas – vagas acusações eram suficientes<sup>343</sup>.

---

Esta análise dos autores é baseada em um relatório apresentado em 1903 ao então Ministro da Justiça e dos Negócios Interiores J. J. Seabra pelo Chefe de Polícia do Distrito Federal A. A. Cardoso de Castro, reproduzido no livro *A classe operária no Brasil*. Segundo palavras do relatório, “[...] parece tempo dos nossos legisladores estudarem com atenção as condições do proletariado entre nós. A fixação das horas de trabalho, a regulamentação deste e das relações entre a polícia e o operário e outras questões correlatas, não podem, numa democracia, serem consideradas como impertinentes. Quer me parecer que a indiferença em face desse problema poderia autorizar a permanência de seus efeitos”. CARDOSO A. A. *Relatório*. Rio de Janeiro : Tipografia Rebelo Braga, 1903, p. 61-64. Apud. HALL, Michael; PINHEIRO, Paulo Sérgio. *A classe operária no Brasil*, p. 241-243.

<sup>340</sup> Conhecido como lei Adolfo Gordo em razão de seu autor ser o então senador homônimo, o Dec. nº 1641 de 7 de janeiro de 1907 (promulgado apenas quatro dias após o Dec. que permitia a formação de sindicatos), estabelecia providências sobre a expulsão de estrangeiros do território nacional. Tal dispositivo legal foi regulamentado por outro, Dec. nº 6.486, de 23 de maio de 1907, que mandava observar as instruções expedidas para a execução do Dec. nº 1.641. Apud SENADO Federal. *Legislação Republicana Brasileira*.

<sup>341</sup> De LUCA, Tania Regina. *Indústria e trabalho na história do Brasil*, p. 36.

<sup>342</sup> MARAN, Sheldon Leslie. *Anarquistas, imigrantes e o movimento operário brasileiro: 1890-1920*. São Paulo : Paz e Terra, 1979, p. 11.

<sup>343</sup> Id., p. 39.



O processo de deportação que vigia no Brasil até 1921, sob a égide do Decreto de 1907 era extremamente simples. Por meio dos governos estaduais, pedidos de deportação, acompanhados de um relatório policial, eram remetidos a autoridades federais. Na Capital Federal, a polícia local encaminhava seus pedidos diretamente a autoridades federais, sem qualquer intermediário. Em caso de deferimento, executava-se a expulsão. Caso o estrangeiro se recusasse a sair do país, estaria sujeito à prisão e a julgamento, com pena de um a três anos de reclusão<sup>344</sup>.

Em virtude de onda de greves deflagradas em 1912 no Estado de São Paulo, o Congresso, por meio do Dec. nº 2.741, de 8 de janeiro de 1913, revogou os artigos 3º e 4º, parágrafo único, e 8º do Dec. 1.641, de 7 de janeiro de 1907. Os artigos 3º e 4º correspondiam às isenções à expulsão, ou seja, estavam isentos da expulsão estrangeiros com dois ou mais anos de residência no país, bem como esposas de brasileiros ou viúvas com filhos nascidos no Brasil. Estas alterações conflitavam com o art. 72 da Constituição Republicana de 1891 e foram declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal em 1914, não permitindo a deportação de estrangeiros residentes. Contudo, o Tribunal deixou de traçar os parâmetros que permitiriam determinar o que significaria o termo *residência*<sup>345</sup>. Deste modo, de 1917 a 1920, as decisões a respeito da expulsão variavam de acordo com as pressões políticas e sociais em evidência<sup>346</sup>.

---

<sup>344</sup> Ibid., p. 39-40.

<sup>345</sup> Ibid., p. 41-42.

<sup>346</sup> Segundo HALL e PINHEIRO, a expulsão aos estrangeiros era tática importante, mas também delicada para o governo brasileiro, pois demandava a ajuda dos Estados de onde os imigrados eram originários. Como exemplo, cita relatório de 1917 de um diplomata italiano ao Ministro de Assuntos Exteriores da Itália que descreve o pedido da polícia de São Paulo para utilizar navios italianos na expulsão de estrangeiros. Segundo o relatório, “ O Régio Cônsul Geral em S. Paulo nos informa ter recebido em sua casa, a 15 do corrente, a visita do Dr. Virgílio do Nascimento, encarregado do serviço da polícia secreta daquela cidade. Este revelou que, graças às disposições liberais demais da constituição brasileira, começaram a reunir-se em S. Paulo muitos anarquistas perigosos, os quais tinham conseguido penetrar no meio operariado, até há pouco tempo atrás, calmo e trabalhador. Haviam reunido o operariado em ligas por eles presididas e o haviam legado às greves e às desordens [...]. O governo local decidiu pela expulsão destes e de outros indivíduos perigosos, mas para evitar protestos e

Finalmente, em 1921, através da ação empreendida pelo senador Adolfo Gordo, o Congresso promulgou o Dec. 4.247 de 6 de janeiro de 1921, que, além de regular a entrada de estrangeiros no território nacional, indicava os fundamentos para sua expulsão, os procedimentos envolvidos e a comprovação de residência do mesmo no Brasil. Tal Decreto traçou parâmetros mais inflexíveis que os anteriores. Segundo MARAN,

A nova lei alargava a base para expulsão, permitindo também a expulsão de estrangeiros já deportados de seus países de origem ou considerados “elementos perniciosos à ordem pública” na terra mãe, assim como daqueles que houvessem cometido atos de violência no Brasil “para impor qualquer seita religiosa ou política”, ou que fossem considerados “perigosos para a ordem pública ou para a segurança nacional” [...] <sup>347</sup>.

As deportações de imigrantes ocorridas entre 1907 e 1921 se traduziram na tentativa de desmantelamento dos movimentos operários no Brasil<sup>348</sup>. O número de deportados aumentava em épocas de mobilização social dos trabalhadores, principalmente quando greves eram deflagradas, em equação proporcional. O impacto das sucessivas intervenções governamentais para que houvesse a desmobilização das lideranças imigrantes gerou clima de terror entre as classes trabalhadoras, visto que, por meio da opressão legalmente institucionalizada, fazendeiros ameaçavam colonos sob contratos de parcerias e industriais advertiam operários. Ou os membros da classe trabalhadora se submetiam às

---

prováveis concessões de ‘habeas corpus’, pretendia tomar as providências em segredo e possivelmente embarcar os expulsos em navios estrangeiros”. MERCATELLI, Luigi. *Relatório da Regia Legazione al Brasile al Ministero degli Affari Esteri*. Roma : Archivo. Rio de Janeiro : Tipografia Rebelo Braga, 1903, p. 61-64. Apud HALL, Michael; PINHEIRO, Paulo Sérgio. *A classe operária no Brasil*. p. 241-243.

<sup>347</sup> MARAN, Sheldon Leslie. *Anarquistas, imigrantes e o movimento operário brasileiro*., p. 42.

<sup>348</sup> Outras iniciativas foram tomadas no sentido de desorganizar as lideranças sindicalistas no Brasil. O Dec. nº 4.269, de 17 de janeiro de 1921, regulava a repressão ao anarquismo, caracterizando a infração, o incitamento, o crime, a subversão, e a provocação, bem como o uso e a fabricação de bomba e explosivos, além da provocação de distúrbios civis. Finalmente, o Dec. proibia o funcionamento de associações e sindicatos que prejudicassem a ordem civil. Apud. SENADO Federal. *Legislação Republicana Brasileira*.

condições que lhes eram impostas, ou eram denunciados como elementos perniciosos à ordem pública<sup>349</sup>.

A situação ainda se agravou na conjuntura social, política e econômica gerada pela Primeira Guerra Mundial (1914-1918). A fim de atender as necessidades do mercado europeu, incapaz de produzir manufaturas e alimentos, a indústria brasileira intensificou sua produção. Contudo, a demanda interna foi deixada ao largo, e a escassez de produtos significou aumento considerável no custo de vida tanto de operários quanto da classe média urbana<sup>350</sup>.

É importante ressaltar que parte da imprensa explorou vastamente a influência dos estrangeiros na formação de movimentos grevistas, desclassificando-os em relação ao trabalhador brasileiro, tido como pacífico, ordeiro e disciplinado. Desta forma, perpetuavam-se preconceitos contra os *agitadores* imigrantes<sup>351</sup>.

As ingerências estatais em movimentos grevistas entre 1919 e 1930 afastaram as contradições entre a teoria jurídica e a realidade operária<sup>352</sup>. Apesar de a Constituição Liberal Republicana ter sido considerada o marco institucional-legal não-intervencionista, o Estado começava a interferir no mercado de trabalho de maneira mais acentuada, ora para

---

<sup>349</sup> MARAN, Sheldon Leslie. *Anarquistas, imigrantes e o movimento operário brasileiro*., p. 44-45.

<sup>350</sup> De LUCA, Tania Regina. *Indústria e trabalho na história do Brasil*., p. 37-38.

<sup>351</sup> Id., p. 36.

<sup>352</sup> Segundo VIANNA, no período “[...] rompe-se a ambigüidade. Antes, a concepção política –meramente insurrecional, com a recusa à participação no jogo político etc. – não coincide com a prática especificamente sindical. Ora conscientemente, ora não, desde os primeiros anos da organização operária, jamais se deixou de considerar o ângulo institucional-legal, como referência, para fins de se introduzirem melhorias nas condições de trabalho. Os anos 20 superam o impasse aproximando a teoria e prática do movimento operário”. VIANNA, Luiz Werneck. *Liberalismo e sindicato no Brasil*., p. 61.

reprimir reivindicações atribuídas aos trabalhadores<sup>353</sup>, ora para promulgar leis que serviriam para conceder direitos<sup>354</sup>.

Tal modificação no padrão de atuação do governo brasileiro no mercado de trabalho teve como uma de suas razões a homologação do Tratado de Versailles pelo Parlamento Nacional<sup>355</sup>, pelo qual o Brasil se tornava membro da OIT, já mencionada no capítulo I. Desta forma, o governo do Brasil se viu na obrigação de regular as condições do trabalho no país<sup>356</sup>. Assim, foi finalmente aprovada a Emenda Constitucional nº 1, de 1926, que modificou o inciso 29 do art. 34 da Constituição Federal de 1891. Por meio do texto legal, o Congresso Nacional detinha competência privativa para legislar acerca das relações laborais<sup>357</sup>. E a ação do Parlamento foi rápida, com a aprovação da Lei de Férias<sup>358</sup>, e o Código de Menores<sup>359</sup>, ambos de 1926.

No entanto, a modificação na condução das políticas intervencionistas governamentais é mais eficientemente explicada pelo movimento nacionalista em voga no Brasil após a Primeira Guerra Mundial. Em nome da valorização dos frutos e dos filhos da terra, o governo estatal utilizou dos princípios nacionalistas para moldar o povo as suas

---

<sup>353</sup> Em tempos de estado de sítio, que vigorou no governo de Artur Bernardes (1922-1927), os trabalhadores foram acusados de apoiar revoltas militares que se propagaram de 1922 a 1924, genericamente conhecidas como *movimento tenentista*. Por esta razão, muitos foram mandados a Colônia Penal Agrícola de Clevelândia, onde, dadas às péssimas condições de tratamento, morreram em razão de maus tratos ou em decorrência de doenças. De LUCA, Tania Regina. *Indústria e trabalho na história do Brasil.*, p. 39-40.

<sup>354</sup> O Dec. nº 3.724, de 15/01/1919, regulou as obrigações resultantes dos acidentes no trabalho e o Dec. nº 16.027, de 30/04/1923, criou o Conselho Nacional do Trabalho. Apud. SENADO Federal. *Legislação Republicana Brasileira*.

<sup>355</sup> O Dec. nº 3.875, de 11/11/1919, exarado pelo legislativo, aprovou o tratado de paz entre os países aliados, associados e o Brasil, de um lado, e do outro a Alemanha, assinado em Versailles em 28 de junho de 1919. E o Dec. nº 13.990, de 12/01/1920, do executivo, promulgou o mesmo tratado. Apud. Id.

<sup>356</sup> A primeira Convenção da OIT assinada pelo Brasil foi a de nº 5, sobre a idade mínima de admissão nos trabalhos industriais, aprovada na 1ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho, em Whashington, no ano de 1919, mas só ratificada em 26 de abril de 1934, tendo entrado em vigor um ano após. SÜSSEKIND, Arnaldo. *Convenções da OIT*. 2.ed. São Paulo : LTr, 1998, p. 75.

<sup>357</sup> A Emenda Constitucional nº 1, de 03/09/1926, dispôs sobre definição, enumeração, requisitos, admissão e intervenção da União Federal e dos Estados. Também definiu competências privativas do Presidente da Republica e a competência privativa do Congresso Nacional, assim como direitos e garantias individuais do cidadão. Apud. SENADO Federal. *Legislação Republicana Brasileira*.

<sup>358</sup> O Dec. nº 17.496, de 30/10/1926, aprovou o regulamento para a concessão de férias aos empregados e operários de estabelecimentos comerciais, industriais, bancários e outros. SENADO Federal. *Legislação Republicana Brasileira*.

<sup>359</sup> O Dec. nº 5.083, de 01/12/1926, instituiu o código de menores. Apud. Id.

necessidades<sup>360</sup>. Conseqüentemente, a classe operária não estava mais submetida a suas lideranças constituídas, mas sim à tutela do Estado, através de atos legais e de ações políticas. Conforme atesta VIANNA, a presença do Estado ainda não era tão onipresente como ocorreria na década seguinte, mas tornava-se eficaz para controlar movimentos grevistas, que diminuiram sensivelmente entre os anos de 1920 e 1929<sup>361</sup>.

Constata-se, portanto, que as transformações no perfil do trabalho no país ocorreram no curto espaço de uma década. O liberalismo, de tipo fordista<sup>362</sup>, presente na ideologia do Governo Provisório, representado pela ausência de participação estatal na formulação e na aplicação de leis sociais, deu lugar ao corporativismo<sup>363</sup> sindical, caracterizado pelo consenso entre as classes dominantes<sup>364</sup>. A burguesia<sup>365</sup> então dirigiria a organização da vida e do trabalho do proletariado. Neste espectro, a sociedade agrária, adepta do não-intervencionismo estatal, cedeu seu lugar de classe econômica dominante à

---

<sup>360</sup> FAORO comenta com extrema habilidade a mudança na ação governamental nos anos 20: “Na sombra da aspiração culturalmente autonomista, a nota fundamental da reforma: o governo deve educar, cultivar e orientar o povo. Entre governantes e governados, a corrente democrática, da equivalência e substituição dos valores, não passa de grosseira farsa. Os governadores devem se reequipar, conhecendo o meio e a gente para a obra de regeneração. Esse papel pedagógico não cabe, entretanto, às elites, no seu conteúdo sociológico. Elas hão de se transformar numa camada permanente, própria, autônoma, comunidade capaz de, além de governar, criar o povo, identificado na massa analfabeta, perdida nos devaneios macaqueadores”. FAORO, Raymundo. *Os donos do poder.*, p. 752.

<sup>361</sup> VIANNA, Luiz Werneck. *Liberalismo e sindicato no Brasil.*, p. 62.

<sup>362</sup> O conceito de fordismo, que implica a noção de liberalismo fordista, será estudado no Capítulo IV.

<sup>363</sup> Segundo NUNES, o corporativismo representa sistema de mediação de interesses e de formulação de políticas que visa eficiência econômica com baixos níveis de conflito. E a sua introdução no Brasil, diferentemente da realizada nos países desenvolvidos, não visou dirimir conflitos gerados pelo capitalismo e pelas incertezas do mercado. “No Brasil, no Peru e no México, o corporativismo foi utilizado como uma tentativa de controlar e organizar as classes inferiores através de sua incorporação ao sistema. No Brasil o corporativismo destinava-se também a disciplinar a burguesia. Mas algo diferente aconteceu nos anos iniciais da implementação dos regulamentos corporativos: através da legislação corporativa as elites no poder seduziram as classes inferiores com as vantagens da integração. Esta integração abrangeu largas parcelas da população de uma forma semi-universalista muito peculiar: as regras para a integração – e os meios para tal – são formuladas em termos legais e universais, aplicáveis a todas as relações na esfera da produção”. Cf. NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. 2. ed.. Rio de Janeiro : Jorge Zahar Editor, 1999, p.37-40.

<sup>364</sup> Id., p. 63.

<sup>365</sup> Dentre as divisões de classe social, que se baseiam em diferenças nas relações entre os indivíduos e o processo de produção, a burguesia, no entendimento de Karl Marx, é a classe que não utiliza dos meios de produção para produção de riqueza, mas sim do trabalho da classe proletariada. Assim, sua prosperidade depende basicamente do trabalho de outrem. Desta forma, controlam os meios de produção e, por extensão, a riqueza produzida. Cf. JOHNSON, Allan G. (ed.). *Dicionário de sociologia: guia prático de linguagem sociológica*. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro : Jorge Zahar, 1997, p. 37-38.

burguesia industrial cidadina, o que influenciou sobremaneira a modificação do aparato jurídico responsável pela manutenção da nova ordem.

Contudo, no plano político, os interesses urbanos não eram conflitantes com os da oligarquia cafeeira, que encontrou no jogo do poder o reduto ideal para perpetuar sua área de influência nos rumos nacionais<sup>366</sup>. No entanto, a então política destinada à imigração estrangeira no Brasil, por ser de fundo eminentemente econômico, sofreu profundas alterações após a década de 30.

Quando os anos 30 se iniciaram, o café ainda era o principal produto brasileiro, apesar do evidente crescimento industrial registrado nos Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo. Para que o grão fosse exportado, durante as últimas décadas do séc. XIX e as primeiras do séc. XX, foi montada grande estrutura destinada a melhorar o transporte, a estocagem e a comercialização da mercadoria, como a construção de estradas de ferro, o incremento de portos e a abertura de seguradoras e financiadoras. Durante a República Velha (1889-1930), a oligarquia cafeeira fazia valer seus interesses ocupando postos-chave no governo brasileiro<sup>367</sup>. Todavia, a dependência exagerada do produto tornou-se pernicioso quando o consumo externo foi abalado após a crise da bolsa de valores de Nova Iorque.

Desta feita, a vicissitude que ocorreu em 1929 na economia mundial também se refletiu no Brasil, abalando a estrutura capitalista da Velha República de cunho liberal-positivista. Sobre o assunto, FAORO comenta *in verbis*:

---

<sup>366</sup> VIANNA aborda este tema com lucidez ao demonstrar que, “[...] no Brasil, até os meados dos anos 20, tínhamos um Estado liberal não-intervencionista que deixava o mercado entregue às suas leis próprias. Esse Estado [...] correspondia ao arcabouço institucional da facção burguesa agrária [...]. Essa ordem acolhe a emergência da burguesia industrial, com um tipo de Estado por definição adequado à sua natureza de classe. [...] Não se trata de negar a contradição entre a indústria e os agrários, mas de demonstrar que, em termos de concepção da ordem do Estado, tal contradição não se realizava antagonisticamente. O problema estará no controle do Estado e na orientação de sua política econômica. A esse respeito não parecia faltar conhecimento, ou pelo menos intuição aos empresários. Por maior que seja a incredulidade, é forçoso admitir que a facção industrial se aproveitava da ordem estável mantida pelos agrários, que detinham à época o monopólio do saber fazer política no Brasil. O rompimento com uma classe tão poderosa, que não poderia ocorrer sem riscos, reclamava razões imperativas que ainda não haviam amadurecido, se é que algum dia amadureceram”. Ibid., p. 73.

<sup>367</sup> De LUCA, Tania Regina. *Indústria e trabalho na história do Brasil*, p. 43.

O colapso cafeeiro tornara evidente, por menos que os dirigentes quisessem ver, a impossibilidade de sustentar o progresso na base expansiva da economia paulista, calcada em moldes liberais – liberais com muitos temperos e restrições. A virada é um imperativo das circunstâncias, obrigando o governo a controlar e amparar o produto rei, sobre o qual assenta a própria liderança política. [...] A degradingolada cafeeira encerra um ciclo e a sua necessária restauração abre outro, com processo de amparo, de intervenção no domínio econômico, intervenção que força a remodelação autoritária da União com o enfraquecimento, a cabresto curto, de São Paulo<sup>368</sup>.

Assim, toda a política migratória controlada por São Paulo para a introdução de trabalhadores migrantes nas fazendas produtoras perdeu sua força. Seria, portanto, a hora de o Governo Federal intervir, utilizando-se do argumento nacionalista para reprimir a figura do estrangeiro, não passível de controle tão eficaz quanto aquele que iria ser aplicado aos brasileiros.

É importante salientar que a Revolução de 30 trouxe conseqüências importantes em relação às ideologias vigentes na época. As vozes que dantes eram impossibilitadas de se pronunciar ganharam a força dos anarquistas e dos socialistas imigrantes. Neste cenário conturbado, as tendências ideológicas que se materializaram na Revolução de 30<sup>369</sup> e no Estado Novo (trabalhismo, populismo, integralismo, nacionalismo conservador)<sup>370</sup> refletiram diretamente nas políticas até então adotadas no fomento da imigração para o Brasil.

Apesar das diversidades ideológicas, o Estado gerado pelas circunstâncias revolucionárias regressou aos fundamentos do patrimonialismo do Império, com algumas diferenças importantes. Formou-se comunidade burocrática, menos aristocrática que aquela

---

<sup>368</sup> FAORO, Raymundo. *Os donos do poder.*, p. 801.

<sup>369</sup> A Revolução de 30, que tinha Getúlio Vargas como chefe do governo revolucionário, chamado de Governo Provisório da Revolução, durou de 1930 a 1934, até a promulgação da Constituição de 1934 (resultado da Revolução Constitucionalista de 1932). A principal característica desse período foi o exercício do Poder Legislativo pelo Executivo, que editou milhares de decretos versando matéria própria de lei, além da típica regulamentação executiva. SENADO FEDERAL. Legislação Brasileira Republicana.

<sup>370</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. *História do direito no Brasil*. 2 ed. Rio de Janeiro : Forense, 2000, p. 135.

existente nos tempos da Corte, mas com caráter estamental declarado, capaz de comandar os rumos da economia sem interferências regionais. O primeiro passo para que tal aparato institucional pudesse ser implementado se traduziu na preocupação com a “[...] disciplina social e jurídica do proletariado”<sup>371</sup>. É importante enfatizar que as antigas reivindicações sociais dos trabalhadores transformadas em leis eram hostilizadas pela burguesia dominante por terem resultado do trabalho engajado de anarquistas e comunistas nos sindicatos, e no Partido Comunista, fundado em 1922.

Desta feita, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC) já havia sido criado pelo Dec. nº 19.455, de 26 de novembro de 1930<sup>372</sup>, quando nova legislação sindical foi promulgada. Assim, em 1931, o Estado iniciou prática intervencionista declarada sobre o mercado de trabalho, restringindo as associações sindicais proletárias, através do Dec. nº 19.770, de 19 de março de 1931, que regulou a sindicalização das classes patronais e operárias. Por meio deste dispositivo legal, os sindicatos teriam neutralizada a sua capacidade de intervir nas relações de trabalho, pela diminuição de sua autonomia associativa. O sindicato único foi adotado como órgão de colaboração com o poder público tanto para fins econômicos, no caso de sua atuação disciplinadora do trabalho quando fator de produção e para fins políticos, neste caso agindo como apaziguador dos conflitos entre patrões e empregados<sup>373</sup>.

A sindicalização abrangia operários e patrões, com organismos próprios fiscalizados pelo governo, que deveriam resolver seus litígios sob a supervisão ministerial.

---

<sup>371</sup> FAORO, Raymundo. *Os donos do poder.*, p. 806.

<sup>372</sup> O Dec. nº 19433, de 26/11/1930, criou uma secretaria de estado com a denominação de Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Apud. SENADO Federal. *Legislação Republicana Brasileira.*

<sup>373</sup> VIANNA, Luiz Werneck. *Liberalismo e sindicato no Brasil.*, p. 146.



O leque de direitos trabalhistas foi largamente aumentado<sup>374</sup>, mas a greve era severamente reprimida, por ser considerada ato de violência.

Esta nova legislação não escondia sua intenção de desmobilizar as antigas lideranças sindicais, muitas delas de origem estrangeira<sup>375</sup>, principalmente na cidade de São Paulo. O arcabouço legal que se seguiu também serviu de base para a *despolitização* do sindicalista e para a *desprivatização* da sistemática sindical<sup>376</sup>.

Neste contexto, o Dec. nº 19.482, de 12/12/1930 (*Lei dos 2/3*) estabeleceu a obrigatoriedade de as empresas contratarem trabalhadores estrangeiros somente na proporção de dois terços em relação aos assalariados brasileiros. Apesar de VIANNA entender que esta medida serviu para aproveitar a mão-de-obra proveniente das migrações internas brasileiras<sup>377</sup>, sua abrangência tornou-se certamente maior. Embora o decreto houvesse tratado da localização e do amparo de trabalhadores nacionais, também limitou a entrada de passageiros estrangeiros de terceira classe, ou seja, de imigrantes permanentes, no território nacional<sup>378</sup>.

---

<sup>374</sup> Vários decretos foram editados no período do Governo Provisório regulamentando direitos trabalhistas e criando o arcabouço institucional da justiça laboral. O Dec. nº 19.671-A, de 4/02/1931, organizou o Departamento Nacional do Trabalho (DNT), destinado a cuidar de medidas acerca da Previdência Social. O DNT foi criado pelo Dec. nº 19.667, de 4/02/1931, que também organizou o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. O Dec. nº 21.471-A, de 17/05/1932, regulamentou o trabalho feminino em estabelecimentos industriais e comerciais. O Dec. nº 21.186, de 22/03/1932, estabeleceu jornada de oito horas de trabalho diário para comerciários. O Dec. nº 21.364, de 4/05/1932, estabeleceu também jornada de oito horas de trabalho diárias para os industriários. O Dec. nº 22.042, de 3/11/1932, disciplinou o trabalho de menores na indústria. O Dec. nº 21.175, de 21/03/1932, criou a carteira profissional como documento obrigatório para registro dos contratos de trabalho. O Dec. nº 21.396, de 12/05/1932 constituiu as Comissões Mistas de Conciliação e Julgamento. O Dec. nº 22.132, de 25/11/1932, criou as Juntas de Conciliação e Julgamento, substituindo as Comissões Mistas de Conciliação e Julgamento, e restringiu seu acesso aos sindicalizados. O Dec. nº 23.103, de 19/08/1933, regulou a concessão de férias aos empregados em estabelecimentos comerciais e bancários e com instituições de assistência privada. Cf. Id., p. 148, e apud SENADO Federal. *Legislação Republicana Brasileira*.

<sup>375</sup> Conforme atesta VIANNA, “[...] o número de associados brasileiros, natos ou naturalizados, deveria atingir 2/3 do total dos filiados de cada corporação sindical. Para cargos de chefia, os naturalizados deveriam contar com 10 anos de residência no país, enquanto que para os estrangeiros esse tempo de carência era acrescido de mais de 10 anos. Com isso, decapitava-se politicamente uma boa parcela das lideranças mais aguerridas e conscientes”. VIANNA, Luiz Werneck. *Liberalismo e sindicato no Brasil.*, p. 146-147.

<sup>376</sup> Além da proibição ao ativismo político previsto no Dec. nº 19.770, privilégios que se seguiram a este dispositivo legal foram outorgados aos sindicalizados para que estes, em troca, submetessem suas demandas às Juntas de Conciliação e Julgamento, criadas pelo Dec. nº 22.132, de 25/11/1932. O gozo de férias para sindicalizados foi concedido pelo Dec. nº 23.738, de 18/01/1934. Id., p. 147; e apud. SENADO Federal. *Legislação Republicana Brasileira*.

<sup>377</sup> VIANNA, Luiz Werneck. *Liberalismo e sindicato no Brasil.*, p. 148.

<sup>378</sup> O Dec. nº 19.482, de 12/12/1930 será estudado pormenorizadamente no item 2.2.

Assim, indubitavelmente, o decreto materializou a política restritiva e discriminatória em relação aos trabalhadores estrangeiros, principalmente daqueles que poderiam divergir da ordem que se estabelecia por meio do Governo Provisório de Vargas<sup>379</sup>. Com a Revolução de 30, grandes modificações foram implementadas no Brasil em relação à imigração, estabelecendo várias restrições, mais especificamente a judeus e japoneses, que, segundo a desculpa oficial tentava dissimular o racismo pela dificuldade de assimilação de determinadas raças à etnia brasileira. Primordialmente, o interesse do governo consistia em atrair para o país o *elemento branco*, não semita, ligado à agricultura<sup>380</sup>.

Paralelamente, outras importantes mudanças se operavam no Brasil, o que resultaria na abertura de trabalhos constituintes<sup>381</sup>. Assim, nos anos que se seguiram, os direitos sociais foram amplamente debatidos no âmbito da elite governante e pela primeira vez no país, as mulheres puderam votar e eleger representantes constituintes. Na Constituinte de 1933<sup>382</sup>, as correntes ideológicas alteraram o constitucionalismo liberal com ingredientes sociais que instituiriam os primórdios dos direitos humanos no Brasil<sup>383</sup>. Como

---

<sup>379</sup> Os anos de 1934 a 1937 marcam o período de vigência da Constituição promulgada pela Assembléia Nacional Constituinte em 16 de julho de 1934, governado por Getúlio Vargas antes da instauração do chamado Estado Novo. Os principais tipos normativos editados no período foram Leis Ordinárias, decretos do Poder Legislativo, com força de lei, e Decretos Legislativos, inclusive para emendar a Constituição (Decreto Legislativo nº 6, de 18/12/1935, emendas 1, 2 e 3). Apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

<sup>380</sup> KOIFMAN, Fábio. *Quixote nas trevas: o embaixador Souza Dantas e os refugiados do nazismo*. São Paulo: Record, 2002, p. 104.

<sup>381</sup> “A maior oposição política ao governo revolucionário ocorreu em São Paulo. Já em 1931 foi lançado um movimento pedindo a convocação de eleições para uma Constituinte. Enquanto os interventores, em sua maioria vinculados ao tenentismo, consolidavam seu poder no resto do país, o interventor de São Paulo encontrava dificuldade para governar nos moldes revolucionários. Os protestos acabaram desembocando na revolução de 1932. Isoladas, as tropas paulistas foram derrotadas em poucos meses. Mas a derrota não foi completa: em 1933, o governo federal convocou as eleições reivindicadas pelos paulistas”. CALDEIRA, Jorge. et al. *Viagem pela história do Brasil*. p. 270.

<sup>382</sup> “A Assembléia Constituinte reunida em 1933 contrasta com a de 1891, inicialmente pelo entusiasmo com que a população a acolheu, ao contrário da indiferença que envolveu a primeira Constituinte republicana. Os constituintes eram em número de 214, entre os quais uma inovação e peculiaridade: 40 deputados ‘classistas’; 18 representantes dos empregados, 17 dos empregadores, três profissionais liberais e dois funcionários públicos. As correntes de pensamento mais diversas estavam aí representadas, pois além dos ‘classistas’, viam-se, ainda deputados como Zoroastro Gouvea e Lacerda Werneck, eleitos pelo Partido Socialista”. ANDRADE, Paes de; BONAVIDES, Paulo. *História constitucional do Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991, p. 319.

<sup>383</sup> O art. 115 da Constituição de 1934 abarcava idéias novas, capazes de remodelar o Estado e ditar parâmetros para a reforma social, utilizando dos princípios nacionalistas para compor nova ordem econômica de organização, baseada no

reflexo, as categorias profissionais tiveram assegurada, pelo art. 23 da nova Constituição, promulgada em 16 de junho de 1934, a representação participativa na Câmara dos Deputados<sup>384</sup>. A própria Constituição de 1934 foi fruto do movimento revolucionário de 30, e precipuamente na história constitucional brasileira, considerações sobre a ordem econômica e social estiveram presentes na Carta Magna. Não obstante vários direitos houwerem sido concedidos aos operários urbanos, não foram ampliados aos empregados rurais, o que determinou a intangibilidade da propriedade agrária.

As questões imigratória e sindical estiveram presentes pela primeira vez no texto constitucional de 1934. No que concerne aos sindicatos, o art. 121 conferiu autonomia e pluralidade às entidades sindicais, embora tais atribuições tenham sido atenuadas pelo Dec. nº 24.694, de 12/07/1934, cujo conteúdo era diametralmente oposto aos preceitos constitucionais. Este decreto dispôs sobre a formação dos sindicatos profissionais, federações e confederações sindicais, bem como instituiu os direitos e as penalidades dos sindicalistas e sindicalizados. Em tese, o movimento sindical tinha liberdade de atuação sobre o mercado, mas não estava completamente isento do controle do MTIC<sup>385</sup>.

No que se refere à questão imigratória, a Constituição de 1934 foi o mais duro diploma legal proferido até aquele momento no país, limitando drasticamente o fluxo de trabalhadores imigrantes que se destinavam ao Brasil. Pelo texto dos parágrafos 6º e 7º do art. 121, vislumbrava-se a intenção de garantir a integração étnica do imigrante, evitando a

---

intervencionismo. Desta feita, não pairam dúvidas sobre a tendência da Constituição em privilegiar o Estado social. Em relação às garantias trabalhistas, o art. 121 expressamente regulamentou questões sobre salário mínimo, jornada máxima de 8 horas de trabalho, repouso hebdomadário, férias anuais remuneradas, indenização ao trabalhador dispensado sem justa causa, assistência médica ao trabalhador e à gestante e o reconhecimento de convenções coletivas de trabalho. O texto constitucional ainda autorizou a União a legislar acerca das condições de trabalho na cidade e no campo, da proibição de diferença de salários para o mesmo serviço por razão de idade, sexo, nacionalidade ou estado civil. Também criou a Justiça do Trabalho para dirimir questões entre empregados e empregadores. Id., p. 324-327.

<sup>384</sup> Ibid., p. 296.

<sup>385</sup> VIANNA, Luiz Werneck. *Liberalismo e sindicato no Brasil.*, p. 38.

entrada de alguns grupos populacionais considerados de difícil assimilação<sup>386</sup>. A partir de então, as correntes migratórias provenientes de cada país não poderiam ultrapassar, anualmente, o limite de dois por cento sobre o total dos respectivos nacionais fixados no Brasil durante os cinquenta anos anteriores. Pela letra da norma constitucional, vetou-se a concentração de imigrantes em colônias que não fossem selecionadas pela União, através de leis infraconstitucionais<sup>387</sup>.

No entanto, a Constituição de 1934 foi marcada por indecisões e ambigüidades. De acordo com ANDRADE e BONAVIDES, a partir do texto constitucional não foi possível delinear projeto político hegemônico para o Brasil. Essa hegemonia, que constituiria fator primordial para a sobrevivência do novo governo, foi adquirida através de articulações de bastidores e de falsificações históricas, como a armadilha arquitetada pelo do suposto Plano Cohen<sup>388</sup>, além de intervenções armadas<sup>389</sup>.

Na chamada Era Vargas, iniciada com o Governo Provisório e prolongada durante o Estado Novo, a política econômica trilhou rumos diferentes daqueles adotados até

---

<sup>386</sup> Na época da Constituinte de 1933, os jornais da capital federal divulgaram que o Governo Federal, através do MTIC, com intermediação do Itamaraty, havia se prontificado, perante a Repartição Nansen, (departamento de refugiados da Liga das Nações), a receber no norte do Paraná grande contingente de assírios. Este povo, composto pela minoria cristã residente no Iraque, estava sofrendo perseguições políticas e religiosas e corria o risco de extinção caso não fossem transferidos para local seguro. Contudo, por meio do celeuma causado pelas notícias da imprensa na população, a resposta favorável do Brasil foi revertida em razão de decisões políticas que se traduziram em textos legais. Primeiramente, a Constituição de 1934 foi aprovada como triunfo ao patriotismo por ter estabelecido quotas para a entrada de imigrantes. Posteriormente, no que se refere propriamente ao problema dos assírios, em 26 de junho, Getúlio Vargas assinou um despacho impugnando a sua vinda. STROZENBERG, Ilana. *Aquarela do Brasil.*, p. 41-42

<sup>387</sup> A matéria constitucional de 1934 referente as imigrações será melhor estudada no item 2.2.

<sup>388</sup> Em 1937, Olympio Moura Filho, integralista e capitão do exército, escreveu um documento atestando a existência de um suposto plano comunista para a tomada de poder no país. Em setembro daquele mesmo ano, o plano forjado foi veiculado com a denominação *Plano Cohen*, e foi utilizado por Vargas, apesar de o mesmo saber que era falso, para justificar o golpe de estado de 10 de novembro de 1937. Este nome não foi escolhido acidentalmente, pois era necessário responsabilizar o elemento judeu por alguma ameaça contra o Estado, dada a política anti-semita então vigente na cúpula do governo brasileiro. O plano Cohen, segundo SILVA, era autêntico na medida em que descrevia o estado de espírito e as concepções anticomunistas adotadas pela alta hierarquia da Ação Integralista Brasileira (AIB), que se constituía de movimento de massas e em um partido político. Desta forma, o plano, que deveria ter permanecido restrito ao âmbito da AIB, revelava a avaliação feita pelos integralistas da guerra ideológica que seria travada entre a extrema-direita (a própria AIB) e a extrema-esquerda (o PCB) no Brasil. Outras informações mais detalhadas sobre o desenrolar destes acontecimentos podem ser obtidas no livro *A ameaça vermelha: o plano Cohen*, de Hélio Silva. Cf. SILVA, Hélio. *A ameaça vermelha: o plano Cohen*. Porto Alegre : L&PM, 1980, p. 52-54; e KOIFMAN, Fábio. *Quixote nas trevas: o embaixador Souza Dantas e os refugiados do nazismo.*, p. 109,177.

<sup>389</sup> ANDRADE, Paes de; BONAVIDES, Paulo. *História constitucional do Brasil*, p. 320-321.

então. Iniciou-se processo de integração das diversas regiões do país, na tentativa de estabelecer mercado interno tanto para produtos agrícolas quanto para mercadorias industrializadas provenientes dos diferentes Estados brasileiros. Neste contexto, a industrialização foi fomentada, o qual fez com que outro fenômeno se propagasse de maneira inusitada para o país rural: a urbanização. As migrações internas começaram a se intensificar e grandes levas de imigrantes se dirigiram do interior para centros como Rio de Janeiro e São Paulo<sup>390</sup>.

Neste período, São Paulo, que já se destacava como pólo de atração da imigração internacional, surgiu como grande chamariz dos migrantes internos. Enquanto o café era o produto principal, a economia da cidade estava indelevelmente vinculada à comercialização do produto. Quando o grão perdeu sua importância, a grande São Paulo surgiu por meio da ação de capitalistas e administradores que investiram na indústria e criaram as condições para que as dimensões atuais da cidade fossem alcançadas. Diversificam-se as atividades ocupacionais, com a proliferação de novas profissões. A influência paulista, que havia sucumbido ante a ascensão de Vargas ao poder, seria mais econômica que política, e verdadeiramente poderosa.

E ao imigrante, principalmente ao estrangeiro, coube o papel que antes era do escravo. Por suas mãos, os serviços braçais foram realizados e a cidade floresceu. O trabalhador nacional ainda se recusava, ou pelo menos evitava, fazer certas atividades que eram associadas à escravidão. Ao contrário do que ocorria com o nacional, tais serviços não impingiam no trabalhador migrante qualquer preconceito ou mal-estar, pois este era capaz, em virtude das circunstâncias adversas, de realizar qualquer serviço em nome da sobrevivência<sup>391</sup>.

---

<sup>390</sup> De LUCA, Tania Regina. *Indústria e trabalho na história do Brasil.*, p.44.

<sup>391</sup> DIÉGUES JÚNIOR, Manuel. *Imigração, urbanização e industrialização.*, p. 131.

É importante ressaltar que até a era Vargas, o Brasil se inseriu na 1ª Divisão Internacional do Trabalho, cujas características seriam mantidas no cenário internacional até o final da Segunda Guerra Mundial<sup>392</sup>, como fornecedor de matérias-primas. Desta forma, o país integraria a periferia do comércio internacional como ponto de apoio para a cumulação de capital do centro capitalista, o que, obviamente, não ajudou no desenvolvimento econômico nacional. Assim, como se pode apurar das condições de trabalho no período abordado neste capítulo, o modelo de racionalidade econômica capitalista foi adotado pelos sucessivos governos brasileiros após a Independência, o que estimulou a exportação para o comércio internacional de produtos primários, afetando o emprego e a qualificação da mão-de-obra. Conclui-se, portanto, que, na tentativa de manter os hábitos agrícolas e escravocratas da Colônia, os governos brasileiros consideravam natural assumir a vocação rural que foi impingida ao país pela colonização portuguesa.

Desta forma, os efeitos da escravidão hodiernamente são sentidos pela sociedade brasileira também por causa das profundas cicatrizes que esta prática abominável deixou na cultura jurídica nacional, tendo como exemplo o tratamento senhoril do Estado em relação aos trabalhadores brasileiros. Assim, esta íntima relação entre imigração e escravidão, ora de oposição, ora de identificação, que se propagou ainda por anos após a Abolição da Escravatura, será doravante estudada, juntamente com as demais providências tomadas até 1936 em relação à entrada de trabalhadores estrangeiros no Brasil.

---

<sup>392</sup> Segundo POCHMANN, “A dicotomia entre os produtos manufaturados do centro e os produtos primários da periferia demarcou a primeira Divisão Internacional do Trabalho. Enquanto o setor agrícola era o grande empregador nos países periféricos, o setor urbano, especialmente a indústria, destacou-se no emprego da maior parte da mão-de-obra nas economias centrais”. Cf. POCHMANN, Marcio. *O emprego na globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu*. São Paulo : Boitempo, 2001, p. 22.

## 2.2 – Evolução Legislativa no Período: da Abertura dos Portos às Nações Amigas ao limiar do Estado Novo

Desde a constituição do Estado brasileiro, houve preocupação governamental com a regulamentação da entrada de trabalhadores estrangeiros no Brasil, seja para atraí-los, seja para restringir seu acesso ao território nacional. Desta forma, além do exame da legislação concernente ao assunto, os conhecimentos sobretudo de IOTTI, DIÉGUES JÚNIOR, BETHELL, GEBARA, MAURO, CONRAD, AMARAL, ANDRADE, BONAVIDES, STROZENBERG, PRADO JÚNIOR<sup>393</sup>, foram imprescindíveis tanto para fornecer os dados legislativos necessários para este estudo, quanto para a análise dos textos legais aqui examinados.

Importa reiterar que a transferência da Corte portuguesa para o Brasil, em 1808, lançou as bases para a emancipação política da colônia brasileira em relação à metrópole portuguesa. Diferentemente das demais colônias européias na América, que romperam violentamente seus laços de subordinação, o Brasil, como sede da monarquia<sup>394</sup>, iniciou seu processo de emancipação colonial pela própria ação governamental que se mostrou eficiente para livrar o Reino português da dominação francesa, mas com reflexos então imprevisíveis para a Coroa portuguesa<sup>395</sup>.

---

<sup>393</sup> IOTTI, Luiza Horn (org.). *Imigração e colonização*.; DIÉGUES JÚNIOR, Manuel. *Imigração, urbanização e industrialização*.; BETHELL, Leslie. *A abolição do tráfico de escravos no Brasil*. Rio; GEBARA, Ademar. *O mercado de trabalho livre no Brasil*.; MAURO, Frédéric. *O Brasil no tempo de Dom Pedro II*.; CONRAD, Robert. *Os últimos anos da escravidão no Brasil*.; ANDRADE, Paes de; BONAVIDES, Paulo. *História constitucional do Brasil*.; AMARAL, Roberto; BONAVIDES, Paulo. *Textos políticos da história do Brasil*.; STROZENBERG, Ilana. *Aquarela do Brasil*; PRADO JÚNIOR, Caio. *Evolução política do Brasil: colônia e império*. 21 ed. São Paulo : Brasiliense, 1994.

<sup>394</sup> A sede da monarquia portuguesa foi transferida para o Brasil pela Convenção Secreta entre o Príncipe Regente D. João VI e Jorge III, Rei da Grã-Bretanha, em 22 de outubro de 1807. Apud. AMARAL, Roberto; BONAVIDES, Paulo. *Textos políticos da história do Brasil*. p. 199.

<sup>395</sup> Sobre o tema, as palavras esclarecedoras de PRADO JÚNIOR: “Estabelecendo no Brasil a sede da monarquia, o regente aboliu ipso facto o regime de colônia em que o país até então vivera. Todos os caracteres de tal regime desaparecem, restando apenas a circunstância de continuar à sua frente um governo estranho. São abolidas, uma atrás das outras, as velhas engrenagens da administração colonial, e substituídas por outras já de uma nação soberana”. PRADO JÚNIOR, Caio. *Evolução política do Brasil*., p. 47.

No entanto, não é possível considerar a participação de imigrantes na vida brasileira antes de 1808. Com a sede da monarquia no Brasil, os anteriores desprezo e desconsideração pela figura do estrangeiro se alteraram. Providências legislativas foram tomadas no sentido de atrair trabalhadores alienígenas às terras coloniais, a fim de introduzir melhorias de infra-estrutura, de conduzir o trabalho na lavoura, de promover o desenvolvimento de técnicas do cultivo e da indústria, de povoar cidades, de colonizar territórios provinciais demograficamente deficitários e de constituir parte do efetivo militar.

Em 28 de janeiro de 1808, após o desembarque da família real portuguesa em terras brasileiras em 22 de janeiro naquele mesmo ano, uma Carta Régia (primeiro ato), exarada na cidade de Salvador, Bahia, determinou a abertura dos portos da colônia ao comércio estrangeiro. Tal documento teria sido expedido em resposta a uma mensagem anteriormente encaminhada à Coroa portuguesa, pelo então Governador e Capitão-General da Capitania da Bahia, o Conde da Ponte, em virtude da interrupção e posterior suspensão do comércio da capitania baiana<sup>396</sup> em virtude do bloqueio do sistema continental determinado por Napoleão, conforme visto no Capítulo I.

Não obstante esta desculpa oficial, a Carta Régia foi expedida para favorecer as posições comerciais inglesas. Assim sendo, determinou o Príncipe Regente que:

---

<sup>396</sup> D. João e seu séquito chegaram à Bahia em 22 de janeiro, de onde só saíram em 27 de fevereiro do mesmo ano. A chegada do Príncipe Regente no Rio de Janeiro ocorreu em 7 de março de 1808.



[...] em razão das críticas e públicas circunstâncias da Europa; e querendo dar sobre este importante objeto alguma providência pronta e capaz de melhorar o progresso de tais danos, sou servido ordenar interina e provisoriamente, enquanto não consolido um sistema geral que efetivamente regule semelhante matéria, o seguinte. Primo: que sejam admissíveis nas Alfândegas do Brasil todos e quaisquer gêneros, fazendas ou mercadorias transportados em navios estrangeiros das potências que se conservam em paz e harmonia com a minha Real Coroa, ou em navios dos meus vassallos, pagando por entrada vinte e quatro por cento [...] Segundo: que não só os meus vassallos, mas também os sobreditos estrangeiros possam exportar para os portos que bem lhes parecer a benefício do comércio e agricultura, que tanto desejo promover, todos e quaisquer gêneros e produções coloniais, à exceção do pau Brasil ou outros notoriamente estancados, pagando por saída os mesmos direitos já estabelecidos nas respectivas Capitâneas, ficando, entretanto, como em suspenso e sem vigor todas as leis, cartas-régias ou outras ordens que até aqui proibiam neste Estado do Brasil o recíproco comércio e navegação entre os meus vassallos e estrangeiros<sup>397</sup>.

Por esse ato, regulamentava-se, mesmo que embrionariamente, um dos mais importantes afazeres exercidos pelo estrangeiro em terras brasileiras naqueles tempos: sua atuação como negociante. E, ainda em 1808, outra providência facilitou sobremaneira a entrada do elemento estrangeiro no Brasil: o Dec. de 25 de novembro permitiu a concessão de sesmarias aos estrangeiros residentes no Brasil, sob as conveniências de se aumentar a população e incrementar a lavoura na Colônia, incentivando a colonização do território. Até aquele momento, somente ao nacional, português ou luso-brasileiro, era permitida a propriedade da terra no Brasil.

Em virtude do incremento do comércio no Rio de Janeiro à época de D. João VI, circulavam estrangeiros de quase todos os países, principalmente franceses<sup>398</sup> e ingleses<sup>399</sup>. Alguns destes se estabeleciam definitivamente na cidade e exerciam ofícios como os de

---

<sup>397</sup> O grifo do texto não consta do original. Apud. AMARAL, Roberto; BONAVIDES, Paulo. *Textos políticos da história do Brasil*. p. 207.

<sup>398</sup> Os franceses foram admitidos no Brasil após o término das Guerras Napoleônicas, em 1814, quando a França reatou relações diplomáticas com a Inglaterra. Um ano após foi realizado o Congresso de Viena, que discutiu os acordos de paz na Europa, o qual contou com a presença portuguesa.

<sup>399</sup> Um exemplo da presença inglesa no Brasil está descrito na Convenção de Comércio e Navegação entre Portugal e Grã-Bretanha para o Estabelecimento de Paquetes, de 19 de fevereiro de 1810. Além de a Convenção traçar os procedimentos para as embarcações mercantes britânicas atracarem no Brasil sem precisar passar pela Alfândega (art. V), facilitando enormemente o comércio, permitia-se que um agente britânico de paquetes residisse no Rio de Janeiro (art. VII). Apud. AMARAL, Roberto; BONAVIDES, Paulo. *Textos políticos da história do Brasil*. p. 232.

artesão, comerciante, sacerdote ou outros envolvendo profissões liberais<sup>400</sup>. A presença de negociantes e demais forasteiros nas cidades aumentou demasiadamente, mesmo após a Independência, por causa do pouco envolvimento de brasileiros com negociações comerciais<sup>401</sup>. Os brasileiros, ou melhor, os *crioulos*<sup>402</sup>, ocupavam posições de primeiro e segundo escalão na administração, na justiça, nas finanças e nas instituições criadas a partir da vinda de D. João VI ao Brasil.

A preocupação com a presença estrangeira não ligada diretamente à colonização no Brasil se fez notar através da edição da Portaria de 8 de fevereiro de 1817, que recomendava providências à polícia acerca dos estrangeiros que entravam no Reino. A Portaria expressou a preocupação do governo com os vários estrangeiros que se encontravam irregularmente no país sob as mais diversas razões (ou para cuidar de seus negócios, ou para fins de turismo, ou para estabelecer residência), sem terem apresentado passaporte ou carta de legitimação. Àqueles que quisessem entrar no país, a partir da data de expedição da Portaria, sem apresentar a devida documentação à polícia, caberia a declaração de vagabundagem e a conseqüente expulsão<sup>403</sup>.

Assim sendo, pelo disposto na Portaria de 1817 conclui-se que a presença estrangeira já se configurava numerosa no Brasil apenas 11 anos depois da Abertura dos

---

<sup>400</sup> Grande exceção ao desapego do brasileiro com os negócios comerciais residiu na figura de Irineu Evangelista de Souza, Barão de Mauá, por meio do Dec. de 30 de abril de 1854 e Visconde de Mauá através do Dec. de 25 de abril de 1874. Nasceu em Jaguarão (RS) em 28 de setembro de 1813 e transferiu-se para o Rio de Janeiro aos 11 anos de idade, em companhia do tio, comandante de navio. Seu primeiro emprego foi em um estabelecimento comercial, como caixeiro, o qual veio a falir em 1830. Com a falência da casa comercial, trabalhou em uma firma de importações, cujo dono era o inglês Ricardo Carruthers, passando, posteriormente, a gerente e sócio do estabelecimento em 1836. As diversas façanhas empresariais de Mauá podem ser estudadas no livro *Mauá: empresário do império*. Cf. CALDEIRA, Jorge. *Mauá: empresário do império*. São Paulo : Companhia das Letras, 1995.

<sup>401</sup> Em 1830 foi promulgada a primeira lei regulamentando o trabalho no Brasil (Lei de 13 de setembro de 1830). O texto legal exemplifica a preocupação com os estrangeiros que se encontravam, sob contrato escrito, executando serviços por tempo determinado ou por empreitada no Brasil. A Lei de 13 de setembro de 1830 foi dirigida tanto para brasileiros quanto para estrangeiros que se encontravam nesta condição, sendo que a inclusão do não-nacional significa que muitos dos serviços autônomos prestados, visando ou não melhorar a infra-estrutura citadina ou rural, eram executados por estrangeiros. Apud. IOTTI, Luiza Horn (org.). *Imigração e colonização*., p. 87-89. Para mais informações sobre a lei, verificar nota de rodapé nº 435.

<sup>402</sup> Designação para o branco nascido no Brasil. Cf. MAURO, Frédéric. *O Brasil no tempo de Dom Pedro II.*, p. 33.

<sup>403</sup> Apud. IOTTI, Luiza Horn (org.). *Imigração e colonização*., p. 43-44.

Portos. Dentre os estrangeiros, os ingleses se destacavam em razão principalmente do Tratado de Aliança e Amizade, firmado pela Grã-Bretanha e o Governo Português, logo após a transferência da Corte de Portugal para o Brasil, em 19 de fevereiro de 1810. Por meio deste Tratado, diversas concessões e regalias foram delegadas ao governo britânico e aos cidadãos britânicos em terras brasileiras<sup>404</sup>.

Além da alíquota máxima de 15% *ad valorem* para produtos ingleses que entrassem no Brasil previsto pela parte comercial do Tratado, o seu art. X se referia expressamente ao tráfico de escravos como injusto e inútil para o país, pois, através dele, renovava-se a população negra, considerada estranha e artificial à Colônia. Conseqüentemente, através dos termos do Tratado, providências deveriam ser tomadas pelo governo português para abolir gradualmente o tráfico de escravos em seus domínios, a exemplo do ocorrido com a Grã-Bretanha anos antes.

Durante as Guerras Napoleônicas, cerca de metade do tráfico de escravos do mundo estava concentrada na mão de comerciantes ingleses, que abasteciam de mão-de-obra a produção de açúcar das colônias britânicas nas Antilhas. Mas opiniões contrárias à escravatura já se insurgiam, muitas delas baseadas em fundamentos morais e intelectuais, quando a Revolução Industrial lançou as bases para o capitalismo, diminuindo a importância do comércio açucareiro. Desta feita, o movimento abolicionista britânico, imbuído de tais pretextos morais e econômicos, pressionou seu governo e, em 25 de março de 1807, foi declarada a ilegalidade do tráfico pelos súditos daquele império, medida esta que entraria em vigor a partir de 1º de maio de 1808.

---

<sup>404</sup> Como exemplo, o art. VI do Tratado previa a possibilidade de a Marinha Real Britânica comprar e cortar árvores de florestas e matas brasileiras para a construção de navios de guerra, excetuando somente as florestas reais. O art. IX permitia ao governo britânico nomear juízes-conservadores, ou seja, magistrados especiais que ficariam encarregados por todos os casos envolvendo cidadãos britânicos no Brasil. Apud. AMARAL, Roberto; BONAVIDES, Paulo. *Textos políticos da história do Brasil*. p. 220.

Após a abolição do comércio de escravos pelo Parlamento inglês, a Grã-Bretanha iniciou campanha a fim de persuadir as nações do mundo que ainda não tinham tomado o mesmo caminho, chamadas *moralmente inferiores*, a seguir seu exemplo. Ressalta-se que os únicos dois países a abolirem o tráfico antes da Grã-Bretanha foram a Dinamarca, pelo de Decreto real de 1792, que entrou em vigor em 1804, e os EUA, através da lei 2 de março de 1807, que passou a vigorar em 1º de janeiro de 1808<sup>405</sup>.

Contudo, as justificações de ordem moral não eram as únicas a sustentar a posição britânica. Razões econômicas levaram sucessivos Ministros do Exterior britânicos a dedicarem suas atenções, em uma mescla de pressões políticas e militares, subornos e concessões, na tentativa de abolir internacionalmente o tráfico transatlântico de escravos<sup>406</sup>. Em relação à colônia portuguesa na América, havia interesse redobrado, visto que os ingleses, tendo privado seus plantadores de açúcar das Antilhas Britânicas do seu suprimento regular de mão-de-obra barata, empenhavam-se em desestabilizar os mercados brasileiro e cubano, seus principais concorrentes no setor<sup>407</sup>.

Não obstante as intenções inglesas, a excessiva dependência da economia brasileira em relação ao trabalho escravo iria procrastinar o processo abolicionista no Brasil. O negro, enquanto mercadoria, servia bem aos propósitos do seu senhor. Contudo, o negro, na condição de homem-livre, valia pouco ao seu patrão.

Nos primeiros anos de vida do Estado brasileiro, a diplomacia teria na questão do tráfico um dos principais pontos de negociação externa, cujas repercussões incidiriam sobre fatores relevantes na afirmação da nacionalidade, da soberania e da intervenção externa, bem

---

<sup>405</sup> Cf. BETHELL, Leslie. *A abolição do tráfico de escravos de escravos no Brasil*. p. 7-8.

<sup>406</sup> Foram especialmente empenhados no assunto os Ministros do Exterior britânicos George Canning (1807-1809, 1822-1827), Lord Castlereagh (1812-1822), Lord Aberdeen (1828-1830, 1841-1846) e Lord Palmerston (1830-1834, 1835-1841, 1846-1851). Id., p. 8.

<sup>407</sup> Apesar de no Brasil e em Cuba o tráfico de escravos haver sido declarado ilegal desde 1831 e 1820, respectivamente, o tráfico brasileiro de escravos somente foi extinto, apesar de não definitivamente, em razão do contrabando, em 1850. O tráfico cubano só terminou de maneira definitiva em 1865. Ibid., p.8-9.

como na condução de políticas internas nacionais<sup>408</sup>. Mas, apesar das tentativas de protelar a edição de medidas legislativas em favor do término do comércio de escravos, já se sabia, desde os tempos da Colônia, que seria necessário encontrar solução para a substituição do sistema escravista de produção<sup>409</sup>.

Segundo BEIGUELMAN, apesar de habitualmente os doutrinadores considerarem que o estrangulamento na oferta de braços escravos, ocasionado tanto pelas conseqüências do processo de extinção do tráfico quanto pelas condições desumanas a que eram submetidos os negros, tenha levado os fazendeiros brasileiros a se voltarem para a corrente imigratória como forma de superar a falta de mão-de-obra na lavoura, embora nem todos compartilhassem esta idéia. Esta postura refletia principalmente o pensamento dos latifundiários do Oeste Paulista (que abrangia as regiões de Campinas, Limeira, Rio Claro, São Carlos, Araraquara, Catanduva, Mogi-Guaçu, Descalvado, Casa Branca, Ribeirão

---

<sup>408</sup> Cf. ALMEIDA, Paulo Roberto. *Formação da diplomacia econômica no Brasil: as relações internacionais no Império*. São Paulo : SENAC; Brasília : FUNAG, 2001, p. 318.

<sup>409</sup> A chamada *diplomacia do tráfico*, que dominou a cena política internacional brasileira desde a chegada da família real, foi composta de série de documentos firmados sobre o tráfico de escravos que afetaram direta ou indiretamente Portugal e, posteriormente, o Estado brasileiro. Os principais instrumentos diplomáticos e legais sobre o assunto, listados por ALMEIDA, foram, além do Tratado de Aliança e Amizade entre Portugal e Grã-Bretanha, de 19 de fevereiro de 1810, cuja inobservância desencadeou o contrabando de escravos e a duplicação do preço das peças (negros importados), com a cumplicidade das autoridades, os seguintes: 1) despacho do governo da Grã-Bretanha a Portugal, de 30 de março de 1812, que estabelecia condições pelas quais o tráfico deveria ser realizado (circunscrição da área da África limitada aos estabelecimentos e feitorias portuguesas, que só poderiam comercializar escravos com o Brasil e as demais colônias, excluindo outras nações); 2) a Convenção bilateral entre Portugal e Inglaterra, de 21 de janeiro de 1815, assinada durante o Congresso de Viena, em que a Grã-Bretanha se comprometia a pagar 300 mil libras de indenização a navios portugueses capturados injustamente antes de junho de 1814 (esta Convenção teve um adicional, de 28 de julho de 1817, que previa a abolição do tráfico em toda a costa da África e ao norte do equador, reconhecendo ainda o direito de visita e busca das embarcações suspeitas de traficarem escravos); 3) Tratado entre os governos da Inglaterra e de Portugal, de 22 de janeiro de 1815, pelo qual Portugal se comprometia a renunciar ao tráfico ao norte do equador; 4) Declaração de Oito Potências (Portugal, Grã-Bretanha, França, Espanha, Suécia, Áustria, Prússia e Rússia), de 8 de janeiro de 1815, cujo texto alegava que o tráfico seria repugnante aos princípios de moralidade e humanidade universal, possibilitando, porém a existência de prazo para que houvesse negociações entre as nações envolvidas; 5) Tratado de Reconhecimento da Independência entre Brasil e Portugal, de 29 de agosto de 1825, contendo cláusula penal pela qual o Brasil se comprometia a regulamentar e posteriormente abolir o comércio de negros; 6) Convenção entre Brasil e Grã-Bretanha de 23 de novembro de 1826, declarando a proibição do tráfico de escravos após 3 anos da ratificação, que seria considerado crime de pirataria depois de transcorrido o prazo (o governo brasileiro, por meio do protesto do ministro José Soares de Souza, de 11 de janeiro de 1844, denunciou abusos cometidos pelo governo inglês ao perseguir a pirataria em águas internacionais); 7) Lei regencial de 7 de novembro de 1831, que declarava livres todos os escravos que entrassem no território brasileiro vindos do estrangeiro, tornando ilícito o transporte de escravos da África para o Brasil; 8) Sanção do *Bill Aberdeen* no Parlamento britânico, de 25 de junho de 1845, que sujeitou navios brasileiros ao Alto Tribunal do Almirantado caso praticassem o tráfico; 9) promulgação da Lei Eusébio de Queirós, então ministro da Justiça, em 4 de setembro de 1850, estabelecendo medidas reprimindo o tráfico de africanos e prevendo penas aos contrabandistas. Id., p. 321-323.

Preto), que além de possuírem as plantações de café mais novas, estimulavam a urbanização e os investimentos em setores não agrários<sup>410</sup>.

As possibilidades de suprimento do tráfico interprovincial ainda não estavam esgotadas para a cafeicultura mais antiga, do Vale do Paraíba, até a Abolição da Escravatura. Desta maneira, o imigrantismo se apresentou como solução para o novo setor produtivo brasileiro, que tiraria vantagem da imigração economicamente motivada. Em consequência, seriam introduzidas no Brasil unidades familiares atraídas pela subvenção dos cofres públicos, capazes de trabalhar e consumir dentro dos parâmetros da economia internacional, o que impulsionaria o crescimento da economia interna<sup>411</sup>.

Neste contexto, a lenta, porém inexorável, extinção do tráfico negreiro tornou a mão-de-obra livre e escrava escassa no Brasil. Com o preço do escravo cada vez mais valorizado, as províncias do Nordeste, decadentes em razão da concorrência enfrentada pela cana-de-açúcar brasileira no comércio internacional, do incremento das plantações europeias de beterraba e das contínuas secas a que o solo nordestino fora submetido, viram-se obrigadas a vender parte de seu contingente escravo para as antigas plantações da região cafeeira do Vale do Paraíba<sup>412</sup>.

Desta forma, durante todo o período em que se estendeu o processo de extinção do tráfico de escravos, decretado em 1850 pela Lei nº 581 (Lei Eusébio de Queiroz), que desencadeou a Abolição da Escravatura em 1888, travou-se batalha entre os fazendeiros da cafeicultura pioneira do Vale do Paraíba e os novos produtores do Oeste Paulista, estes auxiliados por outros latifundiários do Nordeste<sup>413</sup>, que, aliados no tráfico interprovincial de

---

<sup>410</sup> BEIGUELMAN, Paula. *Formação política do Brasil*. 2. ed. São Paulo : Livraria Pioneira, vol. II, p. 11-14.

<sup>411</sup> Id., p. 11-14.

<sup>412</sup> Ibid. p. 15.

<sup>413</sup> Cf. MAURO, o movimento anti-escravagista teve mais êxito no Nordeste que no Sul em razão das dificuldades para a obtenção de braços negros para a lavoura de cana-de-açúcar. O tráfico ilegal, introduzido no Brasil após 1850, assim como o interprovincial, abasteceu as províncias mais abastadas. MAURO, Frédéric. *O Brasil no tempo de Dom Pedro II*. p. 59-60.

sua força de trabalho, já não possuíam recursos para suportar os aviltantes preços do braço escravo<sup>414</sup>.

Neste interregno, a política do Império brasileiro assumiu posição dúbia, lenta e inconstante. Por meio da chamada *diplomacia da força de trabalho*<sup>415</sup>, que ocupou as três primeiras décadas após a Independência, o governo ora atendeu às necessidades do tráfico escravo, que mobilizava grande soma de capital, conjugando os interesses de traficantes e de transportadores nacionais e portugueses, de comerciantes e de fazendeiros brasileiros do Vale do Paraíba<sup>416</sup>, ora movia-se em razão das pressões inglesas de cunho ideológico e econômico para que fosse abolida a escravidão. A influência inglesa na supressão do tráfico era reconhecidamente intransigente, concedendo caráter internacional para problema que aparentava ser interno.

E, factualmente, a Inglaterra teve papel decisivo nos contornos políticos e nas implicações econômicas da chamada *diplomacia do tráfico*, bem como, embora com menor peso, no encaminhamento da questão da escravidão. Entretanto, a influência crescente das idéias do humanismo iluminista<sup>417</sup>, impulsionadas por manifestações da opinião pública e refletidas nas muitas correntes do movimento abolicionista, pressionaram eficazmente parlamentos e líderes políticos para promoverem a supressão da escravidão negra<sup>418</sup>.

---

<sup>414</sup> Cf. MAURO, entre 1852 e 1854 o preço dos escravos haviam dobrado, sendo que em 1880, as províncias localizadas entre o Espírito Santo e o Rio Grande do Sul possuíam 900 mil escravos, quase o dobro dos do Nordeste, com cerca de 500 mil. Id., p. 59. Corroborando esta afirmação, ainda no que diz respeito ao aumento do preço do escravo, “Embora o tráfego interprovincial de escravos continuasse e até aumentasse na década de 1870, devido às secas que assolaram o Nordeste neste período, fazendo com que os fazendeiros se desfizessem de grande parte de seu plantel, isto não contribuiu para qualquer diminuição do preço do escravo”. WHATELY, Maria Celina. *O café em Resende no século XIX*. p. 43.

<sup>415</sup> Tal expressão refere-se ao “[...] contexto das relações econômicas, as questões da imigração e do tráfico escravo”. Cf. ALMEIDA, Paulo Roberto. *Formação da diplomacia econômica no Brasil*, p. 307.

<sup>416</sup> Id. p. 307.

<sup>417</sup> O humanismo iluminista refere-se ao compromisso de usar a razão e os resultados que ela pode obter nos vários campos de pesquisa para melhorar a vida individual e social do homem, objetivando a felicidade e o bem-estar do gênero humano. ABBAGNANO, Nicola (Ed.). *Dicionário de filosofia*. 2 ed. São Paulo : Martins Fontes, 1998, p. 536.

<sup>418</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto. *Formação da diplomacia econômica no Brasil*, p. 310-311.

No plano externo, a promoção da imigração era atividade de muitos custos, que utilizava a rede de representação do Estado no exterior<sup>419</sup> para resolver o problema interno referente ao do fornecimento de força de trabalho para a grande lavoura através de propaganda, nem sempre fidedigna, sobre o Brasil. No que se refere à escravidão, sua existência era altamente lucrativa para a economia nacional e para as oligarquias agrárias, servindo-se estas principalmente dos poderes públicos, a fim de obter ganhos privados com o tráfico de escravos.

Tanto na imigração quanto na escravatura, a importação de mão-de-obra era evidente. Porém, ao longo do tempo verificou-se a relação inversa e mutuamente excludente entre os dois fluxos: a promoção da imigração era incompatível com a manutenção do tráfico e o regime de colonato não podia conviver com o sistema da escravidão<sup>420</sup>.

A imigração, de conformidade com a política assentada desde antes da Independência, contribuiu em sua origem, mesmo que modestamente, para o aumento da população economicamente ativa, bem como para mudanças na sua distribuição espacial, privilegiando as regiões Sul<sup>421</sup> e Sudeste. Entretanto, o declínio do tradicional predomínio

---

<sup>419</sup> Cf. o Decreto de 11 de março de 1808, foi criada a Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra, sendo que seu desmembramento destes ocorreu por meio do Decreto e Instruções de 22 de abril de 1821, que instituiu o Ministério e a Secretaria de Estado dos Negócios do Reino do Brasil e Negócios Estrangeiros. Em 1822, o então Ministro e Secretário José Bonifácio de Andrada e Silva exarou diversas portarias sobre passaportes para estrangeiros e demais providências para estabelecimento do corpo diplomático do país. Em 2 de maio de 1822, um decreto rubricado pelo Príncipe Regente e referendado pelo próprio Bonifácio, separou a Secretaria de Negócios Estrangeiros da Secretaria de Negócios da Guerra, a qual ainda era ligada burocraticamente, unindo-a, entretanto, à Secretaria de Negócios do Reino, providenciando, assim, o aparato necessário para a execução da política externa do Brasil em relação aos demais países através das suas Missões Diplomáticas e Repartições Consulares. Depois da Proclamação da Independência, iniciaram-se os trabalhos de reconhecimento do Estado brasileiro e de sua independência em relação a Portugal, bem como do envio e da ampliação do número de agentes diplomáticos no exterior pelo Ministério dos Negócios do Reino e dos Negócios Estrangeiros. Em 13 de novembro de 1823, um decreto separou as Secretarias de Negócios do Reino e de Negócios Estrangeiros e também dividiu os Ministérios. Com o expediente da Secretaria de Negócios Estrangeiros sobrecarregado pela vinda de famílias suíças e alemães para o Brasil, a Portaria 230, de 7 de outubro de 1825, desvinculou os assuntos relativos à colonização de sua alçada, e passou somente a instruir suas repartições consulares sobre a maneira de conceder e selecionar vistos para imigrantes, refletindo apenas a política traçada pelos outros Ministérios. Cf. CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira. *História da organização do ministério das relações exteriores*. Brasília : UNB, 1983, p. 15-32.

<sup>420</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto. *Formação da diplomacia econômica no Brasil*, p. 307-308.

<sup>421</sup> Segundo MACHADO, “Na experiência colonizadora, o Estado Brasileiro aprimorou e atualizou constantemente a legislação, as normas, a estrutura burocrático-administrativa, a infra-estrutura portuária e terrestre e os contatos internacionais, no sentido de dar continuidade à formação de uma camada social de pequenos proprietários de origem



do Nordeste na produção econômica brasileira só se faria sentir de forma efetiva a partir de finais do século XIX, quando muitos imigrantes deixaram o campo e se dirigiram para as cidades, preferencialmente São Paulo<sup>422</sup>. Todavia, a presença imigrante no país foi impulsionada para que braços trabalhadores dinamizassem a economia brasileira, esta considerada agrícola por vocação desde a época colonial<sup>423</sup>, visão sustentada pelos sucessivos governos muito tempo após a Independência e a Proclamação da República.

Em razão da existência da escravidão no Brasil, as primeiras providências relativas à imigração estrangeira foram tomadas pela Coroa Portuguesa visando à colonização de terras despovoadas ou ocupadas por indígenas<sup>424</sup>. Tais decisões, ensimesmadas no governo central no período da Colônia, foram partilhadas com as províncias após a Independência, por meio da Lei de 20 de outubro de 1823<sup>425</sup>. Apesar disso, o Decreto de 2 de dezembro de 1825 foi o responsável pela nomeação de comissão

européia no Sul do País”. Cf. MACHADO, Paulo Pinheiro. *A política de colonização do Império*. Porto Alegre: UFRGS, 1999, p. 15.

<sup>422</sup> Cf. MAURO, na cidade de São Paulo, “De 1855 a 1872, o número de estrangeiros passou de quatrocentos e noventa e cinco para mil cento e dois, ao passo que a população total só aumentou dezesseis por cento. Uma das suas especialidades era a indústria hoteleira. [...] Muitos estrangeiros prosperavam: barbeiros, cabeleiros, médicos, dentistas, horticultores, joalheiros, alfaiates, costureiros e varejistas de todo o tipo”. MAURO, Frédéric. *O Brasil no tempo de Dom Pedro II*, p. 157-158.

<sup>423</sup> Cf. PRADO JÚNIOR, “O caráter mais profundo da colonização reside na forma pela qual se distribuiu a terra. A superfície do solo e seus recursos naturais constituíram, naturalmente, a única riqueza da colônia. Não éramos como as Índias, um país de civilização avançada, cujo aproveitamento pelos conquistadores se pudesse fazer pelo comércio e pelo saque – que na época se confundiam em um só conceito. Aqui, uma só riqueza: os recursos naturais; daí uma só forma de exploração: a agricultura ou a pecuária, subordinadas ambas à posse fundiária”. PRADO JÚNIOR, Caio. *Evolução política do Brasil*, p. 14.

<sup>424</sup> Como exemplo de providências tomada pela Coroa portuguesa para a colonização, pode-se citar: 1) o Dec. de 1º de setembro de 1808, mandou vir da Ilha de Açores 1500 famílias para a Capitania do Rio Grande do Sul; 2) o Aviso de 19 de fevereiro de 1811 aprovou medidas para a fundação de colônias nas terras ocupadas por indígenas nas capitanias da Bahia e do Espírito Santo; 3) a Carta Régia de 2 de maio de 1818 concordou com a solicitação do *Cantão de Fribourg* para o estabelecimento de famílias suíças no Brasil (a fazenda Morro Queimado, em Cantagalo, foi comprada para o assentamento dos suíços através das ordens do Decreto de 6 de maio e as condições para o estabelecimento de suíços através das ordens do Decreto de 16 de maio, ambas daquele mesmo ano). Apud. IOTTI, Luiza Horn (org.). *Imigração e colonização*, p. 37. A Colônia de Nova Friburgo, foi a primeira experiência para o estabelecimento de uma colônia estrangeira, com a introdução de 2 mil suíços na fazenda do Morro Queimado, município de Cantagalo. Favores foram estabelecidos pelo governo (fornecimento gratuito de passagens, alojamentos, terras, sementes, animais, o auxílio de 160 réis por dia no primeiro ano e 80 réis no segundo, a contratação de médico, veterinário e padres católicos), mas as condições de transporte fornecidas pelo intermediário Sebastião Gaa causaram a morte e o adoecimento de vários colonos antes mesmo de chegarem ao Brasil. Os que restaram abandonaram a colônia anos depois, dada à dificuldade encontrada para o corte de árvores, o preparo do terreno e o cultivo da terra. Cf. DIÉGUES JÚNIOR, Manuel. *Imigração, urbanização e industrialização*, p. 30-31.

<sup>425</sup> A Lei de 20 de outubro de 1823 deu forma aos governos provinciais, instituindo os Presidentes de Província, nomeados pelo Imperador, auxiliado pelo Conselho (art. II). Como atribuição do Presidente reunido com o Conselho, o art. XXIX, § 9º

com função de organizar plano geral de colonização uniforme para todas as províncias, retirando parte da autonomia estabelecida pela Lei de 1823<sup>426</sup>.

Esta preocupação de D. Pedro I em dirigir os rumos da imigração no Brasil foi espelhada na Fala do Imperador proferida ao abrir a Assembléia Geral em 3 de maio de 1829, que determinou ser fundamental o auxílio no desenvolvimento da agricultura brasileira por meio da facilitação da entrada de colonos ditos prestativos. Para tanto, uma lei de naturalização seria fundamental aos interesses nacionais, assim como também seria importante a melhor distribuição das terras incultas para os fins de colonização<sup>427</sup>. Entretanto, havia outro interesse por trás das ações imperiais: a organização de batalhões de estrangeiros no exército brasileiro em formação.

Esta teria sido a principal razão para que alemães, soldados e colonos, fossem arregimentados e trazidos desde 1824 para a Colônia de São Leopoldo, no Rio Grande do Sul<sup>428</sup>. Sob a tutela do Imperador foram estabelecidas várias *colônias*<sup>429</sup>, destacando-se a já mencionada Colônia de São Leopoldo<sup>430</sup>. Em relação ao tema, IOTTI pondera que:

---

determina a promoção de Missões e Catequese dos Índios, a colonização dos Estrangeiros, a laboração das Minas e o estabelecimento de mineradoras nas províncias metalíferas. Apud. Id. p. 72-73.

<sup>426</sup> Apud. Ibid., p. 86.

<sup>427</sup> Apud. Ibid., p. 86-87.

<sup>428</sup> O principal arregimentador de colonos e soldados na Alemanha foi o Major Jorge Antônio Schaeffer, homem de confiança de D. Pedro I e de D. Leopoldina, que prometeu várias benesses do governo aos colonos, como gratificações a vigários protestantes, a exemplo da requerida por Frederico Sanerbronn, concedida no caso específico pela Portaria de 19 de julho de 1824. Inicialmente, os imigrantes alemães deveriam se estabelecer no Rio de Janeiro, mas não havendo condições para que isso ocorresse, o Monsenhor Pedro Machado de Miranda Malheiro (da Secretaria de Estado de Negócios Estrangeiros, Inspetor de Colonização da Província do Rio de Janeiro e futuro membro da comissão que seria criada pelo Decreto de 2 de dezembro de 1825) providenciou para que fossem despachados para o Rio Grande do Sul (Decisão nº 80 de 31 de março de 1824). Antes, porém, verifica-se por meio da Portaria de 25 de janeiro de 1824 que enquanto os colonos alemães ainda se encontravam no Rio de Janeiro, o colono Carlos Neethammer desejou permanecer trabalhando como boticário em algum hospital da Capital Federal. Contudo, como havia sido transportado para o país às expensas do governo brasileiro, deveria aguardar ser excluído da escolha do Comandante do Batalhão de Estrangeiros, de quem deveria estar a disposição, para ter seu pedido aceito. Apud. Ibid., p. 75, 79, 82, 86; e MACHADO, Paulo Pinheiro. *A política de colonização do Império*, p. 20. Para outras informações acerca de São Leopoldo, verificar nota de rodapé nº 430.

<sup>429</sup> A primeira tentativa oficial de estabelecimento de colonos suíços em Cantagalo, atual Nova Friburgo falhou, mas as terras devolutas da região foram concedidas em sesmaria aos colonos alemães (Portaria de 10 de julho de 1824). Em 1823, o Imperador, através da Decisão nº 50 de 8 de abril daquele ano, mandou conceder na província de Santa Catarina sesmarias que resultaram na Colônia de São Pedro de Alcântara e, posteriormente, de Blumenau. Tais tentativas de introdução do colono alemão foram melhor sucedidas em relação àquelas ocorridas em Pernambuco (Catucá) e Bahia (Ilhéus), que falharam, assim como a tentativa de introdução de imigrantes irlandeses e açorianos na Bahia. Os açorianos foram melhor

No período de 1822 a 1830, D. Pedro I deu prosseguimento à política de criação de núcleos coloniais praticada por seu pai, D. João VI. [...] Foi responsável pela implantação de um projeto colonizatório destinado à ocupação e à defesa de parte do território nacional, em oposição aos interesses imediatistas dos grandes proprietários, preocupados em garantir para si os escassos recursos do Estado. [...] Porém, A política imigratória adotada por D. Pedro I provocou uma forte reação da classe latifundiária, contrária ao financiamento da colonização<sup>431</sup>.

Assim, a política de colonização desenvolvida pelo Imperador foi interrompida em 1830, antes de sua Abdicação, por imposição da elite política<sup>432</sup>. Naquele ano, os regimentos militares estrangeiros foram proibidos no país e a Lei orçamentária de 15 de dezembro, que previu despesas e receitas para o biênio 1831/1832 aboliu os custos com a colonização estrangeira em todas as províncias (art. 4º)<sup>433</sup>. Esta medida do Parlamento foi, na verdade, uma manobra arquitetada pela oligarquia colonial brasileira que não queria dividir a propriedade das terras com colonos estrangeiros.

O Ato Adicional de 1834 à Constituição de 1824, transferiu para as províncias competência em matéria de colonização<sup>434</sup>, mas não determinou que caberia ao Império o

sucedidos em Santa Catarina e no Rio Grande do Sul. Cf. DIÉGUES JÚNIOR, Manuel. *Imigração, urbanização e industrialização*., p. 30-32.

<sup>430</sup> Para São Leopoldo (que só recebeu este nome oficialmente pela Portaria de 22 de setembro de 1824, quando a Feitoria do Linho do Cânhamo, antiga fazenda imperial, passou a se chamar *Colônia Alemã de São Leopoldo*) foram encaminhadas levadas sucessivas de imigrantes, durante sete anos consecutivos. Cada família recebeu um lote gratuito de 77 hectares, fornecimento de alimentos, sementes e ferramentas. A colônia prosperou em razão das várias concessões governamentais aos colonos e de sua excelente localização, à margem do rio dos Sinos, a 28 km de Porto Alegre, Pelotas e Rio Grande. O crescimento demográfico da colônia foi excepcional, pois em 1830 já contava com 4856 pessoas, que começaram a fundar novas colônias em Torres e Três Forquilhas, mas sem contar com todas as vantagens geográficas de São Leopoldo e nem assistenciais do governo imperial. Cf. Id., p. 30-31; apud. IOTTI, Luiza Horn (org.). *Imigração e colonização*., p. 84-85; e cf. MACHADO, Paulo Pinheiro. *A política de colonização do Império*., p. 20.

<sup>431</sup> IOTTI, Luiza Horn (org.). *Imigração e colonização*., p. 21.

<sup>432</sup> Cf. MACHADO, Paulo Pinheiro. *A política de colonização do Império*., p. 21.

<sup>433</sup> Um fato desgastante para a política imigratória de colonização brasileira de D. Pedro I ocorreu em 1828, quando o regimento de soldados estrangeiros do Rio de Janeiro se rebelou, havendo a intervenção de forças das esquadras francesas e inglesas que se encontravam ancoradas na Baía de Guanabara para sufocar o levante. Id., p. 21.

<sup>434</sup> Após a Abdicação de D. Pedro I, ocorrida em 7 de abril de 1831, iniciou-se no país movimento de teor liberal e anti-absolutista visando a modificação da Constituição de 1824, a queda do Poder Moderador e a proclamação da federação. Nem todos os objetivos do movimento foram alcançados, mas a Lei de 12 de agosto de 1834, chamada de Ato Adicional, suprimiu o Conselho de Estado e instituiu assembleias legislativas estaduais dotadas de considerável autonomia comparando-se com a forma de Estado unitária de que era composto o Império. Entre as competências das Assembleias

provimento de fundos e de terras para que se promovessem novos núcleos coloniais. Durante a década de 30 do séc. XIX, nenhuma colônia foi estabelecida no Brasil, mas outras providências legislativas e judiciais foram tomadas, neste interregno, relativas à regulamentação dos contratos de trabalho (Lei de 13 de setembro de 1830)<sup>435</sup> e à naturalização de estrangeiros (Lei de 23 de outubro de 1832)<sup>436</sup>. A Regência também foi responsável pela organização da Sociedade Promotora de Colonização no Rio de Janeiro<sup>437</sup>, pela isenção do imposto de ancoragem das embarcações que conduzissem colonos para o Brasil<sup>438</sup>, pela proibição dos estrangeiros se intrometerem em negócios públicos<sup>439</sup> e pela proteção legal devida a pessoas miseráveis, mesmo que estrangeiras<sup>440</sup>.

Contudo, a mais importante medida tomada nos anos 30 do séc. XIX sobre a entrada de trabalhadores estrangeiros no Brasil foi consubstanciada na Lei nº 108, de 11 de

Provinciais destacavam-se, para os fins de estudo, a promoção cumulada com o governo e a assembléia geral da organização estatística da província, da catequese e da civilização dos indígenas, bem como o estabelecimento de colônias. ANDRADE, Paes de; BONAVIDES, Paulo. *História constitucional do Brasil.*, p. 116-117.

<sup>435</sup> A Lei de 13 de setembro de 1830 estabeleceu cláusula pena e penas privativas de liberdade em caso de inadimplemento das obrigações contratuais por ambos os pólos contratantes (arts. 2º, 3º, 4º e 5º). A competência para julgamento e aplicação de tais penas ficava a cargo do Juiz de Paz (art. 6º) e era vedada a celebração de contratos sob quaisquer pretextos com *africanos bárbaros*, excetuando-se aqueles que já se encontravam no Brasil à época da promulgação da Lei (art. 7º). Apud. IOTTI, Luiza Horn (org.). *Imigração e colonização.*, p. 87-88. Para outras informações sobre a lei, verificar nota de rodapé nº 401.

<sup>436</sup> A primeira lei genérica sobre a naturalização, já foi mencionada no Capítulo I, item 1.1 na nota de rodapé nº 71.

<sup>437</sup> O Aviso de 8 de março de 1836 determinou a criação da Sociedade “[...] para que o Brasil veja em breve tempo a sua indústria em mão de trabalhadores livres; do que devem necessariamente seguir-se os mais felizes resultados em benefício da prosperidade pública”. Apud. IOTTI, Luiza Horn (org.). *Imigração e colonização.*, p. 95.

<sup>438</sup> A Lei nº 99, de 31 de outubro de 1835, que orçou receita e fixou despesas para o biênio 1836/1837, determinava que, através do seu art. 18, as embarcações as quais conduzissem para o Brasil mais de 100 colonos brancos ficariam isentas de pagar o imposto de ancoragem pelo período em que ficassem no porto. O Decreto de 18 de abril de 1836 regulamentou a Lei nº 99 dizendo que o benefício seria concedido tanto para embarcações que chegassem ao país por seus próprios custos quanto para aquelas que viessem contratadas por empresários nacionais e estrangeiros (art. 2º). A Lei orçamentária nº 317, de 21 de outubro de 1843, determinou que não haveria isenção, mas sim redução proporcional do tributo em relação ao número de colonos conduzidos pelo navio. Esta Lei foi regulamentada pelo Dec. nº 356, de 26 de abril de 1844, o qual determinava que a redução do imposto só seria concedida se os colonos que aportassem no Brasil fossem saudáveis, robustos e diligentes no serviço, sem meios para pagar sua passagem, com idade entre 14 e 21 anos; ou não serem mais velhos de 50 anos, trazendo filhos com no máximo 37 anos. Apud. Id., p. 95-96, 102-104.

<sup>439</sup> A Decisão nº 338 (Justiça), de 11 de junho de 1836, foi encaminhada à província do Rio Grande do Sul dispondo sobre o dever de neutralidade do estrangeiro em relação aos negócios públicos, recomendando atenção e vigilância sobre sua conduta. Apud. Ibid., p. 96.

<sup>440</sup> A Decisão nº 701 (Justiça), de 24 de dezembro de 1836, foi encaminhada ao Chefe de Polícia estendendo o direito exposto no art. 73 do Código de Processo Criminal aos estrangeiros (proteção legal aos miseráveis). Segundo a Decisão, “O estrangeiro admitido e residente no Império tem ao favor e proteção das Leis dele um incontestável direito, correlativo da obrigação que contrai de obedecer às disposições das mesmas Leis e de sujeitar-se a sua sanção, sem que para uma ou outra coisa lhe seja necessária a intervenção dos Agentes Diplomáticos da Nação a que pertence, e de que por enquanto se acha desligado, sendo súdito temporário do país em que reside, pelo que pertence aos direitos civis [...]. Apud. Ibid. p. 97.

outubro de 1837<sup>441</sup>. Este dispositivo legal, mais detalhado que a Lei de 1830, procurou disciplinar o trabalho do estrangeiro, tornando claras as condições de validade e de existência do contrato de locação de serviço.

Pelo art. 1º da Lei nº 108, a prova do contrato de locação de serviços só poderia ser feita por escrito. A Lei demonstrou grande preocupação com a contratação de menores para o trabalho colono. Haveria nulidade do contrato se o contratado fosse menor de 21 anos, a não ser que estivesse acompanhado de curador à época da confecção do mesmo (arts. 2º e 3º), excetuando o caso em que o menor dissimulasse sua idade (art. 4º). Os menores só poderiam ser contratados pelo período de anos em que durasse sua menoridade, exceto se precisassem permanecer por mais tempo trabalhando para indenizar despesas (art. 5º). Neste caso, vislumbra-se medida que torna o direito patrimonial do contratante mais importante que a condição personalíssima do contratado.

A despedida sem justa causa era vedada pelo art. 7º, cabendo indenização de toda a quantia que seria devida ao contratado até o encerramento previsto para o contrato. Entretanto, casos de doença do trabalhador que o impedissem de laborar eram considerados condição que possibilitavam a despedida desmotivada (§ 1º). Neste contexto também se inseriam: pena de prisão (§ 2º), embriaguez habitual (§ 3º), injúria à seguridade, à honra e à fazenda do locatário, bem como a seus familiares (§ 4º), e imperícia para o serviço acordado (§ 5º).

O contratado que rompesse o contrato antes de completado o tempo estipulado deveria ser preso e não seria solto enquanto não pagasse em dobro tudo quanto devia ao contratante, com o abatimento do que já tivesse pago. Se não devesse nada ao contratante, deveria servir de graça em todo o tempo que faltasse para findar o período do contrato (art. 10).

---

<sup>441</sup> Apud. Ibid., p. 97-100.

Pelo texto da lei, as pessoas que admitissem em sua propriedade estrangeiros obrigados por contrato com outro contratante, deveriam pagar em dobro o devido pelo trabalhador, tendo que primeiramente depositar em juízo o valor para poder responder a acusações que lhes fossem dirigidas (art. 12).

O conhecimento de todas as ações derivadas de contratos de locação de serviços cabia aos juízes de Paz, no foro do contratado, que deviam decidir os casos sumariamente em audiência geral ou particular, com o mínimo de procedimentos para comprovação dos fatos (art. 14), cabendo recurso de apelação ao juiz de Direito respectivo (art. 15).

Esta lei foi a primeira grande providência relacionada com estrangeiros trabalhadores no Brasil. Deste modo, apesar da aparente proteção dos direitos do colono, o fazendeiro possuía razões de sobra para romper o contrato e se livrar de algum indivíduo indesejado na sua fazenda. Também poderia manter, quase indefinidamente, o estrangeiro sob seu mando. Em muitos casos, como ficou demonstrado no item anterior, os fazendeiros assim procederam, com a conivência das autoridades judiciárias e executivas do município e da província onde suas fazendas se localizavam.

Como antes enfatizado, não obstante a existência de arcabouço jurídico concernente ao tema, faltava ainda provisão de fundos do Estado para que este se responsabilizasse por todas as despesas relativas à vinda de imigrantes para o Brasil. Nos anos de 1840, quando se vislumbrou que o recurso do tráfico de escravos estava se deteriorando, chegando aos limites políticos e diplomáticos possíveis de serem suportados internacionalmente pelo país, começou a ser implementada a *diplomacia da imigração*, com a intenção de cativar colonos europeus através da promessa de concessão de terras. No entanto, o verdadeiro objetivo da oligarquia agrária consistia na utilização dos colonos durante certo tempo nos grandes latifúndios monocultores antes que pudessem adquirir suas

próprias terras, mas para atrair os imigrantes era necessário dar aparência de colonização para as políticas de imigração adotadas<sup>442</sup>.

E esta preocupação já existia, pois desde 1847, duas atividades corriam paralelas no Brasil em relação à atração e à fixação de imigrantes: uma, oficial, pela qual o governo criou núcleos coloniais de estrangeiros (chamada de *colonização*); e outra particular, que também contava com o estímulo do governo, para obtenção de mão-de-obra para lavoura (chamada genericamente de *imigração*), já mencionadas no item anterior.

O desenvolvimento das atividades colonizatórias e imigratórias, bem como a provisão de valores para tanto, foram conseguidas com o Dec. nº 520, de 11 de junho de 1847 (que mandou executar o novo Regulamento do Corpo Consular do Império), e com as leis orçamentárias da década de 40 do séc. XIX. O Capítulo único do Dec. nº 520 ordenava aos cônsules que se esmerassem em encontrar, nos seus Distritos, indivíduos tanto do sexo masculino quanto do feminino, pobres, robustos, trabalhadores e diligentes, que estivessem dispostos a emigrar. Deveriam ter por profissão os ofícios de lavradores, carpinteiros, ferreiros e pedreiros, e idade entre 14 e 30 anos.

As leis orçamentárias do período estipularam tanto as quantias que iriam servir para a atuação do Ministro e Secretário de Estado dos Negócios do Império quanto as que seriam empregadas diretamente na colonização<sup>443</sup>. A mais importante destas leis foi a Lei

---

<sup>442</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto. *Formação da diplomacia econômica no Brasil.*, p. 354.

<sup>443</sup> A Lei orçamentária nº 243, de 30 de novembro de 1841, que fixou despesas e receitas para o biênio 1842/1843, estipulou o estabelecimento de colônia industrial em Santa Catarina através da quantia designada do orçamento para o Ministro e Secretário de Estado e Negócios do Império. A Lei orçamentária nº 317, de 21 de outubro de 1843 (1843/1844), não foi tão específica, pela qual o Ministro despenderia certo valor com a colonização, de maneira geral. A Lei nº 369, de 18 de setembro de 1845 (1845/1846) dispôs que o governo poderia gastar 200 contos de réis para a importação de colonos, quantia esta que deveria ser restituída dos contratados. É interessante ressaltar que esta lei iria trazer os primórdios da proporcionalidade dos 2/3 aplicado aos estrangeiros, pois previa o pagamento de multa caso o dono da *casa de comércio* possuísse mais empregados estrangeiros com o pagamento do imposto de 120 mil réis anuais por cada empregado que superasse o número de nacionais. O Dec. nº 508, de 10 de março de 1847, regulamentou este dispositivo, ainda sujeitando o proprietário do estabelecimento ao pagamento de uma multa de 200 mil réis por cada empregado declarado erroneamente nacional em razão de tentativa de burlar a incidência do imposto. Apud. IOTTI, Luíza Horn (org.). *Imigração e colonização.*, p. 100-103, 106, 108-109; DIÉGUES JÚNIOR, Manuel. *Imigração, urbanização e industrialização*, p. 336-337.

orçamentária nº 514, de 28 de outubro de 1848, que fixou despesas e receitas para o biênio 1849/1850. O destaque desta lei estava na concessão de terras das províncias para os imigrantes que aportassem no Brasil. Assim, seu art. 16 determinou que:

[...] a cada uma das Províncias do Império ficam concedidas no mesmo ou em diferentes lugares de seu território, seis léguas em quadra de terras devolutas, as quais serão exclusivamente destinadas à colonização e não poderão ser roteadas por braços escravos.

Estas terras não poderão ser transferidas pelos colonos enquanto não estiverem roteadas e aproveitadas, e reverterão ao domínio Provincial se dentro de cinco anos os colonos respectivos não tiverem cumprido esta condição<sup>444</sup>.

Desta forma, além da propaganda realizada pela atuação dos agentes consulares principalmente em países europeus, a Lei nº 514 possibilitou que as províncias dispusessem sobre os processos de imigração e de colonização<sup>445</sup> de suas terras, aumentando significativamente o número de colônias particulares. Dada a falta de fundos das províncias para estimularem a colonização, estas se associaram a empresas particulares, chamadas *companhias de colonização*<sup>446</sup> e os interesses regionais começaram a ser contemplados<sup>447</sup>.

---

<sup>444</sup> Apud. IOTTI, Luiza Horn (org.). *Imigração e colonização*., p. 108.

<sup>445</sup> Nas províncias do extremo sul e no Espírito Santo, destacou-se o sistema de *colonização*. O sistema de *imigração* seria aplicado com mais intensidade em São Paulo e, com algum efeito, em Minas Gerais. No Norte e no Nordeste fracassaram ambos os sistemas, apesar da tentativa de atração de chineses para o Pará e para a Amazônia haver sido promovida pelo governo imperial. Este tinha sido um pedido do Barão de Mauá em 1855, para que a Companhia de Navegação e Comércio do Amazonas fosse instalada. Também houve tentativa de atração de chineses para o Paraná em 1855 para que seu trabalho fosse empregado na cultura do chá, mas, naquela época, os chineses jamais chegaram a vir para o Brasil. Cf. DIÉGUES JÚNIOR, Manuel. *Imigração, urbanização e industrialização*., p. 42-43. Para mais informações sobre o processo de imigração em São Paulo, verificar nota de rodapé nº 477. Em relação aos outros Estados, demais dados encontram-se na nota de rodapé nº 490.

<sup>446</sup> Como exemplo da participação de particulares no processo de colonização, pode-se citar o Aviso nº 3 da Repartição Geral das Terras Públicas, órgão do Império, ao Diretor-Geral Interino das Terras Públicas, em 21 de abril de 1855, que aprovou o contrato celebrado entre a Repartição Geral de Terras Públicas e o Dr. Hermann Blumenau para a introdução de 4000 colonos na Colônia do Itajaí, província de Santa Catarina. Outra situação análoga é comprovada pelo Aviso nº 6 envolvendo as mesmas repartição e autoridade, acima citadas, de 25 de junho de 1855, que aprovou o contrato celebrado com J. G. Nagel, procurador da Sociedade Colonizadora de 1849 em Hamburgo, para a introdução de 2250 colonos na Colônia D. Francisca em Santa Catarina. No caso do Rio Grande do Sul, a Lei provincial nº 749, de 29 de abril de 1871, autorizou o presidente da província de São Pedro do Rio Grande do Sul a contratar com Caetano Pinto & Irmão e Holzweissig & Cia. para a introdução de até 40 mil colonos laboriosos no prazo de 10 anos. O corte de gastos do governo provincial em relação à colonização foi o legado da década de 70 do séc. XIX no Rio Grande do Sul, culminando na Lei nº 1.220, de 16 de maio de 1879, que suprimiu cargos de diretores das colônias e transferiu ao governo imperial a direção das colônias provinciais. Desde então, a imigração na província ocorreu em parceria com a iniciativa privada ou por conta do governo imperial. Cf.



Vale lembrar que esta decisão do governo central, estimulando a regionalização da condução das políticas públicas, não agradou totalmente as oligarquias agrárias, as quais não queriam compartilhar com estrangeiros a propriedade das terras brasileiras, pois, após a extinção do tráfico de escravos, providências deveriam ser tomadas para atrair os imigrantes para a lavoura, em substituição à mão-de-obra escrava. Assim, a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850 dispôs que somente a compra seria a forma de transmissão de domínio das terras devolutas<sup>448</sup> do Império, tanto para empresas particulares, quanto para o estabelecimento de colônias de nacionais e estrangeiros.

Esta lei, chamada de Lei de Terras, criou a Repartição-Geral das Terras Públicas, subordinada ao Ministério e Secretário de Estado dos Negócios do Império. Previa, pelo seu art. 1º, que as aquisições de terras devolutas a título gratuito<sup>449</sup> seriam proibidas<sup>450</sup>, excetuando-se aquelas que fossem situadas nos limites do Império com países estrangeiros.

---

IOTTI, Luiza Horn (org.). *Imigração e colonização*., p. 31-33, e Apud. IOTTI, Luiza Horn (org.). *Imigração e colonização*., p.178,180.

<sup>447</sup> No caso da província de São Pedro do Rio Grande do Sul, a primeira lei a tratar do assunto foi a Lei provincial nº 299, de 4 de dezembro de 1851, que previa a distribuição gratuita de lotes (art. 9º), instrumentos e sementes aos colonos, bem como o pagamento de indenização por despesas de viagem e auxílio financeiro no período de instalação (art. 10º). Esta Lei ainda previa o pagamento dos agentes na Europa que promovessem a imigração alemã, desde que os colonos portassem certificados de bom comportamento legalizado por agentes diplomáticos ou consulares do Império (art. 3º ao 6º). Contudo, a falta de fundos não possibilitou que os benefícios fossem mantidos. Desta feita, nova lei foi promulgada. A Lei provincial nº 304, de 30 de novembro de 1854, determinava o modo como seria feita a colonização, mediante venda de terras, ficando o presidente da província autorizado a comprá-las do governo imperial (art. 1º), que as revenderia aos colonos (art. 4º). O presidente da província poderia decidir sobre a entrada de famílias brasileiras para as colônias, vendendo as terras nas mesmas condições especificadas para os estrangeiros (art. 7º). Os colonos poderiam cultivar as terras por si próprios ou com o emprego de assalariados, mas jamais com o uso de escravos, que não deveriam sequer habitar na colônia (art. 8º). Apud. Id., p. 606-607, 610-611. Pela análise do texto legal, fica claro que esta última lei provincial foi uma adaptação da Lei de Terras de 1850.

<sup>448</sup> O art. 3º da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, definiu terras devolutas como sendo as que não se achassem no uso público nacional, provincial ou municipal (§ 1º); que não estivessem sob o domínio particular por qualquer título legítimo, nem havidas em sesmarias ou outras concessões do governo geral do império ou provincial que estivessem em dia com as obrigações advindas nas concessões (§ 2º); as que estivessem incursas em comisso e revalidadas pelas condições da lei (§ 3º); e aquelas que constituíssem posse, mas legitimadas pela Lei (§ 4º). O art. 4º previa que seriam reavaliadas as terras cultivadas em sesmarias ou outras concessões dos governos central e provincial que servissem de morada para o sesmeiro ou o concessionário, embora outras condições não tivessem sido cumpridas. O art. 5º entendia que seriam legitimadas as posses mansas e pacíficas, adquiridas em ocupação primária ou do primeiro ocupante, com princípio de plantações ou criação e sendo morada habitual do posseiro. Roçados ou queimadas não serviriam para provar a posse das terras (art. 6º). Apud. Ibid., p. 112-113.

<sup>449</sup> O Aviso nº 89 da Repartição Geral das Terras Públicas, de 23 de outubro de 1855, dispôs sobre a prestação de fiança nos contratos de compra e venda de terras e introdução de colonos. Apud. Ibid., p. 181.

Vislumbrava-se, pois, a evidente preocupação com o povoamento das regiões limítrofes do Estado brasileiro, na tentativa de defendê-las de quaisquer invasões.

Pelo disposto no art. 2º, para os que se apossassem de terras devolutas e nelas atexassem fogo ou desmatassem a vegetação, cabia o despejo, com a perda das benfeitorias. Também estava prevista pena de prisão de dois a seis anos, cominação de multa de cem réis e a satisfação dos danos. A competência para o conhecimento do delito era do Juiz de Direito, segundo o parágrafo único do art. 2º.

As terras devolutas deveriam ser medidas e os limites das concessões e das sesmarias demarcados (art. 9º). Ao governo imperial cabia a reserva de terras destinadas à colonização indígena, à fundação de povoações, à abertura de estradas, a servidões e assentos de estabelecimentos públicos, e à construção naval (art. 12)<sup>451</sup>. O art. 17 previa a naturalização dos estrangeiros, caso quisessem, que comprassem terras no Brasil para nelas se estabelecerem, ou que exercessem qualquer indústria no país. Para que o processo de naturalização fosse iniciado, era necessário que os colonos tivessem dois anos de residência no país, da mesma forma que havia se procedido com os colonos de São Leopoldo<sup>452</sup>.

Em relação aos processos de imigração e colonização, o dispositivo legal mais importante era o art. 18. Por ele, o governo imperial se dispunha a trazer, as suas custas, imigrantes tanto para colônias quanto para o trabalho na lavoura. Segundo o texto legal:

---

<sup>450</sup> A Decisão nº 119 (Império), de 24 de março de 1851, declarou que as doações feitas pelas províncias pela Lei nº 514, de 28 de outubro de 1848 não seriam anuladas. Contudo, daquela data em diante, restariam vedadas novas concessões gratuitas de terras devolutas. Apud. Ibid., p. 117.

<sup>451</sup> É importante ressaltar que outra exceção seria feita neste sentido. O Aviso nº 7 da Repartição Geral das Terras Públicas ao Presidente do Rio Grande do Sul, de 26 de fevereiro de 1855, informou que ficaria a cargo do Ministério da Guerra a distribuição de terras a nacionais e estrangeiros que houvessem se alistado no Exército e que tivessem direito à concessão de terras em virtude dos contratos. Apud. Ibid., p. 176.

<sup>452</sup> O Dec. nº 808, de 23 de junho de 1855, ditava várias disposições sobre a naturalização dos estrangeiros estabelecidos como colonos em várias partes do Império, mas ainda não reconhecidos como brasileiros, regulamentando o art. 17 da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Mais informações sobre a naturalização em São Leopoldo estão contidas na nota de rodapé nº 71.

O Governo fica autorizado a mandar vir anualmente à custa do Tesouro, certo número de colonos livres para serem empregados, pelo tempo que for marcado, em Estabelecimentos agrícolas, ou nos trabalhos dirigidos pela Administração pública, ou na formação de Colônias nos lugares em que estas mais convierem; tomando antecipadamente as medidas necessárias para que tais colonos achem emprego logo que desembarcarem<sup>453</sup>.

A Lei de Terras seria regulamentada pelo Dec. nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854. O Dec. nº 1.318 trouxe diversos dispositivos para a demarcação e a medição das glebas já distribuídas entre colonos e imigrantes, bem como possibilitou a regularização da posse e das concessões dantes determinadas<sup>454</sup>. Desta forma, a situação dos trabalhadores estrangeiros que já estavam no Brasil e haviam conseguido, de alguma forma, um pedaço de chão apto ao cultivo ou à criação, estaria estabilizada. Seu processo de naturalização foi propositadamente melhorado e facilitada a conseqüente inserção na sociedade brasileira. Mas o mesmo não se operaria com os demais estrangeiros que chegassem na época de substituição do trabalho escravo ao país, em décadas posteriores, sob o sistema de imigração<sup>455</sup>.

E em 1856, o Estado brasileiro iria, mais uma vez, se responsabilizar pelos custos referentes à atração e ao estabelecimento de imigrantes no Brasil<sup>456</sup>. Destarte, iniciou-se processo para selecionar e *importar* trabalhadores estrangeiros. Outras legislações

<sup>453</sup> Apud. IOTTI, Luiza Horn (org.). *Imigração e colonização*., p.115.

<sup>454</sup> É interessante notar que a disciplina existente na Lei de Terras serviu para barrar atitudes fraudulentas de aquisição de terras por pessoas que se apossavam de domínios públicos, que se utilizavam de subterfúgios para legitimar suas posses em cartórios provinciais. ALMEIDA, Paulo Roberto. *Formação da diplomacia econômica no Brasil*., p. 357.

<sup>455</sup> No pensamento de DIÉGUES JÚNIOR, as conseqüências da Lei de Terras foram imediatamente benéficas para os colonos livres que chegaram ao Brasil para povoar o recém-criado Paraná, além das províncias de Santa Catarina e Rio Grande do Sul. “Com a pequena propriedade rural formou-se uma classe média rural em condições estáveis e cuja atividade iria refletir no próprio progresso das respectivas regiões [...] O regime de pequena propriedade rural, nascido nos lotes de terra que foram concedidos aos imigrantes como colonos, teve resultados profícuos nas regiões por onde se implantou. Foi sem dúvida um dos fatores de fixação do colono, e com essa fixação criou condições que estimularam o progresso regional, através do desenvolvimento do artesanato e do crescimento da população agrícola. A pequena propriedade representou um elemento estimulador da estabilidade do imigrante, tornando-o proprietário, e dando-lhe assim maior responsabilidade e sobretudo consciência do papel que passava a desempenhar na nova sociedade”. Cf. DIÉGUES JÚNIOR, Manuel. *Imigração, urbanização e industrialização*., p. 46.

<sup>456</sup> Em 1856, o Dec. nº 885, de 4 de outubro, autorizou o governo imperial despende até seis mil contos de réis em três anos para a importação de colonos e seu estabelecimento. Apud. IOTTI, Luiza Horn (org.). *Imigração e colonização*., p.188.

complementariam este sistema de locação de serviços, que seria adotado principalmente pela província de São Paulo.

Em 1857, o Dec. nº 1.915, de 18 de março, aprovou o contrato entre o Governo Imperial e a Associação Central de Colonização<sup>457</sup>, estabelecida no Rio de Janeiro, para a importação de 50.000 colonos para o Brasil. Para a execução deste contrato, a Decisão nº 340 do Império implementou o Regulamento Provisório contendo as bases para que os colonos entrassem e trabalhassem no Brasil. Pelo art. 1º da Decisão, a Associação deveria adiantar aos fazendeiros as quantias necessárias para o transporte dos colonos (§ 1º), recebê-los em hospedarias fornecendo alojamentos, sustento e o que mais fosse indispensável (§ 6º), bem como providenciar intérpretes quando possível (§ 7º), além de facilitar as possibilidades de o imigrante conseguir emprego (§ 8º).

O Capítulo V indicava as condições de venda e aforamento das terras, de glebas com tamanho considerável, impedindo sua compra pelos mais pobres. Pelos dispositivos mais importantes do art. 13, caberia aos fazendeiros, aos proprietários e às companhias entregar ao colono o lote, vendido ou aforado, devidamente demarcado, logo que o mesmo chegasse ao estabelecimento (§ 1º). O § 2º do mesmo artigo previa a concessão de cinco anos para o pagamento não só das despesas com viagens adiantadas pelo fazendeiro, como também da importância de outros suprimentos utilizados pelo colono, em quatro prestações iguais a começar do final do 2º ano de estadia. Quando os cinco anos tivessem acabado, o

---

<sup>457</sup> O Dec. nº 1.584, de 2 de abril de 1855, autorizou a incorporação e aprovou os estatutos da Associação Central de Colonização, organizada pelo Bacharel Bernardo Augusto Nascentes de Azambuja. Tinha como suas atribuições, entre elas: “Promover e auxiliar a emigração, convidando, engajando, transportando, e tratando de estabelecer os colonos, e encarregando-se da encomenda dos que tiverem de vir por conta do Governo, companhias, ou particulares, mediante contratos. [art. 4º, §1º]. Comprar ou aforar terras devolutas ou outras, pertencentes ao domínio público e particular, para colonizá-las, distribuindo-as a colonos por meio de arrendamento, aforamento ou venda, e mesmo a qualquer outra pessoa, com a condição de em prazo determinado povoá-las com gente livre na razão de uma família ao menos por cada lote de 250 mil braças quadradas. [art. 4º, § 6º]. Criar, finalmente, Associações filiais de colonização nas diversas Províncias do Império, onde possam ser convenientes e entender-se por si para fins idênticos [art. 4º, § 13]”. Pelo disposto no art. 16, a Associação duraria 10 anos, prorrogáveis caso houvesse deliberação favorável de sua Assembléia Geral de Acionistas e com a aprovação do Governo. Apud. Id., p. 154-160.

art. 15 estipulava que deveria ser feita apuração do montante devido pelo colono, a fim de que fosse estipulado novo prazo para pagamento, com incidência de juros de 6%.

Esta Decisão também continha as condições especiais para os contratos de parceria. As obrigações dos fazendeiros *engajadores* eram, conforme o art. 16, de entregar ao colono uma extensão do terreno em que pudesse ser colhida a produção já no primeiro ano de chegada (§ 1º); de possibilitar ao colono que plantasse gêneros alimentares para seu sustento em lugar apropriado (§2º); de providenciar a venda e o beneficiamento dos produtos no mercado pelo melhor preço (§ 3º); de não desviar o colono para algum serviço alheio ao da parceria, deixando-o livre para fazer suas obrigações (§ 4º); e de conservá-lo em terras da colônia pelo tempo do contrato, que seria de quatro anos (§ 5º).

Os deveres do colono, no que dispunha o art. 17, eram: viver mansa e pacificamente, sem prejudicar o interesse dos demais colonos, do proprietário e de seus vizinhos (§ 1º); cultivar com zelo e assiduidade as plantações, renovando-as e substituindo-as quando necessário, colhendo os frutos e os depositando em lugar apropriado (§ 2º); sujeitar-se às prescrições dos diretores da colônia ou do proprietário do estabelecimento (§ 3º); e pagar sua cota de produtos a trabalhadores livres que tivessem sido contratados para fazer o seu serviço em caso de sua comprovada indolência (§ 4º).

Pela Decisão, eram considerados adiantamentos sujeitos a reembolso as despesas de viagem, alimentação e outros suprimentos fornecidos (art. 18). No caso de inadimplemento do pagamento após findo o tempo de contrato, o colono ficaria obrigado pela dívida e deveria permanecer na propriedade até pagá-la, incidindo ainda juros de 6% (art. 19). Se fosse satisfeito o débito, o colono poderia se retirar da colônia, desde que prevenisse com antecedência de seis meses o fazendeiro ou proprietário para que outra família pudesse substituí-lo (art. 20). Cada colono se responsabilizava individualmente por

sua cota, mas se algum integrante da família faltasse com suas obrigações, os demais membros ficariam implicados no pagamento da parcela do faltoso (art. 21). Nos contratos de parceria, após o término do tempo do contrato, se o colono tivesse se comportado bem, teria o direito de comprar ou aforar um lote de terra (art. 30).

Dos salários dos colonos deveriam ser designados valores a serem descontados para que fossem amortizados os adiantamentos concedidos a qualquer título (art. 33, § 2º) e para que as faltas no serviço fossem compensadas (§ 3º). Caso os colonos tivessem bom comportamento em suas parcerias ou no trabalho como assalariados, a Associação se comprometia a trazer seus parentes e a ajudar a estabelecê-los como proprietários (art. 46).

Assim, estavam propostas as condições ideais para a atração de imigrantes trabalhadores para o Brasil no sistema de imigração, em conformidade com um regime análogo à escravidão, sem que houvesse qualquer prejuízo financeiro dos fazendeiros contratantes. A posição dos proprietários de terra se tornaria mais forte, pois além de deter todas as informações e controlar todas as variáveis, seriam os credores da *nova classe*<sup>458</sup>. Neste sentido, DIÉGUES JÚNIOR definiu bem o pensamento da oligarquia agrária da época:

O escravo era a mão-de-obra para tudo; e como mão-de-obra, por extensão, é que se procurava também olhar o imigrante. Daí ser êste considerado braço: braço para lavoura. Procurava a grande lavoura estender ao imigrante o mesmo conceito de Antônio Vieira no século XVII, reiterado por Antonil no século XVIII - o escravo com mão e pés do senhor. E agora também o imigrante era olhado em idêntica situação<sup>459</sup>.

Liminarmente, o Regimento Provisório foi o responsável pelo incremento das iniciativas privadas no sentido de atrair imigrantes para o Brasil. Contudo, seus dispositivos extremamente desfavoráveis aos trabalhadores estrangeiros, depois de devidamente

conhecidos pelos imigrantes, iriam dificultar sobremaneira as ações governamentais e particulares neste sentido.

Não obstante as tentativas já descritas da diplomacia brasileira em cativar mão-de-obra agrícola, o país sofria concorrência de outras regiões em expansão, sobretudo EUA e possessões ultramarinas da Grã-Bretanha como a Austrália, e da França, que queria povoar a Argélia<sup>460</sup>. A propaganda enganosa realizada na Europa, as péssimas condições de trabalho dos imigrantes que já se encontravam no Brasil e a escravidão constituíram razões suficientes para que o país não recebesse o contingente populacional que necessitaria para desenvolver suas lavouras.

Em 1857, o Estado de São Paulo, que havia conseguido montar eficiente esquema baseado nos contratos de parceria para trazer imigrantes à província, atraindo principalmente alemães, sofreu forte abalo. Os imigrantes, que eram obrigados a trabalhar até saldar despesas com transporte, tinham suas dívidas abatidas com o valor da venda da safra do café que lhes cabia. Naquele ano, houve queda no preço do produto, o que conseqüentemente afetou o ganho dos colonos e despertou o descontentamento dos trabalhadores. O imigrante Thomas Davatz, que retornou à Alemanha, publicou o livro *Memórias de um Colono* contando as mazelas do sistema e como os imigrantes nunca conseguiam pagar suas dívidas<sup>461</sup>.

---

<sup>458</sup> GEBARA, Ademir. *O mercado de trabalho livre no Brasil*. São Paulo : Brasiliense, 1986, p. 199.

<sup>459</sup> DIÉGUES JÚNIOR, Manuel. *Imigração, urbanização e industrialização*., p. 34.

<sup>460</sup> Através da Decisão nº 122 (Aviso nº 2 de 31 de março de 1857), a Repartição Geral de Terras Públicas requisitou ao Ministro Brasileiro nos EUA para pedir a remessa do Relatório do *General Land Office* e outras publicações a respeito da colonização e da medição de terras norte-americanas. Apud. IOTTI, Luiza Horn (org.). *Imigração e colonização*., p.201. Isto prova que as medidas praticadas pelos EUA eram mais eficazes para a atração de estrangeiros. Assim, anos, mais tarde, por causa da diferença de preço, decisões expedidas em 1865 pelo governo imperial e endereçadas aos cônsules brasileiros na Europa mandavam que os mesmos pagassem a diferença de preço entre as passagens. Cf. ALMEIDA, Paulo Roberto. *Formação da diplomacia econômica no Brasil*., p. 362-363. Mais informações estão disponíveis na nota de rodapé nº 468.

<sup>461</sup> CALDEIRA, Jorge. et al. *Viagem pela história do Brasil*., p. 206.

Tal fato desencadeou reação em cadeia contra a emigração de europeus para o Brasil. Outros contratos foram fechados entre empresas privadas e o Governo<sup>462</sup>, e legislações foram editadas em 1858 com fins de aprimorar o transporte<sup>463</sup> e a distribuição<sup>464</sup> de colonos no país, mas a má fama brasileira já estava consolidada.

Em 1859, pelo restrito de Heydt, a Prússia proibiu a imigração de seus súditos para São Paulo. Depois Baden e Wurttemberg tomaram a mesma medida. Finalmente, em 1871, todo o Brasil foi afetado pelas medidas prussianas que só foram revogadas após a Abolição da Escravatura<sup>465</sup>. França e Inglaterra também restringiram as migrações para o Brasil, em 1876 e 1875, respectivamente. A Itália, mais tarde, seguiu o exemplo: proibiu a emigração para o Espírito Santo em 1895 e para São Paulo em 1902, através do decreto Prinetti<sup>466</sup>.

Até certo momento, o Estado brasileiro pareceu não se aperceber das reações adversas despertadas internacionalmente em razão do tratamento que dispensava às imigrações. Em 1863, a recém criada Diretoria das Terras Públicas e Colonização mandou reduzir despesas destinadas à colonização, principalmente aquelas já em andamento<sup>467</sup>. No

---

<sup>462</sup> Como exemplo, o Dec. nº 1.986, de 7 de outubro de 1857, aprovou o contrato celebrado entre o governo imperial e a Associação de Colonização para as províncias de Pernambuco, Paraíba e Alagoas, estabelecida no Recife. Apud. IOTTL, Luiza Horn (org.). *Imigração e colonização*., p. 221-230.

<sup>463</sup> O Dec. nº 2.168, de 1º de maio de 1858, aprovou o Regulamento para o Transporte de Emigrantes, mencionando a necessidade de víveres e provisões suficientes (Capítulo II), medidas sanitárias e de polícia (Capítulo IV), dentre outras. Apud. Id., p. 238-244.

<sup>464</sup> A Decisão nº 335 (Portaria), de 18 de novembro de 1858, deu instruções para a importação, a distribuição e o estabelecimento dos colonos no Brasil que ficassem em colônias criadas pelo governo ou que fossem contratados por fazendeiros, mais brandas que as condições do Regulamento Provisório. Foram previstas vendas de terra à vista com abatimento do preço (art. 1º, alínea 1ª). No caso de venda a prazo, foi previsto desconto em caso de adimplemento adiantado das obrigações (art. 1º, alínea 3ª). Passagens gratuitas foram concedidas aos colonos que viessem em grupos com mais de cinco elementos (art. 1º, alínea 6ª) e os contratos de locação de serviço não poderiam ultrapassar 2 anos (art. 2º, alínea 7ª). Despesas com hospedarias e transporte até a colônia não mais poderiam ser cobradas dos imigrantes (art. 2º, alínea 12) e moradas gratuitas seriam obrigatórias, quaisquer que fossem os tipos dos contratos, bem como as ferramentas e o tratamento de doenças (art. 2º, alínea 15). O colono não seria obrigado a trabalhar mais de 12 horas por dia e estaria dispensado do trabalho aos domingos e nos dias santos (art. 2º, alínea 21). Apud. Ibid., p. 246-249. Porém, o contrato de parceria não foi explicitamente mencionado no texto legal.

<sup>465</sup> DIÉGUES JÚNIOR, Manuel. *Imigração, urbanização e industrialização*., p. 46.

<sup>466</sup> Id., p. 46-47.

<sup>467</sup> A Decisão nº 150, de 14 de abril de 1863, da Diretoria das Terras Públicas e Colonização, do Ministério dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas (criada pelo Dec. nº 1.067, de 28 de julho de 1860) reduziu diárias e suprimentos de colonos e interrompeu todas as obras nas colônias do governo em Santa Catarina, excetuando Blumenau, que não fossem



entanto, dois anos depois, o mesmo órgão determinou que os Cônsules e Ministros do Brasil nas diversas Cortes européias deveriam conceder a diferença do preço das passagens entre os portos brasileiros e os da América do Norte<sup>468</sup>. Isto demonstra que as autoridades brasileiras entenderam que o país já não podia mais enfrentar a concorrência dos EUA em relação aos atrativos que os mesmos concediam aos emigrados europeus.

Face ao que apresentava a realidade, houve incremento considerável na legislação referente à imigração dos anos que precederam à Abolição da Escravatura. Em 1867 foi aprovado o Regulamento para as colônias do Estado (Dec. nº 3.784, de 19 de janeiro de 1867), que uniformizou a criação dos núcleos e o regime de sua administração, através de sistema mais igualitário de tratamento dos colonizadores<sup>469</sup>. Em 1870, o Dec. nº 4.547, de 9 de julho<sup>470</sup>, autorizou que asiáticos fossem trazidos como trabalhadores (locadores de serviço) para o Brasil, revelando que o preconceito contra não europeus havia cedido espaço às necessidades de mão-de-obra no campo. Não se sabe exatamente quantos indivíduos teriam vindo para o Brasil por meio deste contrato, ou mesmo se ele chegou a produzir efeitos, mas sua existência pode ter sido a razão de intensificação da presença árabe

---

urgentes e indispensáveis. A Decisão nº 151, exarada pelo mesmo órgão, diminuiu os gastos nas colônias de Santa Isabel e Santa Leopoldina, no Espírito Santo. IOTTI, Luiza Horn (org.). *Imigração e colonização*., p.265.

<sup>468</sup> Estas foram as Decisões nº 486 (Circular), nº 487 (Aviso) e nº 488 (Circular), todas de 25 de abril de 1865. Apud. Id., p. 286-287. Outras informações sobre as providências brasileiras frente à política migratória norte-americana, vide nota de rodapé nº 460.

<sup>469</sup> O Dec. nº 3.784, de 19 de janeiro de 1867, concedeu aos colonos, “[...] entre outros favores, o pagamento de terras em cinco prestações, a contar do fim do segundo ano de seu estabelecimento (art. 6º); lotes para os filhos maiores de 18 anos, que quisessem se estabelecer separadamente dos pais (art. 7º); edifício especial para abrigar os colonos recém-chegados e um auxílio gratuito de 20\$000 réis para o estabelecimento (art. 30)”. Ibid., p. 26. Este decreto vigeu até ter sua execução suspensa com alegação de falta de fundos pelo Dec. 7.570, de 20 de dezembro de 1879, confirmada pela Decisão nº 702, de 24 de dezembro de 1879, proferida pelo Ministério dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Esta Decisão deslocou a competência do fornecimento de benesses do governo imperial para as províncias e cessou as verbas destinadas à medição de terras. Apud. Ibid., p. 422-423.

<sup>470</sup> Há vários aspectos interessantes no texto deste Decreto. Porém, o que chama atenção é que os contratos firmados com asiáticos deveriam ser de locação de mão-de-obra, de acordo com o disposto na Lei nº 108, de 11 de outubro de 1837 (art. 17). Para permanecerem no Império, os trabalhadores deveriam ser recontratados pelo período de dois meses após findo o contrato inicial, sob pena de saírem às suas custas (art. 3º, item 11). Ainda são curiosidades: o art. 5º estipulava que a jornada de trabalho deveria ser de 10 horas, prorrogáveis por mais duas em caso de necessidade de compensação ou remunerada como extra; o art. 7º já mencionava a possibilidade de o imigrante trabalhar em fábricas e o art. 6º colocou expressamente que os trabalhadores não deveriam ser acostumados ao uso do ópio. Apud. Ibid., p. 304-265.

no país. Muitos mouros, principalmente sírios e libaneses, foram introduzidos no Brasil a partir de 1888<sup>471</sup>.

O Dec. nº 1.950, de 12 de julho de 1871, permitiu que houvesse concessão de carta de naturalização a todo o estrangeiro maior de 21 anos que a requeresse, desde que residisse no Brasil por mais de dois anos. Deste modo, abria-se a possibilidade de regularização da permanência de estrangeiros que não estivessem ligados a núcleos coloniais, chegados ao país por meio de contratos de parceria ou de locação de serviços, mesmo não sendo europeus. Na mesma linha, o Dec. nº 5.145, de 27 de novembro de 1872, isentou os emigrantes de apresentarem passaporte para transitarem de um ponto a outro do império.

Na década de 70 do séc. XIX foram celebrados vários acordos entre o governo e particulares para a entrada de imigrantes e colonos no Brasil. Em 1877, São Paulo reestruturou seu sistema de atração de imigrantes e começou a receber grande contingente de italianos, atraídos pela política subvencionada daquela província.

No início dos anos 80, a participação do governo imperial ficou seriamente comprometida em razão da suspensão do Dec. nº 3.784, de 1867, pelo Dec. 7.570, de 20 de dezembro de 1879. No mesmo sentido, a Decisão nº 15, do Ministério dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas determinou que os cônsules do Império não deveriam prometer quaisquer favores em relação ao desembarque, ao sustento e à colocação dos colonos até que cessasse o *déficit* orçamentário. Informava a Decisão nº 15, que assim que fosse oportuno, o governo apresentaria ao Poder Legislativo projeto de reforma da Lei de Terras para que fossem ampliadas as concessões gratuitas de lotes e facilitadas as aquisições de terras devolutas tanto por imigrantes quanto por nacionais, a preços módicos e

---

<sup>471</sup> Os Dec. nº 3.156, 3.157 e 3.158, ambos de 30 de junho de 1883, aprovaram créditos suplementares ao Ministério dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas para serem aplicados na colonização e na emancipação de colônias do

prazos elastecidos. Seriam também construídas benfeitorias cedidas aos imigrantes, a fim de melhorar o transporte e o escoamento de sua produção. Os contratos celebrados até então seriam cumpridos, mas novos não poderiam ser realizados.

Finalmente, o governo brasileiro havia se dado conta da ineficiência de seu arcabouço legislativo como fator capaz de cativar o trabalhador estrangeiro. Ao contrário, a Lei de Terras de 1850 nada mais era que entrave ao trabalho de nacionais e estrangeiros no campo, além de se constituir eficiente instrumento de dominação da elite agrária brasileira para a manutenção do *status quo ante* o regime de escravidão, sem qualquer prejuízo financeiro. Ao governo, restava a conta a ser paga na gerência da imigração.

Desta feita, algumas modificações importantes foram realizadas pelo governo. Durante a década de 80, créditos suplementares foram aprovados<sup>472</sup>, colônias emancipadas<sup>473</sup> e contratos reavaliados<sup>474</sup>. Contudo, e não obstante a escravatura estar com seus dias contados, o processo imigratório promovido pelo governo imperial já não tinha mais o mesmo vigor<sup>475</sup>. Somente a província paulista, com seu projeto próprio, prosperava na conquista de trabalhadores, principalmente italianos<sup>476</sup>, para suas lavouras de café<sup>477</sup>.

---

governo. Apud. Ibid., p. 431-433.

<sup>472</sup> Os Dec. n° 3.156, 3.157 e 3.158, ambos de 30 de junho de 1883, aprovaram créditos suplementares ao Ministério dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas para serem aplicadas na colonização e na emancipação de colônias do governo. Apud. Ibid., p. 431-433.

<sup>473</sup> Os Dec. n° 9.182 e 9.183, de 12 de abril de 1884, determinaram a emancipação das colônias de Caxias, Conde D'Eu e D. Isabel, todas no Rio Grande do Sul. Apud. Ibid., p. 434.

<sup>474</sup> O Dec. n° 8.819, de 30 de dezembro de 1882, aprovou a inovação do contrato celebrado com a Sociedade Colonizadora de 1849, em Hamburgo, para a introdução e estabelecimento de 1000 colonos na Colônia D. Francisca (atual Joinville). Apud. Ibid., p. 427-431.

<sup>475</sup> A Lei n° 3.349, de 20 de outubro de 1887, fixou despesas gerais do Império para 1888, autorizando a subvenção da colonização, por meio da reorganização da Secretaria do Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Contudo, também mandou reduzir o pessoal empregado, proibir novas contratações e diminuir gastos. Já em 1888, a Lei n° 3.396, de 24 de novembro de 1888, que orçou a receita geral do império para o ano de 1889, autorizou que verbas fossem empregadas no serviço de imigração. A Lei n° 3.397, exarada na mesma data, destinou verbas e terras devolutas para a colonização das províncias de Pernambuco, São Paulo, Minas Gerais, São Pedro do Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Paraná, Santa Catarina, Pará, Maranhão e Ceará. A administração dos recursos e da distribuição da terra caberia a cada província. Apud. Ibid., p. 436-438. Vislumbra-se, portanto, que após a Abolição da Escravatura houve incremento das políticas públicas ligadas à colonização, com a evidente regionalização do processo.

<sup>476</sup> “No período compreendido entre 1874 e 1889, ocorreu o fortalecimento do fluxo migratório, sobretudo italiano, em função da difícil situação social, política e econômica enfrentada pela Itália recém-unificada. [...] A imigração italiana, ocorrida no Brasil, com mais intensidade a partir de 1875, inseriu-se nesse contexto. Foi um movimento populacional que se desencadeou a interesses, tanto do governo brasileiro quanto do italiano. [...] No caso da Itália, a emigração vinculou-se,

Porém, tanto a Abolição da Escravidão<sup>478</sup> quanto a Proclamação da República deram novo fôlego ao imigrantismo, com a promulgação de vasto e eficiente corpo legislativo, tornando o país capaz de atrair em poucas décadas milhares de estrangeiros para o Brasil.

Com a Proclamação da República em 1889, encerrou-se o período de existência de imigração controlada por empresas colonizadoras dirigidas pelo Estado. Assim, a nova legislação republicana iria transferir totalmente para os Estados e iniciativa privada a organização e os lucros auferidos pelos empreendimentos de colonização. Apesar de as antigas províncias já cuidarem de seus processos de imigração, suas ações eram tolhidas pela falta de prerrogativas do governo imperial, como pela impossibilidade de distribuição de terras devolutas<sup>479</sup>. A atuação de companhias de imigração internacionais também foi intensificada. Estas eram, por meio de contratos com os Estados, encarregadas de recrutar, transportar e instalar os imigrantes no Brasil. Assim, numerosas levas de europeus de

---

inicialmente, ao descarte da população pobre, expulsa do processo produtivo, em função do desenvolvimento de relações capitalistas de produção, efetivado pelo recém instaurado Estado unitário. No século XIX, a unificação italiana e a incorporação da península ao sistema capitalista não incluíram as camadas populares. Os camponeses foram expulsos da terra. O pequeno artesanato foi parcialmente destruído. A indústria mostrou-se incapaz de absorver a mão-de-obra disponível. Assim, os italianos pobres foram obrigados a buscar, em outros países, as condições de vida que sua pátria lhes negava. No total, 24 milhões de peninsulares partiram da Itália, entre 1869 e 1962, para diferentes regiões do mundo”. Cf. *Ibid.*, p. 26-27.

<sup>477</sup> Em São Paulo, a imigração destinava-se a fornecer mão-de-obra para a grande lavoura, mas também havia a presença de imigrantes em pequenas propriedades, que surgiram ao lado dos latifúndios. A existência de minifúndios era parte do sistema e deveria funcionar ou como isca para atrair imigrantes ou como reservatório de mão-de-obra. A grande imigração paulista se organizou no final da monarquia, na eminência da Abolição da Escravatura. Na década de 80 do séc. XIX, os trabalhadores estrangeiros introduzidos nos cafezais permitiram desenvolvimento extraordinário da produção, o que geraria importante riqueza para o Estado até o ano de 1929. Assim, nos últimos anos do Império, a administração de São Paulo passou a coordenar processo de recrutamento de trabalhadores europeus, principalmente italianos, que vinham para o Brasil com as passagens subvencionadas pelo governo de São Paulo. Os estrangeiros eram recebidos por infra-estrutura já montada, assinavam contratos com o próprio fazendeiro ou seu representante na Hospedaria de Imigrantes e finalmente eram distribuídos pelas fazendas de café. O sistema de parceria foi amplamente adotado, apesar da existência de constantes atritos entre fazendeiros e lavradores. Cf. PETRONE, Maria Tereza Schorer. Imigração. In: FAUSTO, Boris (dir.). *O Brasil republicano: sociedade e instituições (1889-1930)*. Rio de Janeiro : Difel, 1978, v. II, p. 103-109. Para informações sobre o processo de imigração em outros Estados, verificar nota de rodapé nº 490.

<sup>478</sup> Segundo ALMEIDA, “[...] embora crescente na última década do Império, a imigração livre para o Brasil ainda se ressentia da manutenção do instituto do trabalho escravo, pudicamente referido, nos discursos governamentais, como sendo a ‘questão servil’”. ALMEIDA, Paulo Roberto. *Formação da diplomacia econômica no Brasil.*, p. 357.

<sup>479</sup> A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891 determinou, através do texto do art. 64, que pertenciam aos Estados as minas e terras devolutas situadas em seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção de território que fosse indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais. Cf. SENADO FEDERAL. Legislação Republicana Brasileira.

diferentes origens, principalmente italianos, espanhóis e portugueses aportaram no país no limiar da República.

Do ponto de vista ideológico, a Primeira República representou o coroamento do liberalismo no país contra o sistema de prerrogativas absolutistas traçado pela presença do Poder Moderador na Constituição de 1824. Desta forma, a distribuição de competências na Constituição de 1891 constituiu a tentativa de neutralizar o poder pessoal dos governantes e distanciar, tanto quanto possível, o Estado da Sociedade. A autonomia das antigas províncias expandiu-se ao grau de descentralização capaz de consolidar a idéia de federação importada do sistema norte-americano<sup>480</sup>.

Entretanto, a situação da imigração era prioridade do governo republicano e as primeiras leis sobre o assunto não esperaram a promulgação da Constituição de 1891. Em 1889, o Governo Provisório, chefiado pelo Marechal Deodoro da Fonseca, editou decretos sobre a naturalização dos estrangeiros no Brasil<sup>481</sup>, além da publicação do Dec. nº 163, de 16 de janeiro de 1890, que criou colônias nacionais no território da Guiana Francesa, atual Amapá<sup>482</sup>. No ano seguinte, vários outros decretos e decisões foram criados regulando

---

<sup>480</sup> AMARAL, Roberto; BONAVIDES, Paulo. *Textos políticos da história do Brasil.*, p. 249-250.

<sup>481</sup> O Dec. nº 13-A, de 26 de novembro de 1889 regulou a concessão de naturalizações, por portarias, independente das formalidades exigidas nos Decretos nº 808-A, de 27 de junho de 1855 e nº 1.950, de 12 de julho de 1871. O Dec. nº 58-A, de 14 de dezembro de 1889, providenciou a naturalização dos estrangeiros residentes na República, que seriam adotadas pela Constituição de 1891. Apud. IOTTI, Luiza Horn. *Imigração e colonização.*, p. 444-445.

<sup>482</sup> No início da República, Brasil e França discordavam sobre as fronteiras entre a Guiana Francesa e o Amapá. O Dec. nº 163 foi uma das providências tomadas pelo governo para que, segundo seu texto, se satisfizesse a “[...] a urgente necessidade de povoamento das nossas fronteiras, especialmente da fronteira amazônica, ainda em grande parte contestada por governos europeus e até hoje totalmente indefesa”. É interessante notar que este decreto ainda continha, como causa moralista para a criação de colônias na região, a possibilidade proporcionar “[...] a posse de terrenos cuja exploração permita o sustento dos membros dessas classes [trabalhadoras] e a conseqüente moralização do povo, pela instituição regular da família, do domicílio e da propriedade”. Apud. *Ibid.*, p. 445. Afora as preocupações advindas do falso moralismo do governo, havia boas razões para que houvesse o povoamento da região. A França foi, depois de San Marino, o primeiro governo europeu a reconhecer a República, em 20 de junho de 1890, embora tivesse pretendido subordinar o ato à solução das questões limítrofes no norte. A questão do Amapá foi levada a arbitramento em Berna, defendida pelo Barão do Rio Branco. O Conselho Federal Suíço deu decisão favorável ao Brasil em 1º de dezembro de 1900. O laudo definiu o Rio Oiapoque como sendo o marco de fronteira, conforme o art. 8º do Tratado de Utrecht, de 1713. Cf. GARCIA, Eugênio Vargas. *Cronologia das relações internacionais do Brasil.*, p. 71.

questões relacionadas com o uso do passaporte<sup>483</sup> e a naturalização<sup>484</sup>. Contudo, as providências mais relevantes daquele ano foram minuciosamente elaboradas pelo Governo Provisório com intuito de regulamentar a introdução e a permanência dos imigrantes, bem como a formação de novos núcleos coloniais.

Como brevemente demonstrado anteriormente, as medidas em relação à imigração mudaram irremediavelmente com o advento da República. O Dec. nº 528, de 28 de junho de 1890, traçou vasto programa de imigração. Na tentativa de demonstrar aos imigrantes a garantia da efetividade dos auxílios que foram prometidos tanto no país de origem quanto na assinatura do contrato, o governo se comprometeu a subsidiar o desenvolvimento das correntes migratórias, concedendo passagens<sup>485</sup> aos estrangeiros (art. 5º) e concessões à iniciativa privada.

O art. 1º dispôs que era inteiramente livre a entrada, nos portos da República, de indivíduos válidos e aptos para o trabalho, que não estivessem sujeitos à ação criminal em seu país, excetuando os indígenas da Ásia ou da África. Estes só poderiam adentrar no território nacional mediante autorização do Congresso Nacional. Os agentes consulares brasileiros deveriam obstar a partida de contingente imigrante daqueles continentes (art. 2º). Pelo disposto no art. 3º, a polícia impediria o desembarque de tais indivíduos, bem como de mendigos e indigentes. Apesar de haver sido negada enfaticamente a entrada de asiáticos

---

<sup>483</sup> O Dec. nº 212, de 22 de fevereiro de 1890, revogou as leis que exigiam passaporte em tempo de paz, pelo procedimento “[...] estar em manifesta oposição a um regime de completa liberdade individual [...]”. Apud. IOTTI, Luiza Horn. *Imigração e colonização*., p. 446-447.

<sup>484</sup> A Decisão nº 38, de 14 de março de 1890, proferida pelo Ministério dos Negócios do Interior, determinou que poderiam ser alistados eleitores os estrangeiros naturalizados que soubessem escrever, embora não conhecessem a língua portuguesa. Somente os analfabetos estariam excluídos, pela presunção de incapacidade. O Dec. nº 277-E, de 22 de março de 1890, declarou que seriam considerados cidadãos brasileiros e incluídos no alistamento eleitoral os estrangeiros que assim quisessem, desde que preenchidos os requisitos legais. O Dec. nº 277-E, de 22 de março de 1890, determinou como se procederia a eliminação do nome do estrangeiro do alistamento eleitoral que não aceitasse a nacionalidade brasileira. O Dec. nº 396, de 15 de maio de 1890, estabeleceu providências para facilitar a execução do Dec. 58-A referente à naturalização de estrangeiros residentes na República. Apud. Id., p. 447-449. Verifica-se, pois, a evidente preocupação do Governo Provisório em regularizar a situação dos estrangeiros que quisessem se naturalizar e compor o eleitorado brasileiro.

como imigrantes no Brasil, no texto legal não havia explicação de ordem moral ou étnica para tanto. Deduz-se, contudo, que o preconceito racial teria instigado os legisladores.

Os imigrantes ficariam, segundo o Dec. nº 528, sob a proteção especial do governo e das Inspetorias Geral e Especiais de Terras e Colonização durante os seis meses que decorressem após a chegada (art. 12). Esta norma, apesar de discriminar asiáticos e africanos, incrementou o processo de entrada de imigrantes no Brasil.

O Capítulo III tratou da venda dos lotes aos imigrantes, determinando o art. 26 que este deveria receber, no ato de seu estabelecimento, título provisório de sua propriedade, no qual seriam lançados o preço do lote e as benfeitorias adiantadas pelo proprietário (casa provisória, sementes, ferramentas, etc.). A propriedade ficaria hipotecada até o final do pagamento<sup>486</sup>.

A restrição a orientais seria abrandada pela Lei nº 97, de 15 de outubro de 1892, que permitiu o livre acesso ao território nacional de imigrantes chineses e japoneses<sup>487</sup>. Mas, ainda assim, uma concessão legal teve de ser feita para que o preconceito<sup>488</sup> fosse driblado, suprimindo a ausência de mão-de-obra na lavoura. Contudo, é interessante notar que os árabes

<sup>485</sup> O Dec. nº 144, de 5 de julho de 1893, autorizou o pagamento de passagens de imigrantes, abrindo crédito suplementar para tal fim. No mesmo sentido, o Dec. nº 1.470, de 13 de julho do mesmo ano abriu crédito ao Ministério dos Negócios da Indústria, Viação e Obras Públicas crédito para pagamento das passagens de imigrantes. Apud. *Ibid.*, p. 476-477.

<sup>486</sup> O Dec. nº 1.861, de 30 de outubro de 1894, adotou modelos para expedição de títulos de propriedade de lotes das terras vendidas aos migrantes, pois as disposições do art. 26 do Dec. nº 528, de 28 de junho de 1890, estavam sendo desrespeitadas. Apud. *Ibid.*, p. 478-484.

<sup>487</sup> Pelo art. 2º da Lei nº 97, o governo estava autorizado a executar o tratado que firmou com a China, anos antes (em 5 de setembro de 1880 foi celebrado em Tientsin, o Tratado de Amizade, Comércio e Navegação entre o Brasil e a China) e a celebrar tratado análogo com o Japão. O Tratado de Amizade, Comércio e Navegação entre o Brasil e o Japão seria firmado em 5 de novembro de 1895 e em 18 de junho de 1908 chegariam os primeiros nipônicos no Brasil, a bordo do navio *Kasato Maru*, procedente de Kobe, com 781 imigrantes a bordo. Apud. *Ibid.*, p. 476; e GARCIA, Eugênio Vargas. *Cronologia das relações internacionais do Brasil.*, p. 72, 81, 89.

<sup>488</sup> Algumas razões fizeram com que o governo de São Paulo se interessasse pelo imigrante japonês. Primeiramente, cita-se a constante instabilidade do europeu tanto na fazenda como na cidade, que usualmente se rebelava contra as condições de trabalho e as cláusulas do contrato de parceria. A redução da corrente imigratória em razão de fatos externos, como o decreto Prinetti, e de fatores internos, provocados, principalmente, pela superprodução da lavoura de café, também foram importantes. Por fim, a possibilidade de abrir novo mercado para o produto serviu de chamariz final para que os motivos econômicos superassem o preconceito racial. De 1908 a 1925 o governo de São Paulo subvencionou parcialmente o preço das passagens, com ajuda dos fazendeiros, que fizeram os imigrantes ressarcirem sua parte em prestações. A partir de 1926, os japoneses passaram a ser subvencionados pelo Japão e o capital daquele país também foi introduzido, fazendo com que o elemento nipônico pudesse ser proprietário. A partir de 1930, houve interesse pela Amazônia, onde o governo brasileiro já

continuaram entrando no Brasil, principalmente os sírio-libaneses, sem que qualquer providência legal fosse tomada<sup>489</sup>.

O Dec. nº 603, de 26 de julho de 1890, reorganizou o a Inspetoria Geral de Terras e Colonização. Segundo seu art. 1º, tal órgão se responsabilizaria pela fiscalização dos serviços relativos à medição e demarcação de terras, à legitimação de posses e à revalidação de concessões, à colonização e à imigração (art. 1º). A Inspetoria Geral ficou subordinada ao Ministro e Secretário de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas (art. 3º) e sob sua supervisão estava a Repartição Central de Terras e Colonização (art. 2º).

O Dec. nº 1.187, de 20 de dezembro de 1890, determinou que, a partir da data de sua promulgação, as concessões para fundação de núcleos e novos contratos de imigração só poderiam ser realizadas mediante autorização do Congresso. Este texto legal serviu para aplacar a ânsia da iniciativa privada, que viu nas concessões feitas pelo Dec. nº 528 a possibilidade de realização de negócios extremamente lucrativos, mas, na maioria das vezes, irresponsáveis.

Com o advento da Constituição de 1891, políticas eminentemente diferenciadas em relação à imigração foram aplicadas nos Estados, dotados de autonomia para traçar a condução de vários itens da pauta política, inclusive no que correspondia à implementação de leis sobre colonização e imigração<sup>490</sup>. Esta disposição foi ainda ancorada pela lei orçamentária de 1894, que atribuiu os itens como sendo de atribuição estatal<sup>491</sup>.

---

havia concedido terras em 1927. O sistema de cotas da Constituição de 1934 foi o responsável pela drástica diminuição da imigração japonesa, que findou anos mais tarde. Cf. PETRONE, Maria Tereza Schorer. *Imigração*, p.105-108.

<sup>489</sup> Em 1900, o fluxo de sírio-libaneses para o Brasil aumentou em virtude das opressões sofridas no Império Otomano. GARCIA, Eugênio Vargas. *Cronologia das relações internacionais do Brasil.*, p. 84.

<sup>490</sup> Alguns Estados desenvolveram programas de imigração após a Proclamação da República. *Minas Gerais*, que tinha grandes plantações de café, tentou implementar sistema análogo ao paulista. Em 1892, o Estado passou a subsidiar passagens, que deveriam ser reembolsadas em 2/3 do valor pelos imigrantes. Os fazendeiros ficavam responsáveis por parte das despesas. Em 1894, percebeu-se que o sistema era infrutífero e o governo estadual passou a subsidiar integralmente as passagens até 1897, o que atraiu italianos e alemães. Tentou-se criar alguns núcleos coloniais no sul do Estado, com a presença principalmente de italianos. Em 1911, havia cerca de 150.000 mil destes imigrantes ou em fazendas, ou em colônias. Em *Santa Catarina*, a colonização foi praticamente toda realizada pela iniciativa privada, já que o Estado não possuía meios suficientes para subsidiá-la. O governo federal ainda subsidiou a vinda para o Estado nos primeiros anos da



Por estes motivos, as normas sobre a imigração que se seguiriam até 1907, editadas pelo governo federal, seriam, em sua maioria, no sentido de diminuir a participação da União no processo de atração de mão-de-obra externa<sup>492</sup>. Mais relevante foi a edição do Dec. nº 904, de 12 de novembro de 1902, que regulou o art. 69, §§ 1 a 6, da Constituição de 1891 sobre a naturalização de estrangeiros. Entretanto, em relação às obrigações contratadas, importante direito foi estabelecido para o trabalhador rural em 1904. O Dec. nº 1.150, de 5 de janeiro de 1904, considerou privilegiada a dívida proveniente do pagamento de salários para o rurícola, vez que o débito seria satisfeito pelo produto da colheita que tivesse obtido com seu trabalho, salvo sob a safra houvesse garantia de hipoteca ou penhor agrícola.

As leis orçamentárias do período entre 1904 e 1906<sup>493</sup> somente previam verbas para o agasalho e o transporte de imigrantes espontâneos, que chegassem aos portos brasileiros sob suas expensas e que fossem acolhidos de acordo com o art. 1º do Dec. nº 528,

---

República e após 1907. O *Rio Grande do Sul* foi o único Estado que conseguiu organizar a colonização depois que as terras devolutas e os serviços de colonização e imigração passaram para a alçada dos Estados. Em 1908, depois que o governo federal passou a subvencionar as passagens e até a Primeira Grande Guerra, houve muitos incentivos para cativar imigrantes para o Estado. Mas, em 1914, o governo do Rio Grande do Sul pôs fim à imigração oficial, pois, naquele ano, acabaram as terras devolutas aproveitáveis para a colonização. No *Paraná*, a imigração mais significativa só ia ocorrer no fim do Império, após a província haver se desmembrado de São Paulo, em 1854. Não se encontravam no Estado áreas compactas de uma só etnia ou territórios definidos para a colonização, como nos demais Estados do sul. Assim, maior número de nacionalidades apareceram (russos, poloneses, ucranianos, holandeses, alemães e italianos) e se interpenetraram, tentando preservar sua identidade cultural. No começo da República, levadas consideráveis de imigrantes polacos-russos, ucranianos, italianos e alemães são mandadas para o Paraná e enviadas para colônias federais. Depois da ausência de intervenção da União até em 1914, 10 novos núcleos foram formados. Em 1932, no norte do Estado, alemães se instalaram em núcleos coloniais e japoneses, vindos de São Paulo, fundaram cidades. O *Espírito Santo*, no Império, recebeu razoável imigração de italianos e alemães, mas na Primeira República um número diminuto de estrangeiros entrou no Estado. A falta de comunicação e transporte isolou os primeiros imigrantes, que não foram substituídos. Uma iniciativa de criação de colônias no vale do Rio Doce fracassou, o que deu origem ao decreto italiano de 20 de julho de 1895, que proibiu o embarque para o Estado. Cf. PETRONE, Maria Tereza Schorer. *Imigração*, p.121-133. Para informações sobre o processo imigratório em São Paulo, verificar nota de rodapé nº 477.

<sup>491</sup> A Lei nº 266, de 24 de dezembro de 1894 fixou a despesa geral da República dos Estados Unidos do Brasil para o exercício de 1895. Apud. SENADO Federal. *Legislação Republicana Brasileira*. Brasília.

<sup>492</sup> O Dec. nº 2.426, de 2 de janeiro de 1897 suprimiu a Agência Central de Imigração e o Dec. nº 2.427, editado na mesma data, transferiu as obrigações da Agência Central de Imigração para a Diretoria Geral da Indústria, atendendo o disposto na Lei de orçamento para o exercício de 1897 (Lei nº 429, de 10/12/1896). O Dec. nº 2.598, de 31 de agosto de 1897, extinguiu a Hospedaria de Imigrantes estabelecida na estação de Pinheiros, para imigrantes espontâneos. Apud. IOTTI, Luiza Horn. *Imigração e colonização*. 484-485.

<sup>493</sup> O Dec. nº 1.316, de 1º de dezembro de 1904, fixou as despesas da República para o ano de 1905. Os Decretos nº 1.449 e 5.814, de 26 de dezembro de 1905 autorizaram verbas suplementares para o transporte de imigrantes. A Lei nº 1.453, de 30 de dezembro de 1905, fixou as despesas para o exercício de 1906. Apud. Id., p. 490-492.

de 28 de junho de 1890. Porém, findo o mandato de Rodrigues Alves, o governo do novo presidente, Afonso Penna, mudaria o panorama legislativo brasileiro sobre imigração.

Assim, no final de 1906, o governo federal agiu mais firmemente em relação à imigração, criando o Ministério dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio. Segundo o art. 2º do Dec. nº 1.606, de 29 de dezembro de 1906, cabiam ao Ministério o estudo e o despacho sobre imigração, colonização, catequese e civilização dos índios. A lei orçamentária para o exercício de 1907 (Dec. nº 1.617) foi editada um dia depois do Dec. nº 1.606 e detalhou pormenorizadamente o auxílio que seria concedido aos agricultores, bem como as verbas destinadas a subvenções e publicações de propaganda<sup>494</sup> no estrangeiro. Nesta mesma época, como atestado no item anterior, verificou-se grande êxodo rural de imigrantes, as greves se repetiam em São Paulo, havia supersafra na produção de café e vários estrangeiros ligados ou não aos movimentos anarco-sindicais foram expulsos do país.

Em 19 de abril de 1907, foi promulgado o Dec. nº 6.455, que seria peça importante para a regulamentação da imigração no Brasil. Por meio deste decreto, a União chamou para si a responsabilidade pelo povoamento do solo nacional, mediante acordo com governos estaduais, empresas de viação férrea ou fluvial<sup>495</sup>, companhias ou associações e particulares, com auxílios e subvenções. O art. 2º determinou:

---

<sup>494</sup> O Dec. nº 6.668, de 3 de outubro de 1907, aprovou instruções para o serviço de propaganda e expansão econômica do Brasil no estrangeiro, determinando que, nos países europeus onde fosse conveniente, delegados especiais deveriam promover a propaganda brasileira. Apud. *Ibid.*, p. 517-520.

<sup>495</sup> O art. 60 do dec. define empresa de viação qualquer entidade singular ou coletiva que tivesse a seu cargo a construção e exploração de estrada de ferro ou de rodagem, ou serviço de navegação, em contrato definido pela União ou pelos Estados. Apud. *Ibid.*, p. 504.

Serão acolhidos como imigrantes os estrangeiros menores de 60 anos<sup>496</sup>, que, não sofrendo de doenças contagiosas, não exercendo profissão ilícita, nem sendo reconhecidos como criminosos, desordeiros, mendigos, vagabundos, dementes, ou inválidos, chegarem aos portos nacionais com passagem de terceira classe, à custa da União, dos Estados ou de terceiros; e o que, em igualdade de condições, tendo pago suas passagens, quiserem gozar dos favores concedidos aos recém-chegados<sup>497</sup>.

O art. 9º do Dec. nº 6.455 considerou imigrantes espontâneos os que viessem de portos estrangeiros por conta própria, com passagens de 2ª ou 3ª classe<sup>498</sup>. Neste contexto, há grande diferenciação para com os passageiros estrangeiros de 1ª classe, que mesmo sendo trabalhadores, não eram regidos por este dispositivo legal. Para estes, não havia qualquer restrição quanto à entrada no território brasileiro, que deveria ocorrer por meio da apresentação do passaporte com o devido visto consular.

Este Decreto, bastante pormenorizado, tratava, no Título II, da organização dos núcleos coloniais (Capítulo I), fundados pela União (Capítulo II), e pelos Estados, com o acordo da própria União (Capítulo III). Também regulava a colonização realizada por empresas de viação, através do povoamento das marginais de estradas ou de rios (Capítulo IV), ou por companhias, associações ou particulares que utilizassem de terras propícias para divisão e venda de lotes (Capítulo V).

Pelo disposto no Título III, os imigrantes deveriam se fixar no país como proprietários territoriais, em lotes de núcleos coloniais ou de outras terras que fossem satisfatórias para a pretensão (art. 92, Capítulo I). A introdução de imigrantes no território nacional se daria através das companhias de navegação ou armadores que fossem autorizados pelo governo federal, assegurando-se, assim, higiene e comodidade na viagem ultramarina (art. 104, Capítulo II). A recepção, o desembarque, a hospedagem, o sustento e a

---

<sup>496</sup> Os maiores de 60 anos e inaptos para o trabalho, segundo o art. 2º do Dec., só seriam admitidos quando acompanhados pela família, havendo nesta pelo menos um indivíduo válido para o trabalho. Apud. Ibid., p. 496.

<sup>497</sup> Apud. Ibid., p. 496.

<sup>498</sup> Apud. Ibid., p. 508.

expedição dos imigrantes ficavam a cargo da União, no porto do Rio de Janeiro (art. 117, Capítulo III). No caso de portos estaduais, as despesas correriam por conta do Estado interessado, podendo a União concorrer com auxílio, mediante prévio acordo (art. 118, Capítulo III).

Este Dec. de nº 6.455 representou nova concepção em relação à imigração, inaugurando o intervencionismo do governo republicano sobre a matéria, visto que a maioria dos Estados não tinha conseguido manter processos frutíferos para a introdução de trabalhadores imigrantes em seus territórios. E, para auxiliar na condução dos trabalhos, o Dec. nº 6.479, de 16 de maio de 1907, criou a Diretoria Geral do Serviço de Povoamento, ligada ao Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas, ao qual competia promover a introdução de imigrantes por iniciativa do governo e superintender os serviços de recepção, desembarque, hospedagem e expedição dos mesmos (art. 2º, item I). Desta forma, comparando com as informações do item anterior, conclui-se que esta matéria tinha mais relevância para o governo federal que a regulamentação do mercado de trabalho.

Em 1911, já sob a égide do governo de Hermes da Fonseca, o Dec. nº 9.081, de 3 de novembro, deu novo regulamento ao Serviço de Povoamento, deixando claro que a imigração espontânea seria bem vinda, mas enquanto esta não fosse possível, auxílios deveriam ser concedidos aos estrangeiros, ampliando o rol anteriormente já concedido no Dec. nº 6.455 (art. 5º). Entretanto, aos que chegassem espontaneamente nos portos brasileiros, cabia ao governo e não mais ao imigrante decidir sobre o recebimento dos favores concedidos à imigração subvencionada (art. 7º). É interessante notar que mudanças substanciais não foram feitas em relação ao texto do Dec. nº 6.455, mas foram introduzidas minúcias relativas às funções exercidas pelo quadro de funcionários do Serviço de Povoamento, além da especificação de ordenado e gratificações.

Em 1913, o Dec. nº 10.105, de 5 de março de 1913, aprovou novo regulamento sobre terras devolutas no Brasil. No entanto, apenas 2 anos depois, no governo de Wenceslau Braz, o Dec. nº 11.485, de 10 de fevereiro de 1915, suspendeu o regulamento de terras devolutas, revogando o Dec. nº 10.105. Esta inconstância do governo federal sugere que a indecisão dos rumos da Primeira Guerra Mundial tenha afetado a disposição governamental em manter os dispositivos sobre as terras devolutas, visto que em 1914, os índices imigratórios haviam diminuído em comparação com o ano anterior<sup>499</sup>. 1913 marcou o imigrantismo no Brasil como sendo o ano em que chegaram mais *passageiros de 2ª e 3ª classe* no país (em uma apropriação do conceito de imigrantes trazido pelo nº 6.455 e repetido no Dec. nº 9.081). Por causa das medidas intervencionistas tomadas pela União, o número de imigrantes em 1908 aumentou até atingir o ponto culminante em 1913, quando chegaram no Brasil cerca de 192.683 imigrantes<sup>500</sup>.

E ainda em 1913, em 18 de abril, o embaixador dos EUA no Brasil, Edwin Morgan, comunicou ao governo brasileiro a retirada de processo antitruste que havia sido movido contra o café brasileiro, que então representava 80% da produção mundial<sup>501</sup>. Desta forma, naquela data, apesar de o Dec. nº 10.105 haver sido promulgado um mês antes, já havia a preocupação governamental em ampliar os lucrativos negócios brasileiros do café com os EUA, o que só seria possível com a atração de mão-de-obra rural.

---

<sup>499</sup> “O surgimento da Primeira Grande Guerra trouxe, como era de esperar, queda no volume da imigração, de modo que nos cinco anos de luta apenas 147.625 imigrantes entraram no Brasil. Os portugueses, os espanhóis e os italianos são as principais correntes na pauta de imigração, representando-se todavia por números relativamente baixos: 58.965 aqueles, 38.166 os segundos, e 22.578 os últimos. Os japoneses aparecem também com 12.750 imigrantes; os demais grupos, porém, figuram com número inferior a dez mil”. DIÉGUES JÚNIOR, Manuel. *Imigração, urbanização e industrialização*., p.61.

<sup>500</sup> Cf. PETRONE, Maria Tereza Schorer. *Imigração*., p.99.

<sup>501</sup> GARCIA, Eugênio Vargas. *Cronologia das relações internacionais do Brasil*., p. 92.

Contudo, a Primeira Guerra Mundial modificou o panorama e medidas mais rígidas, coerentes aos tempos de beligerância, foram tomadas, dificultando a entrada de estrangeiros no Brasil, principalmente em relação aos súditos inimigos<sup>502</sup>.

Nesse ínterim, surgiu, no governo de Epitácio Pessoa, onda nacionalista, que se concretizava através de campanhas declaradas contra os estrangeiros que se encontravam no Brasil<sup>503</sup>. Logo as leis seriam afetadas no sentido de nacionalizar os setores econômicos da sociedade. Em 1920, o Dec. nº 4.182, de 13 de novembro, instituiu a fiscalização bancária, regulamentado pelo Dec nº 14.728, de 16 de março de 1921. O Dec. nº 14.728 regulamentou pesados encargos para as instituições financeiras alienígenas. Pelo disposto no art. 14, não seriam autorizados a funcionar os bancos e as casas bancárias estrangeiras que tivessem em seus estatutos proibição à presença brasileira na gerência de seus conselhos de administração e no exercício de qualquer emprego no estabelecimento. Seguindo nesta linha de nacionalização do trabalho, o art. 15 determinava que os bancos estrangeiros e nacionais seriam obrigados a ter pelo menos metade de funcionários brasileiros em seus quadros.

No mesmo ano, entrou em vigor a primeira lei que efetivamente restringiu a entrada de imigrantes no Brasil, o Dec. nº 4.247, assinado por Epitácio Pessoa, em 6 de janeiro de 1921. Denominada posteriormente *Lei dos Indesejáveis*, segundo STROZENBERG, seu texto legal estabeleceu '[...] restrições de natureza policial e médica à

---

<sup>502</sup> Neste contexto, 1917 foi um ano marco. Em 11 de abril, alguns dias após o paquete *Paraná* ter sido atingido por submarino germânico, o então neutro Brasil rompeu relações diplomáticas com a Alemanha. Depois do vapor *Macau* ter sofrido o mesmo destino, em 26 de outubro o Brasil reconheceu o estado de guerra iniciado pelo Império alemão. Sancionada a Lei da Guerra em 16 de novembro, o governo brasileiro foi autorizado a tomar represálias contra bens e súditos inimigos. Cf. Id., p. 95. A Lei da Guerra mencionada por Garcia é o Dec. nº 3.393, de 16/11/1917, que autorizou o governo a declarar o estado de sitio nas partes do território da união onde haveria necessidade, além dos deveres da situação. Apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

<sup>503</sup> No governo de Epitácio Pessoa, em 1921, um grupo de cidadãos negros norte-americanos de Chicago tentou emigrar para o Brasil. Os estadunidenses haviam acreditado nas vantagens prometidas pela propaganda institucional referentes ao *paraíso racial* dirigidas aos nacionais daquele país para que se estabelecessem como agricultores em terras brasileiras. Contudo, este não era o tipo de imigrante que se desejava atrair para o Brasil, e complicadas negociações diplomáticas impediram a vinda dos indivíduos para o país. Cf. STROZENBERG, Ilana. *Aquarela do Brasil.*, 1997. 225 f. Tese (Doutorado em Comunicação Social) - Escola de Comunicação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, p. 173.

entrada de estrangeiros”, camuflando ranço herdado dos jacobistas<sup>504</sup>. Pelo disposto no art. 1º, eram impedidos de entrar no Brasil os portadores de debilidades físicas, doenças graves ou incuráveis; os que não pudessem comprovar possuir renda ou familiares capazes de garantir sua subsistência; os portadores de doenças contagiosas graves; as mulheres que procurassem o país para se dedicar à prostituição<sup>505</sup>.

O art. 2º, o qual definiu as condições de expulsão dos estrangeiros, previa que esta medida seria cabível aos imigrantes que tivessem o comportamento considerado criminoso pelas autoridades brasileiras ou de outro país, ou que ameaçassem com sua conduta a ordem moral e política estabelecida<sup>506</sup>.

Conforme atesta STROZENBERG, *in verbis*,

Selecionando os imigrantes a partir de critérios individuais, sem estabelecer diferenças por origem étnica ou nacional, as determinações do decreto de 1921 condicionavam primordialmente o ingresso do estrangeiro à sua condição de trabalhador, de indivíduo produtivo, tomando as precauções para que não fosse um elemento perturbador da estabilidade social, seja por razões econômicas, morais ou políticas<sup>507</sup>.

Dois anos mais tarde, o Dec. nº 16.051, de 26 de maio de 1923, aprovou a Convenção de Emigração e Trabalho entre o Brasil e a Itália. Este ato, que pareceria contraditório tendo em vista a recém promulgação da *Lei dos Indesejáveis*, constituiu um misto de exercício de retórica e boa vontade diplomática entre os dois países. A retórica se justificou em razão do Dec. nº 4.247 não haver discriminado a imigração italiana especialmente. Porém, houve certa boa vontade da Itália em firmar tal Convenção, visto que,

---

<sup>504</sup> DIÉGUES JÚNIOR, Manuel. *Imigração, urbanização e industrialização*., p. 348.

<sup>505</sup> STROZENBERG, Ilana. *Aquarela do Brasil*., p. 27.

<sup>506</sup> *Ibid.*, p. 27-28.

<sup>507</sup> *Ibid.*, p. 28.

alguns anos antes, o Estado italiano havia impedido que seus cidadãos emigrassem para São Paulo e Espírito Santo, apesar de já ter revisto sua posição anteriormente.

Ainda no período de Epitácio Pessoa, outras manifestações nacionalistas ocorreram, influenciando o arcabouço jurídico. O Dec. nº 16.184, de 25 de outubro de 1923, aprovou e mandou executar o regulamento de pesca, nacionalizando a atividade. Três anos mais tarde, o Dec. nº 16.761, assinado em 31 de dezembro de 1924 por Arthur Bernardes, confirmou as disposições do Dec. nº 4.247, especificando os procedimentos de controle de entrada dos imigrantes no território nacional, sob a fiscalização da Diretoria Geral do Serviço de Povoamento e do Serviço Nacional de Saúde Pública. O Dec. também foi responsável pelo registro obrigatório das companhias de navegação. Apesar da extensa regulamentação federal, o Dec. manteve a autonomia de decisão dos Estados para a questão (art. 7º, § 3)<sup>508</sup>.

A revolução de 1930, entretanto, operou algumas mudanças relevantes na política imigratória do país, que entrou em choque com as leis anteriores. Dois meses depois de assumir a chefia do Governo Provisório, Getúlio Vargas assinou o Dec. nº 19.482 (de 12 de dezembro), conhecido como *Lei dos 2/3*, que colocou o governo central no controle da questão imigratória, sob a responsabilidade direta do Ministério do Trabalho.

Segundo o texto do Dec. nº 19.482, ser colono ou trabalhador agrícola ainda eram condições primordiais para que o imigrante entrasse no país. Entretanto, o *passageiro de 2ª ou 3ª classe* teria seu acesso ao mercado de trabalho brasileiro limitado pela preocupação com o amparo dos trabalhadores nacionais. Desta feita, a principal preocupação da lei se resumia em proteger o trabalhador nacional, ameaçado de desemprego, contra a concorrência da força de trabalho estrangeira<sup>509</sup>.

---

<sup>508</sup> Ibid., p. 28.

<sup>509</sup> Ibid., p. 28.



Para tanto, a lei previa, ao mesmo tempo, formulações para o controle da entrada de imigrantes no país e medidas para a reserva de oferta de trabalho aos brasileiros. Assim, o art. 1º limitava o acesso de imigrantes, exceto nos casos em que eram comprovadamente domiciliados no Brasil ou que sua vinda tivesse sido solicitada ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio pelos interventores federais para serviços agrícolas. Também compunha o rol de exceções a situação em que atendessem aos *bilhetes de chamada*, emitidos por parentes ou famílias de agricultores que lhes garantissem trabalho.

Em se tratando de estrangeiros que não se adequassem aos requisitos do art. 1º e quisessem permanecer no país por mais de 30 dias, o art. 2º preconizava que seria condição imprescindível a prova de possuírem quantia mínima de dois a três contos de réis. O artigo 3º, responsável pela alcunha da lei, estabeleceu que, para todos os indivíduos, empresas, associações e firmas comerciais que tivessem alguma ligação com o governo federal, caberia demonstrar perante o MTIC que pelo menos dois terços de seus empregados, de quaisquer categorias, seriam brasileiros natos<sup>510</sup>. Evidentemente, os dispositivos mais restritivos da lei se aplicavam aos operários estrangeiros, pois não atingiam os colonos que viessem em grupos organizados para o trabalho no campo, pelo intermédio de companhias e associações.

Já os arts. 4º, 5º e 6º se aplicavam indistintamente para trabalhadores brasileiros e estrangeiros, bem como definiam providências de cunho geral, destinadas à organização do trabalho no Brasil. Determinavam, pois a obrigatoriedade de registro dos empregados nas delegacias de recenseamento do MTIC e instituíam imposto sobre o salário mensal, destinado ao serviço de localização de trabalhadores nacionais e estrangeiros residentes no país<sup>511</sup>.

---

<sup>510</sup> Ibid., p. 28-29.

<sup>511</sup> Ibid., p. 29-30.

Em 1931, na égide do Governo Provisório, mais uma medida foi tomada com vistas a nacionalizar o trabalho, desta vez na marinha mercante. O Dec. nº 20.303, de 19 de agosto, procurou atender o disposto no art. 3º do Dec. nº 19.482, vedando o exercício desta atividade a naturalizados e estrangeiros. Em agosto de 1933, o Dec. nº 23.124 voltaria atrás em relação à disposição do Dec. nº 20.303, permitindo aos naturalizados a continuação do exercício do cargo de comandante de navio mercante nacional<sup>512</sup>.

Em 1932, os arts. 1º e 2º do Dec. nº 19.482 foram *revigorados* pelo Dec. nº 20.917, de 7 de janeiro, e melhor especificados pelo Dec. nº 24.258, de 16 de maio de 1934, que aprovou o regulamento da entrada de estrangeiros no Brasil. O Dec. nº 24.258 diferenciou os estrangeiros em imigrantes e não-imigrantes. Definiu como imigrantes todos os estrangeiros que pretendiam permanecer no país por mais de trinta dias com o intuito de exercer profissão lucrativa que assegurasse a sua subsistência e a de seus dependentes. A categoria dos imigrantes era subdividida de acordo com sua atividade de trabalho em agricultores e não-agricultores<sup>513</sup>.

Ainda em 1934, o Dec. nº 24.695, de 12 de julho, criou o Departamento Nacional de Povoamento e, ligado a ele, o Serviço de Identificação de Imigrantes. Este Departamento estava sob a direção do MTIC, contando com eficiente arquivo datiloscópico (sistema de identificação por meio de impressões digitais) capaz de eficazmente fiscalizar a entrada de alienígenas no território nacional<sup>514</sup>.

Pelo volume de leis editadas no interregno de 1930 e 1934, é flagrante notar que a questão imigratória foi prioridade para o Governo Provisório, assim como constituiu importante peça na política trabalhista que então se adotava no país. Porém, o Brasil

---

<sup>512</sup> CARVALHO, Pericles Mello. *Manual do estrangeiro*: legislação brasileira sobre estrangeiros. Rio de Janeiro : A Noite, 1938, p. 70.

<sup>513</sup> STROZENBERG, Ilana. *Aquarela do Brasil*, p. 30.

continuava, na opinião de seus governantes, agrário por tradição, e deveria atrair os que fossem assimiláveis à população nacional. Este pensamento nacionalista e preconceituoso se refletiria diretamente na Constituição de 1934. Anteriormente ao texto constitucional, restrições a raças e a matizes dos imigrantes tinham sido feitas geralmente de maneira velada, mas muitas delas não haviam resistido às pressões econômicas.

Desta feita, quando questões como a defesa e a organização do trabalho nacional passaram a fazer parte da pauta política do Governo Provisório, a imigração de estrangeiros integrou o discurso social em voga, tornando explícitas dimensões não antes aviltadas, como raça e soberania nacional. STROZENBERG explicita o assunto *in verbis*:

O tema da raça, através da questão da formação do tipo étnico brasileiro, e da soberania, através da questão do lugar da nação brasileira no concerto das demais nações, sobretudo no que dizia respeito às do chamado “mundo civilizado” ou “desenvolvido” (dependendo se a ênfase era na tradição cultural ou no desenvolvimento econômico), ganhavam, então, o destaque maior<sup>515</sup>.

No final do séc. XIX, floresceram teorias baseadas na raça como fator fundamental para a criação da nacionalidade dos habitantes do Estado, como os monogenistas e os poligenistas<sup>516</sup>. Desta forma, a mestiçagem entre os negros e índios era encarada por alguns burocratas monogenistas brasileiros como a forma ideal de

---

<sup>514</sup> Segundo CARVALHO, este era o único serviço no mundo que efetuava a identificação dos estrangeiros antes que os mesmos pisassem em solo brasileiro, ainda a bordo dos navios, por identificadores do Serviço. CARVALHO, Pericles Mello. *Manual do estrangeiro.*, p. 72

<sup>515</sup> STROZENBERG, Ilana. *Aquarela do Brasil.*, p. 40-41.

<sup>516</sup> STROZENBERG cita duas correntes de pensamentos dominantes, surgidas em meio da efervescência teórica resultante do Iluminismo e da Revolução Francesa, relativas à igualdade e às diferenças entre os povos: os monogenistas e os poligenistas. Os monogenistas defendiam a idéia da origem comum para os homens, derivada da tradição judaico-cristã, em que as diferenças eram resultados do meio. Esta teoria sistematizada por BUFFON entendia o homem ocidental, ariano ou indo-europeu como a manifestação mais desenvolvida da natureza humana, do qual as outras raças seriam emanações hierarquicamente inferiores. As diferenças, deste modo, seriam passíveis de serem revertidas. Contudo, a mestiçagem que se operava entre raças muito distintas seria causa de degeneração biologicamente determinada. Os poligenistas, representados no séc. XVIII por VOLTAIRE, afirmavam a existência de diferenças irreversíveis entre os homens. Deste modo, as distinções raciais seriam, na verdade, diferenças de espécie. Somente a raça ariana seria completamente humana e capacitada para governar os demais homens do mundo, inaptos para a civilização. Os negros e índios, por exemplo,

branqueamento da população. Os brancos, considerados hierarquicamente superiores a negros e índios, modificariam os matizes brasileiros, garantindo a arianização do povo e a conseqüente passagem da população para os padrões civilizados. Teorias de fundo biológico também influenciaram o governo brasileiro desde os primórdios da imigração no país e a eugenia, que floresceu na Europa do séc. XIX, também expandiu seus princípios no Brasil<sup>517</sup>.

Em relação à soberania, após a Primeira Guerra Mundial, vários países do mundo começaram a evidenciar este como sendo o núcleo de valor central dentro das teorias nacionalistas que defendiam. A modernidade se caracterizaria, portanto, como sendo o fruto da afirmação territorial soberana dos povos em seus Estados contra desmandos imperialistas e ingerências externas, apesar de o nacionalismo xenófobo haver sido combatido por organismos internacionais como a Liga das Nações em prol da solidariedade mútua.

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934, promulgada em 16 de julho, refletiu todas as tendências políticas que gradualmente foram implementadas no Brasil a partir da década de 20<sup>518</sup>. Pelo contido pelo seu art. 5º, letra g,

---

encarnariam manifestações de animalidade. Através deste ponto de vista, a mestiçagem constituiria fonte de esterilidade e má-formação do homem e da sociedade. Cf. Id., p. 41-42.

<sup>517</sup> Duas teorias eugênicas divergentes dividiam a atenção dos estudiosos no séc. XIX. A corrente mendeliana, apoiada nas leis de transmissão de caracteres hereditários de MENDEL, afirmava que a impossibilidade de aprimoramento de tipos genéticos além do grupo que possuísse a mesma conformação genética. Por meio desta teoria, negava-se a capacidade de modificação genética através de elementos externos. A segunda corrente, chamada neo-lamarquiana, cuja denominação foi inspirada por LAMARCK, defendia tese oposta, afirmando a hereditariedade dos caracteres adquiridos por efeito da ação do meio natural e cultural. A adaptação seria, portanto, elemento essencial para diferenciar as raças. Cf. *Ibid.*, p. 43-44.

<sup>518</sup> A nacionalização do trabalho iniciada na década de 20 no Brasil foi defendida por autores nacionais em décadas passadas, a exemplo de DORVAL LACERDA, BUYS DE BARROS e M. V. RUSSOMANO, citados por SEGADAS VIANNA. Entende DORVAL LACERDA que “[...] a lei de nacionalização – bem como as suas antecessoras – é uma garantia ao trabalhador brasileiro. Defesa do nacional, contra possível ação das empresas que não saibam corresponder à liberalidade de nossas leis. Não diz respeito, diretamente, aos trabalhadores estrangeiros; é antes uma proibição às empresas, uma limitação aos abusos”. Para BUYS DE BARROS, não teria havido proibição contra o estrangeiro propriamente, mas sim a imposição de medidas que contribuíssem para a derrocada da concorrência entre forças estrangeiras e nacionais, protegendo o brasileiro contra o liberalismo excessivo, favorável ao estrangeiro. RUSSOMANO destaca a segurança econômica de milhares e milhares de obreiros menos preparados, que deveriam ser amparados pelas leis nacionais. Apud. SEGADAS VIANNA, José de. Nacionalização do trabalho. In. MARANHÃO, Délio; SUSSEKIND, Arnaldo; SEGADAS VIANNA, José de. *Instituições de direito do trabalho*. 4. ed. São Paulo : 1966, vol. II, p. 408-409. O próprio SEGADAS VIANNA trouxe sua contribuição para a matéria, sugerindo diretriz protetiva em relação ao salário e ao número de empregados nas empresas: “Apesar de tão generalizada a orientação nacionalista [o autor cita a legislação de vários países que adotaram a nacionalização do trabalho na década de 20], na questão do amparo ao trabalhador local, em vários países, vem-se

competia privativamente à União legislar sobre naturalização, entrada e expulsão de estrangeiros, extradição, imigração e emigração, sendo que estas últimas duas poderiam ser até proibidas pelo governo federal<sup>519</sup>. No seu Título IV (Da Ordem Econômica e Social), o art. 117 afirmou que a lei deveria promover a nacionalização progressiva dos bancos de depósito e das empresas de seguro. No mesmo sentido, o art. 119, §4º previu a nacionalização progressiva das minas, das jazidas minerais, das quedas d'água e outras fontes de energia hidráulica, julgadas essenciais para a defesa ou para a economia do país<sup>520</sup>.

Os arts. 131, 132, 133, 135 e 136 também discriminavam o trabalho e as empresas estrangeiras em relação às nacionais. Pelo disposto no art. 131, era “[...] vedada a propriedade de empresas jornalísticas políticas ou noticiosas a sociedades anônimas por ações ao portador e a estrangeiros”<sup>521</sup>. O art. 132 reservou aos brasileiros natos a função de tripulantes em embarcações nacionais, além do serviço em portos, rios e lagos, pelo menos na proporção de dois terços em relação aos alienígenas. O art. 133 previu que o exercício das profissões liberais, salvo para aqueles que já as legitimamente exercessem à época da promulgação da Constituição, deveria ser legada aos brasileiros natos e aos naturalizados que tivessem prestado serviço militar ao país. Por meio da redação deste artigo era vedada a

---

processando uma reação contra tal legislação, não só por contrariar os princípios de solidariedade como, também, porque já se está reconhecendo que a concorrência da mão-de-obra estrangeira ao invés de dificultar o aperfeiçoamento do operário nativo é causa de estímulo para êle. Por isso a tendência atual é de, através da legislação, impedir que ao estrangeiro seja paga remuneração maior do que ao nacional, exercendo a mesma função, assim como fixa a proporcionalidade não só quanto ao número de empregados, mas também com relação à folha de salários”. Cf. SEGADAS VIANNA, José de. *Nacionalização do trabalho*. In. MARANHÃO, Délio; SUSSEKIND, Arnaldo; SEGADAS VIANNA, José de. *Instituições de direito do trabalho*. 4. ed. São Paulo : 1966, vol. II, p. 400. Desta forma, segundo o pensamento dos autores, a iniciativa privada de origem estrangeira, ou mesmo a nacional, deveria ser penalizada para que o trabalhador nacional pudesse ser amparado pelo Estado. Contudo, utilizando o pensamento inicial de SEGADAS, tais ações governamentais não estimulavam a mão-de-obra nacional a qualificar-se. Ao contrário, ao longo dos anos, ficaria cada vez mais obsoleta em relação aos trabalhadores estrangeiros e não teria a contrapartida governamental que promovesse seu treinamento e aperfeiçoamento.

<sup>519</sup> FUNDAÇÃO PROJETO RONDON; MINISTÉRIO DO INTERIOR. *A Constituição de 1934*. Brasília : Escopo, p. 11.

<sup>520</sup> Id., p. 49.

<sup>521</sup> Ibid., p. 49.

revalidação de diplomas concedidos por institutos estrangeiros de ensino, a não ser que fosse requerida por brasileiros natos<sup>522</sup>.

O art. 135 estipulou que a lei deveria determinar a porcentagem de empregados brasileiros a serem mantidos obrigatoriamente nos serviços públicos concessionários e em determinados ramos do comércio e da indústria. Finalmente, o art. 136 determinou que as empresas concessionárias ou contratantes de serviços públicos federais, estaduais e municipais deveriam ser constituídas por diretores brasileiros, residentes no Brasil, e que a delegação de poderes de gerência seria permitida somente para uma maioria de brasileiros, e de substabelecimento, exclusivamente aos nacionais<sup>523</sup>.

O art. 121, § 4º assegurava a preferência do trabalhador nacional para a colonização e o aproveitamento das terras públicas no campo. Contudo, conforme apontado no item anterior, os parágrafos 6º e 7º do art. 121 foram os mais representativos em relação à imigração. O texto da lei, *in verbis*:

§ 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.

§ 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<sup>524</sup>.

Desta forma, durante os três anos de duração da Constituição de 1934, até o advento do Estado Novo, vigeu texto constitucional extremamente limitador à figura do estrangeiro no Brasil, principalmente daquele que não atendesse às expectativas governamentais de assimilação. Contudo, para que os parágrafos acima citados pudessem

---

<sup>522</sup> Ibid., p. 49.

<sup>523</sup> Ibid., p. 50.

<sup>524</sup> Ibid., p. 50.

ser efetivados, o Dec. nº 24.258 de 1934, anteriormente citado, era essencial. Este Decreto estipulou, além de eficiente sistema de localização de alienígenas em território nacional, formas capazes de selecionar a entrada de estrangeiros, dividindo-os em temporários e permanentes. Ficaram instituídas as *cartas de chamada*, que significavam “[...] ‘autorizações de livre-embarque e desembarque’ fornecidas pela polícia e visadas pela Imigração no Brasil e remetidas aos interessados, para que pudessem embarcar e descer em território nacional”<sup>525</sup>. Constituía, portanto, parte de processo feito à distancia, que, segundo CARVALHO, provocou inúmeras falsificações<sup>526</sup>.

Este Decreto foi substituído em 1938, já na vigência do Estado Novo, pelo Decreto-Lei nº 406, de 4 de maio de 1938. Este diploma legal, que será estudado no próximo capítulo, publicado sob a égide da Constituição de 1937, constituiu norma verdadeiramente reguladora da entrada de estrangeiros em território nacional, abrangendo várias possibilidades que até então não haviam sido previstas pelo direito brasileiro.

É importante ressaltar que, embora a Constituição de 1934 fosse assaz impiedosa em relação aos imigrantes, estabelecendo quotas para sua entrada e dificultando o acesso das etnias não europeias, em outras matérias tinha feições liberais. Isto se deveu pela necessidade de o Governo Provisório se contemporizar com as várias correntes não comprometidas com a Revolução de 30, mas que participaram da elaboração do texto constitucional. Assim, o nacionalismo prevaleceu em apenas pontos nos quais já havia algum distanciamento dos moldes liberais republicanos, a exemplo do intervencionismo estatal sobre o imigrantismo que se desenvolvia na década de 20. Os sindicatos, postos sob o controle do governo federal e destituídos das lideranças estrangeiras, foram reconhecidos como representantes de categorias aptos a serem integrados na política trabalhista

---

<sup>525</sup> Cf. CARVALHO, Pericles Mello. *Manual do estrangeiro.*, p. 32.

<sup>526</sup> Id., p. 33.

*paternalista*<sup>527</sup> que se desenvolvia. Todavia, as características liberais da Constituição de 1934 deveriam sucumbir ao Golpe de Estado e nova Constituição deflagraria o processo intervencionista institucionalizado que transformou o Estado brasileiro de mero expectador em ente burocratizado.

### 2.3 – Destaques Casuísticos Subjacentes à Evolução Legislativa no Período

A legislação foi escolhida como forma de estudo das políticas subjacentes à legislação sobre a entrada de trabalhadores estrangeiros no Brasil em razão dos textos legais, na maioria das vezes, exprimirem todas as características de uma época. No período estudado ao longo do capítulo que abrange Colônia, Império e República a análise dos documentos jurídicos torna-se fundamental, visto que:

Em um Estado de origens coloniais centralizadas, de núcleo centralizador e autoritário, haveriam de predominar, entre os políticos, os documentos públicos. Há a explicá-lo esse mesmo caráter elitista, autoritário, de nossa sociedade, mas se faz mister ressaltar por igual o caráter de nosso Estado; se, de uma parte, foi ele sempre, muito mais que em outras nações, o centro de sua formação social e econômica, o eixo ao redor do qual se construiu a civilização e gravitou a nacionalidade, aqui, mais do que os outros Estados modernos, com ele mais os conflitos e os jogos de interesse se resolviam<sup>528</sup>.

É importante enfatizar que o ato de legislar traduz explicitamente a forma de organização das relações sociais de determinada sociedade. Deste modo, “[...] uma análise acurada da legislação brasileira referente à imigração e colonização permitirá aos pesquisadores, entre outras coisas, identificar os diversos interesses dos grupos sociais nas diferentes fases pelas quais passou o processo migratório e de colonização do Brasil”<sup>529</sup>.

---

<sup>527</sup> O *paternalismo* será explicado no próximo item.

<sup>528</sup> AMARAL, Roberto; BONAVIDES, Paulo. *Textos políticos da história do Brasil*. p. 27-28.

<sup>529</sup> IOTTI, Luiza Horn. *Imigração e colonização*., p. 19.



O período estudado neste capítulo, embora seja deveras amplo, abrangendo 118 anos de história política e jurídica do Brasil, traz características peculiarmente semelhantes no que diz respeito às razões que levaram os governantes a implementar condições que propiciassem a vinda de trabalhadores estrangeiros para o Brasil. Para tanto, é importante identificar os marcos políticos norteadores das ações do governo central, a fim de que suas influências possam ser melhor avaliadas na seqüência.

Primeiramente, a necessidade de mão-de-obra no Brasil foi o fato desencadeador da *diplomacia da imigração*, primeiro marco político que conduziu as ações governamentais com fins de introduzir no Brasil agricultores estrangeiros aptos ao cultivo de monoculturas. Este marco político esteve indelevelmente influenciado pelo *processo de abolição da escravatura*, tendo em vista as pressões externas e internas exercidas por diversos setores das sociedades brasileira e estrangeira para que se consolidasse a substituição do trabalho escravo pelo trabalho assalariado. O segundo, o *intervencionismo* direto ou indireto do Estado nos setores privados da economia, ajudou a conduzir a orientação das normas sobre a entrada de estrangeiros no Brasil que seriam destinados à *imigração* e à *colonização*. Por último, a *eleição seletiva de imigrantes* norteou tanto as normas que visavam o *branqueamento* da sociedade brasileira, quanto outras que objetivavam a introdução de *trabalhadores rurais* para o país, a fim de que os empregos nos núcleos urbanos fossem reservados aos brasileiros e que os estrangeiros, que costumavam defender idéias revolucionárias contra a elite dirigente brasileira, não tivessem acesso aos centros de aglomeração citadinos.

Conforme se pode observar pelos marcos políticos identificados acima, a atração de estrangeiros era o mote maior nesses 118 anos. Conseqüentemente, o interesse por trás dos sucessivos documentos jurídicos que permitiam a entrada, a permanência e a

naturalização de estrangeiros no país era o provimento de mão-de-obra agrícola para o cultivo das lavouras. Assim, o Estado brasileiro, utilizando o trabalho assalariado e reafirmando sua vocação agrícola, consolidava indelevelmente sua posição como fornecedor de matérias-primas para o comércio internacional e, portanto, de periferia no sistema capitalista de produção de bens que se consolidou no século XIX. Neste sentido, faz-se imprescindível justificar que os marcos políticos dantes citados não foram estanques entre si, pois comumente compartilharam interesses análogos, que permitiram a interconexão de idéias e conclusões. Porém, adotou-se essa classificação para que, de maneira didática, se pudesse evidenciar as causas norteadoras das ações governamentais adotadas pelo Estado brasileiro acerca do tema.

Assim, depois de identificados os marcos políticos, torna-se necessário o apontamento dos casuísmos que cercaram a produção legislativa brasileira sobre a entrada de trabalhadores estrangeiros no Brasil. Estes podem ser considerados de duas ordens: *externos*, no caso de reações políticas primeiramente portuguesas e depois brasileiras tanto a pressões exercidas por governos de outros países quanto a contingências históricas que se desdobravam no cenário internacional; ou *internos*, pelo predomínio de interesses particulares de segmentos brasileiros, principalmente econômicos, sobre todo o processo de regulamentação da entrada de trabalhadores estrangeiros no Brasil. Conseqüentemente, o papel político do país neste interregno pode ser genericamente tomado como um aglomerado de tentativas legais, casuisticamente caracterizadas. Deste modo, por um lado, os textos legais foram moldados sob os interesses dos detentores do poder e, por outro, sofreram fortes influências das pressões externas sofridas pelo Brasil, para que trabalhadores de origem européia entrassem com caráter permanente no país.

Assim, o primeiro grande casuísmo identificado neste capítulo e que influenciou todos os marcos teóricos dantes listados ocorreu já por ocasião do incidente que causou a erroneamente denominada fuga da Família Real portuguesa ao Brasil, o qual resultou na Carta Régia que permitiu a Abertura dos Portos em 1808. As guerras napoleônicas motivaram a iniciativa inglesa de proteger a Casa de Bragança, promovendo a vinda da Corte à Colônia em troca do estabelecimento do comércio diretamente com o Brasil. Nesta conjuntura reuniram-se casuísmos tanto interno, inerente à iniciativa do governo português, quanto externo, identificado com a ação inglesa em relação ao domínio continental francês na Europa. Deste modo, rompeu-se o *pacto colonial* para que as necessidades das Cortes portuguesa e inglesa de proteção e abertura comercial fossem atendidas. Todavia, verificou-se que tal medida tomada para atender aos interesses eminentemente particulares da Família Real, bem como às necessidades expansionistas britânicas, apesar de planejada, seria fatal para a perda do domínio de Portugal sobre terras brasileiras, o que ocorreu com a Independência. Mais vantagens tiveram os ingleses, que usufruíram das regalias comerciais por tempo considerável, mas que também não se encontravam plenamente satisfeitos com os rumos tomados pelo trabalho no Brasil. Neste contexto, as pressões inglesas no sentido de promoção da Abolição da Escravatura seriam fundamentais para que a Lei Áurea, ou seja, o ato jurídico concernente, fosse assinada.

É importante observar que, não obstante a Abertura dos Portos haver sido politicamente planejada e casuisticamente influenciada, produziu resultados que se propagaram por muitas décadas nos panoramas social, econômico e jurídico brasileiro. Do mesmo modo, todo o processo de Abolição da Escravatura, iniciado justamente em 1808 e concretizado 70 anos mais tarde sob as coações casuísticas da Inglaterra e da oligarquia agrária, do Oeste Paulista e do Nordeste, não foi bem conduzido, o que causou,

imediatamente após seu ocaso jurídico, a existência de grande contingente populacional vítima de preconceito racial, sem moradia e sem qualificações para o exercício do trabalho moldado pelo sistema capitalista de produção. Este importante evento causado pela força de pressões casuísticas internas e externas, deveria ter sido solidamente concebido para que seus rumos não deixassem as penosas cicatrizes que a sociedade carrega até os dias atuais.

Outro exemplo de casuísmo externo desencadeador dos casuísmos internos, que se sucederam durante as negociações para a abolição do tráfico de escravos, foi o da *Bill Aberdeen*, lei sancionada pelo Parlamento britânico em de 25 de junho de 1845. Essa lei sujeitou os navios da rota brasileira ao Alto Tribunal do Almirantado, caso praticassem o tráfico de escravos, pelo crime de pirataria. Para os brasileiros, ficava claro que a pressão inglesa contra a escravidão no país estava expressa e violentamente deflagrada e que a forte esquadra naval bretã seria implacável, dificultando o comércio de negros escravos. Fez-se necessário, então, acelerar o processo de atração dos imigrantes para as lavouras nacionais. A Lei orçamentária de 1848 constituiu a primeira iniciativa nesse sentido, prevendo a concessão gratuita de terras para que as províncias promovessem processos de colonização e imigração. Contudo, foi rapidamente substituída pela Lei de Terras, de 1850, que representou retrocesso legislativo no sentido de cativar imigrantes para o Brasil, pois não permitiu que a propriedade das terras devolutas fosse transmitida pela posse ou pelo trabalho.

A possibilidade de formação de classe média campesina e a conseqüente mobilidade social que tal providência proporcionou respaldaram a edição da Lei de Terras, que ajudou a incorporar os colonos, já situados no Brasil, os quais tiveram naturalização facilitada pelas leis que se seguiram. Tais colonos, cuja maioria se concentrava em lugares distantes e despovoados, não representavam ameaça imediata ao poder das antigas

oligarquias e cumpriam a função de povoar o país em regiões passíveis de invasão estrangeira. Conseqüentemente, sua presença e sua fixação como brasileiros se tornara importante. Entretanto, a partir da Lei de Terras os novos colonos e imigrantes já não mais teriam sorte igual. Seriam submetidos ao tratamento conferido pelas províncias e pelas companhias de colonização, significando que, com o advento da Lei de Terras, prevaleceu o imediatismo dos interesses das elites econômicas brasileiras, as quais não souberam prever que isso seria prejudicial ao desenvolvimento da imigração no Brasil.

No suceder dos atos jurídicos casuisticamente elaborados, a Lei Eusébio de Queiroz de 1851, que extinguiu o tráfico de escravos, só foi editada após o *Bill Aberdeen* e a Lei de Terras, que disciplinou o processo de aquisição de terras no país. Pensava-se que esta seria suficiente para a atração de imigrantes para o Brasil, mas jamais se considerou que os estrangeiros, apesar de, em sua maioria, serem pobres e destituídos de quaisquer bens, não admitiriam atravessar o Atlântico sem perspectivas de conseguir um pedaço de terra. Em decorrência, era necessária uma solução para que o problema imediato de ausência de mão-de-obra fosse equacionado. Implementaram-se, pois, novos núcleos coloniais no Sul, como forma de atração dos imigrantes, e contratos de parceria foram instituídos e estimulados no Sudeste, principalmente em São Paulo, através da *imigração subvencionada*. Conclui-se, portanto, que a passagem do trabalho escravo para o trabalho imigrante influenciou outro fato interno de extrema relevância para a conformação da realidade atual do Brasil: o fortalecimento do Sudeste e do Sul do país como as regiões geradoras de riqueza, tornando a desigualdade entre estas e as demais regiões brasileiras uma grave decorrência sócio-econômica a estigmatizar o Brasil até os dias atuais.

Na *diplomacia da imigração*, outro fator externo influenciou as medidas políticas adotadas no Brasil: a eficiente política imigratória norte-americana, que recepcionava nos

EUA a maioria das levas de europeus que deixavam seus países de origem. A concretização das promessas de aquisição de terras e emprego naquele país atraía a mão-de-obra européia mais qualificada. Em pouco tempo, os imigrantes não queriam mais vir para o Brasil, que costumava maltratar os obreiros estrangeiros com a submissão dos mesmos a condições laborais análogas à escravidão. Como já se enfatizou, as péssimas condições de trabalho forçaram os países de origem a proibir a vinda de seus cidadãos e súditos para o país, a exemplo do ocorrido na Prússia e na Itália. Mais uma vez, houve reação das autoridades brasileiras, com a edição de legislação capaz de cativar os imigrantes melhorando as condições de transporte e trabalho, com a possibilidade de os mesmos adquirirem terras brasileiras.

Interesses militares também deram origem a casuísmos nas políticas imigrantistas brasileiras. Este foi o caso das medidas adotadas por D. Pedro I, durante a vigência da Constituição de 1824, para a atração de alemães que integrassem as tropas nacionais. Os soldados estrangeiros, sem vínculos com Portugal e sem ligações com os movimentos separatistas que se sucediam após a Independência nas províncias brasileiras, tornaram-se peças importantes para a manutenção do poder central e da unidade territorial do Império. Este casuísmo rapidamente desapareceu em razão de outro, ocasionado pelos interesses da oligarquia agrária, que queria que as províncias tivessem mais autonomia. O embate de interesses do governo imperial e da elite provincial resultou na Abdicação, em 1830, e no Ato Adicional à Constituição Imperial de 1834. Em razão da relativa autonomia conseguida pelas províncias em 1834, o processo imigrantista ficou praticamente parado durante toda a década de 30 do séc. XIX, pois a competência para esta matéria ficaria distribuída cumulativamente entre o governo central e os provinciais, sem a correspondente transferência de fundos e de terras para as províncias. Desta feita, os projetos colonizatórios

que já estavam em curso foram limitados, assim como foram prejudicadas as iniciativas de promoção da entrada de demais trabalhadores estrangeiros no Brasil. Este é outro exemplo dos diversos casuísmos internos que se sucederam durante a *diplomacia da força de trabalho* e na fase posterior da *diplomacia da imigração*.

Em suma, diversas providências imediatistas em benefício de poucos foram tomadas durante os anos que se seguiram à Abertura dos Portos, principalmente àquelas que diziam respeito à *diplomacia do tráfico* e à *diplomacia da força de trabalho*. No primeiro caso, os casuísmos externos entraram em choque com os interesses de parte da oligarquia nacional, principalmente daquela que se encontrava no Vale do Paraíba, o que causou reação de parte da elite econômica brasileira no sentido de promover a vinda de mão-de-obra imigrante em substituição à escrava. Já na segunda situação, derivada da primeira, o surto demográfico europeu foi umas das contingências internacionais que promoveram a política de substituição do braço escravo pelo europeu, juntamente com o advento de teorias eugênicas a respeito da raça humana, facilitando a existência de providências políticas *intervencionistas* baseadas no *branqueamento* da população e no deslocamento da mão-de-obra estrangeira para o campo.

Sobre este tema, nunca é demais lembrar que a tentativa de clarear a miscigenação brasileira foi interesse sempre em voga nas políticas nacionais, mas intermitentemente abandonado por razões econômicas. Por esta razão, até os anos 20 do século passado, quando ressurgiram teorias nacionalistas e eugênicas escancaradamente influenciadoras das políticas públicas, o que agravou pela crise de 1929, causou falta de trabalho para a abundante mão-de-obra estrangeira, prevaleceram as necessidades econômicas agrárias sobre os demais aspectos do imigrantismo brasileiro.

Para exemplificar as constantes interrupções casuísticas na política de *branqueamento* que ocorreram até o estabelecimento das quotas especificadas na Constituição de 1934, citam-se os casos da tentativa de atração de chineses, em 1855 e da efetiva vinda de japoneses para o Brasil, iniciada em 1908. Esta última foi permitida apenas dois anos depois (Lei nº 97, de 15 de outubro de 1892) da proibição legislativa inicial que condenava a entrada de trabalhadores desta nacionalidade no Brasil (Dec. nº 528, de 28 de junho de 1890). Estes exemplos configuram iniciativas eminentemente econômicas: para suprir a falta de mão-de-obra na lavoura de café, caso dos japoneses; para o desenvolvimento de novas culturas, como o emprego de chineses no plantio de ervas para chá.

Todavia, outros grupos étnicos foram rejeitados por medidas preconceituosas e casuísticas, como o caso dos negros norte-americanos, em 1921, e o dos assírios, em 1934. É importante ressaltar, todavia, que os sírio-libaneses, que, em sua maioria, exerciam função de mascates, comerciantes e caixeiros viajantes não tinham sua entrada barrada pelas autoridades federais, apesar de serem asiáticos e não terem sido beneficiados com o mesmo dispositivo legal aplicado aos japoneses e chineses. Reforça-se, portanto, que o preconceito era contra o estrangeiro que não fosse branco e que, principalmente, exercesse a função de lavrador, como quase todos os demais imigrantes que aportavam no Brasil. O espírito nômade e comerciante do sírio-libanês era essencial para o desenvolvimento econômico do país e sua entrada não seria impedida pelas autoridades alfandegárias.

Desde 1808, como enfatizado em páginas anteriores, já havia evidente interesse no povoamento das zonas fronteiriças e desabitadas do país por *agricultores* que cultivassem por seus próprios meios, com ou sem a ajuda de subvenções governamentais, o solo brasileiro. Neste contexto, obviamente o escravo foi desconsiderado como indivíduo capaz



de suprir as necessidades laborais do campo. Em virtude disso, o negro foi alijado de qualquer meio que possibilitasse a qualificação de seu serviço ou que lhe permitisse a propriedade de pequenas glebas rurais. Evidenciou-se, mais de uma vez, o manifesto preconceito que rondou os textos legais promulgados no Brasil.

Após a Proclamação da República, a eleição dos imigrantes a serem atraídos pelo governo federal tornou-se mais seletiva, influenciada por movimentos nacionalistas como o dos jacobinos. Expressamente, deliberou-se que nativos da Ásia e da África não poderiam entrar no Brasil, bem como portadores de doenças mentais e deficientes físicos. E, como já mencionado, somente interesses econômicos seriam capazes de afastar o preconceito sócio-racial contra os forasteiros que não fossem brancos e saudáveis. Formava-se, portanto, arcabouço jurídico discriminatório contra aqueles que não fossem aptos para o trabalho imediato nas lavouras brasileiras.

Nesse meio tempo, contingências externas ajudaram a fortalecer a ideologia nacionalista que se traduziu nas leis sobre a regulamentação da entrada de trabalhadores estrangeiros no Brasil. A Primeira Guerra Mundial recrudescer o tratamento do governo brasileiro em relação aos imigrantes europeus, que seriam tratados de acordo com o custo do transporte para o Brasil. Do mesmo modo, o advento da OIT influenciou o escopo jurídico brasileiro após 1926, servindo como um dos motivos-base para a aprovação da Emenda Constitucional nº 1, que aumentou o intervencionismo do Estado frente às questões alusivas às relações de trabalho. Implementava-se, portanto, conceito econômico para a imigração. Casuisticamente, só seriam adotados como imigrantes aqueles capazes de trabalhar no campo, reafirmando, mais uma vez, a vocação agrária do país. Os indesejáveis seriam expressamente rejeitados pela lei e não se beneficiariam, de acordo com o texto legal, do

caráter de permanência que classificava a atividade imigratória na época, o que incluiria neste contexto trabalhadores com aptidões que não fossem rurais, mas cidadinas.

Assim, as políticas de *colonização* e *imigração*, que inicialmente pareciam ter objetivos diferenciados, convergiram em razão do mesmo interesse. A *imigração* buscava trazer a solução imediata para a falta de braços no campo e a *colonização* procurava promover o povoamento de regiões inóspitas ou habitadas predominantemente por indígenas. Contudo, fica evidente nas iniciativas tomadas na Colônia, no Império e, mais explicitamente na República, a expressiva introdução de indivíduos brancos no Brasil na tentativa de modificação dos matizes étnicos brasileiros desde que os mesmos não interferissem nas formas de poder predominantes no país. Os imigrantes e colonos, apesar serem considerados superiores aos negros e índios, eram tratados como indivíduos de 2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> *classes*, e, muitas vezes, submetidos a condições análogas à escrava.

Contudo, apesar de explicitamente demonstrado nas legislações dos governos centrais, que se sucederam no país, o interesse comum em atrair força de trabalho livre, estrangeira e preferencialmente branca para o exercício dos serviços agrários, em substituição da mão-de-obra escrava, as políticas públicas empregadas para esta finalidade, tanto as voltadas para *imigração* quanto para a *colonização*, foram na maioria das vezes casuisticamente elaboradas.

Os trabalhadores estrangeiros urbanos também eram indesejáveis devido à possibilidade de influência de idéias anarquistas e socialistas nos sindicatos nacionais. O processo de controle sindical, que se iniciou timidamente nos anos 10 do século passado, já estava adiantado na década de 20, assim como as legislações referentes à expulsão e à deportação de anarco-sindicalistas estrangeiros, considerados agitadores de difícil domínio pelos governos central e estaduais.

Todavia, tendo em vista o exemplo das imigrações de sírio-libaneses admitidas no território nacional sem que houvesse regulamentação federal e dos imigrantes espontâneos que aportavam no Brasil, muitos trabalhadores urbanos conseguiram entrar no território nacional, a despeito da legislação nacional então vigente. Desta feita, legislações de caráter nacionalista foram criadas durante parte da década de 20 e em toda a década de 30 do século passado sob a desculpa de *proteger* a mão-de-obra nacional da concorrência imigrante, com a criação de inúmeros departamentos de fiscalização e a concessão de benesses, sem que houvesse contrapartida com políticas governamentais capazes de qualificar a força de trabalho já radicada. Estas políticas, apesar de casuisticamente instituídas, também produziram reflexos que são sentidos até os dias atuais.

Não obstante a política geral de imigração ocupar lugar de destaque na década de 20, com as primeiras restrições à entrada de imigrantes no Brasil, o Governo Provisório marcou o início das declaradas hostilidades contra os estrangeiros considerados não desejáveis para o país. Desta feita, a política de controle imigratório foi utilizada pelo getulismo para imposição de eficiente controle sobre a massa trabalhadora brasileira. Em nome do fortalecimento da nacionalidade e da defesa do *homem nacional* da competitividade considerada predatória do trabalhador estrangeiro, limitou-se a entrada de trabalhadores estrangeiros, muitos deles eivados do espírito empreendedor de que o país tanto precisava, por meio de critérios eugênicos baseados na raça. O cientificismo das teorias eugênicas mal disfarçava o racismo latente dos governantes brasileiros que já perdurava desde os anos 20 em relação a asiáticos, africanos e judeus. O complexo de inferioridade do brasileiro colonizado frente ao europeu colonizador também ficava evidente em razão das tentativas seguidas de *branqueamento* da população brasileira através da

introdução do elemento indo-europeu e ariano nas colônias de povoamento desde os primeiros tempos do Império.

Verifica-se, pois, o nascimento de novo interesse por trás das políticas públicas acerca da regulamentação da entrada de trabalhadores estrangeiros no Brasil: a tentativa de manipulação da mão-de-obra nacional como forma de manutenção do poder político. No Estado Novo, conforme será estudado no próximo capítulo, tal interesse se transformaria em explícitas políticas, que se perpetuariam durante os anos em que Getúlio Vargas esteve no poder. Por ora, como o poder político não estava institucionalmente centralizado na mão do Presidente Vargas, devido às características liberais da Constituição de 1934, entende-se que a instituição de medidas restritivas em relação aos trabalhadores estrangeiros, inclusive no que concerne à sua entrada no território nacional, foram casuisticamente elaboradas como forma de conquista e manutenção do poder central nas mãos do chefe do Governo Provisório.

Contudo, o mais evidente em relação ao Governo Provisório e a Constituição de 1934, no que diz respeito aos trabalhadores migrantes, restou no tratamento desigual concedido aos empregados urbanos e rurais do Brasil. Os imigrantes assimiláveis no território nacional, ou seja, aceitáveis pelas autoridades públicas, deveriam ser aqueles aptos a trabalharem no campo, na agricultura e, por esta razão, não sujeitos a proteção da legislação social que se implementava por meio do texto constitucional. Essa demonstração de desapego com as regras que regeriam as condições de trabalho no campo prova, mais uma vez, a tentativa de manutenção do poder político das velhas oligarquias agrárias em detrimento da mobilização social dos trabalhadores, que poderiam, mais uma vez, ser influenciados pelos estrangeiros esclarecidos que mexeram com as consciências dos operários citadinos no início do séc. XX.

Pelo volume de leis editadas no interregno de 1930 a 1934, fica flagrante que a questão imigratória era prioridade para o Governo Provisório, assim como constituía importante peça na política laboral que então se adotava no país. O escopo legislativo que se formava, no intuito de garantir direitos e deveres trabalhistas, foi, na maioria dos casos, encarado pela população como uma dádiva do governo, que protegeria os menos desfavorecidos da ânsia de aproveitadores, que poderiam ser, desde empresários até trabalhadores estrangeiros.

No Brasil dos anos 30, os principais empresários eram ou estrangeiros ou de origem estrangeira, pois eles arregaçaram as mangas e desenvolveram técnicas industriais que os grandes latifundiários brasileiros nem sonhavam dominar. Obviamente, com a supressão dos movimentos sindicais na década de 20 não foi possível ao operariado conseguir por meio de ampla negociação, os direitos que lhe seriam devidos. Então, o nacionalismo culpava o estrangeiro empreendedor, tão diferente da cultura escravocrata nacional, ou o estrangeiro sindicalista, capaz de modificar os padrões tão caros à elite dominante. Não interessava que o proletariado aprendesse sozinho a lutar pelos seus direitos, pois deveria ser guiado pelo Estado. E, para que isto acontecesse, arcabouço legislativo precisava ser formado e depois devidamente aplicado, impondo o total controle político dos operários citadinos e dos trabalhadores do campo. Para que este controle pudesse ser estabelecido, não poderia haver trabalhadores que não se sujeitassem às normas brasileiras. Do mesmo modo, o nacionalismo seria o movimento ideológico perfeito para legitimar a imposição de legislação, formando círculo vicioso que se retro-alimentava na ideologia, na afirmação da autoridade, no populismo e na exclusão dos indesejáveis e insatisfeitos.

No próximo capítulo, será estudado o recrudescimento das políticas referentes à entrada de trabalhadores estrangeiros com o advento do Estado Novo, em 1937, e do Regime Militar, em 1964. O momento chamado democrático, que existiu entre esses dois períodos de exercício do poder político, também trouxe características marcantes sobre o tema, que merecem atenção. Assim, procura-se analisar os principais ângulos e interregnos históricos que abrangem temática tão inquietante.

### CAPÍTULO III – ENTRADA DE MÃO-DE-OBRA ESTRANGEIRA DE 1937 A 1979

O período de 42 anos compreendido entre o advento do Estado Novo e a véspera da edição do atual Estatuto do Estrangeiro, promulgado nos últimos anos da Ditadura Militar, em 1980, foi extremamente complexo tanto política quanto juridicamente, diferenciando-se marcadamente do ocorrido na comparação com o tempo abrangido pelo capítulo antecedente. Conforme anteriormente estudado, após a Independência do Brasil identificou-se a formação das primeiras facções burguesas brasileiras, compostas de importadores e exportadores estrangeiros, de imigrantes destinados ao comércio e à indústria, e de brasileiros oriundos das oligarquias rurais em declínio, que se dedicaram a atividades comerciais nas cidades<sup>530</sup>. E por mais de 100 anos, a política econômica adotada no Brasil foi exclusivamente voltada para a exportação. A forte dependência da monocultura agrícola direcionada para o mercado externo marcou a condição periférica do país em relação às nações que compunham o centro capitalista industrializado. Em todos estes campos, nesse período, o alienígena, (principalmente o obreiro) esteve sempre atuante, o que ajudou a determinar políticas mais brandas quanto à regulamentação da entrada de trabalhadores estrangeiros no Brasil.

Contudo, a crise da cafeicultura marcou definitivamente a estrutura da sociedade econômica brasileira a partir de 1929, o que repercutiu nos setores políticos e jurídicos das décadas seguintes. Nesse ínterim, a perda da hegemonia da classe agrária abriu brecha para que a nova burguesia industrial consolidasse seu espaço político, o que foi determinado pelo deslocamento do poder entre os setores agrícola e industrial, ficando excluída a participação popular. Implantou-se também o processo de *substituição das importações*, visto que a dinâmica industrial vigente, ao invés de interromper as importações, tornou fator capaz de

ampliá-las, em virtude do aumento do padrão de vida da população urbana<sup>531</sup> e da própria necessidade de busca de equipamentos, materiais adequados e recursos tecnológicos no exterior.

Deste modo, o Estado iniciou processo de *assenhoramento* da política trabalhista brasileira, a fim de que fossem criadas condições para que houvesse tanto o controle das massas de trabalhadores quanto à acumulação capitalista industrial<sup>532</sup>. O movimento operário iniciou desenvolvimento associativo de acordo com os parâmetros demarcados na década de 30 do século passado, o que culminou na implantação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em 1943, com o Estado brasileiro como único interlocutor das classes assalariadas. Os sindicatos tornaram-se, a partir de 1937, entes cuja existência não dependia do apoio dos trabalhadores.

Assim, influenciado diretamente pela figura emblemática de Getúlio Vargas, surgiu o primeiro Estatuto do Estrangeiro de 1938, que materializava o discurso nacionalista e consolidava política, moldada desde a ascensão de Vargas ao poder, com fins de impedir que o Brasil fosse receptáculo para todos os grupos migratórios<sup>533</sup>. Para tanto, procurou-se diferenciar a imigração esporádica daquela processada com fins de colonização. Chegou-se a afirmar, nessa época, a inexistência de povo digno do Brasil (índios e negros), o que resultou na política oficial do governo objetivando embranquecer o povo com a imigração de

---

<sup>530</sup> GUIMARÃES, Maria Elizabeth; ROCHA, Teixeira. *O processo político no Brasil: Estado e classes sociais*. Belo Horizonte : Del Rey, 1999, p. 134.

<sup>531</sup> Id., p. 143.

<sup>532</sup> OLIVERIA, Francisco de. *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. Petrópolis : Vozes – Cebrap, 1981, p. 16.

<sup>533</sup> Mello Carvalho, burocrata brasileiro que atuou no serviço de identificação do imigrante do Ministério do Trabalho na década de 30, escreveu em seu Manual do estrangeiro datado de 1938: “Precisamos de imigração! Precisamos de colaboração do braço estrangeiro que venha ser útil ao nosso progresso. Que venha comungar o nosso labor diário de nossa terra. Que venha se fixar ao nosso solo e arrancar, conosco, do âmago da terra o meio de subsistência, numa atividade fecunda e honesta. [...] Não queremos aqueles que buscam nosso país com o fim único de o explorar, arrancando-lhe as riquezas, auferindo lucros sobre usura, parasitando-nos. [...] Eivada de grande patriotismo e entusiasmo nacional a nova legislação servirá de esteio ao progresso deste país e impelirá o gigante entre as nações a se ombrear com as mais augustas civilizações do globo”. Cf. CARVALHO, Pericles Mello. *Manual do estrangeiro*. Rio de Janeiro: A Noite, 1939, p. 7-16.



europeus<sup>534</sup>. Desenvolveu-se, então, a tese que seria defendida até meados dos anos 60 do século passado, e já citada no capítulo anterior, a do *branqueamento*<sup>535</sup> da população, com a imposição de leis que defendiam a imigração de grupos europeus para o Brasil.

E diante do assombro causado ao mundo pela Segunda Guerra Mundial, o culturalismo jusfilosófico, inspirado na filosofia kantiana, influenciou o novo corpo jurídico que então tomava forma, incluindo também normas relativas à entrada do estrangeiro no Brasil de maneira a integrar valores relativos à pluralidade e ao mundo da cultura<sup>536</sup>. No período em que perdurou a guerra, a imigração foi suspensa, e a entrada de estrangeiros no Brasil, para quaisquer fins, era dificultada. Todavia, depois de cessado o conflito, o Estatuto do Estrangeiro de 1945 consolidou novas diretrizes e procedimentos que refletiram o pensamento político-jurídico institucionalizado da época e a democratização social no país.

Assim, constata-se que a revolução industrial no Brasil iniciou-se no período Vargas, na década de 40. Entretanto, só seria consolidada na década seguinte, no governo do Presidente Kubitschek. Até então, havia alta taxa de desemprego, se considerada a maneira de entender *emprego* à época das oligarquias rurais, conforme visto no capítulo anterior, evidentemente diferente da que existe hoje. Como já visto, a maioria da população brasileira agia dentro dos limites de seu núcleo familiar, bairro ou região, independente do governo central. Somente nas maiores concentrações urbanas da época se configurava verdadeira preocupação dos cidadãos com os rumos políticos tomados pelos gestores da coisa pública, pois estas eram, sim, pessoas que dependiam do emprego para a sobrevivência nas cidades.

---

<sup>534</sup> Id., p. CARVALHO, José Murilo. Os bestializados. 3 ed. São Paulo : Companhia das Letras, 1989, p. 66-67.

<sup>535</sup> Castro Barreto, em seu tratado sobre o povoamento e a população brasileira escreve: “É possível que a maioria dos nossos amigos [norte-]americanos de raça branca ainda considerem a nossa orientação deplorável, mas a quase totalidade dos seus pesquisadores, dos seus cientistas e seus eminentes sociólogos e antropólogos, enxerga na feliz solução brasileira a mais científica, a mais humana, a mais racional e, o futuro dirá, senão a mais prática... O branqueamento da população negra naquele grande país já se teria operado naturalmente, dada a formidável superioridade numérica do stock branco”. Cf. BARRETO, Castro. *Povoamento e população*: política populacional brasileira. 2. ed.. São Paulo : José Olimpio, 1959, v. 2, p. 449.

<sup>536</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. História do direito no Brasil. 2 ed. Rio de Janeiro : Forense, 2000, p. 136.

Desta feita, a noção de emprego conhecida hodiernamente no Brasil foi esculpida principalmente pela iniciativa dos imigrantes que aqui chegaram e se empregaram na indústria incipiente da época, ajudando a desenvolvê-la. É importante ressaltar que a efetiva política governamental para a industrialização se limitava ao horizonte extremamente restrito da *substituição de importação*. Nesse contexto, Juscelino Kubitschek consolidou a aplicação tecnológica para a transformação de matérias primas em produtos manufaturados, mas não mudou a visão herdada do getulismo que visava à produção nacional para simples *substituição de importação*, o que impediu a implementação de política industrial independente de influências externas. Esta foi uma era de euforia, com o povo acreditando que o Brasil finalmente alcançaria papel de destaque no cenário internacional.

Nos anos 60 e 70 do século passado foram instaladas indústrias, no país, que aplicavam o sistema fordista de produção, absorvendo a mão de obra ociosa do campo e, conseqüentemente, ocasionando crescimento urbano exagerado. Havia, segundo o modelo de produção de Henry Ford, a verticalização das empresas, que dominavam todo o ciclo produtivo. Aplicavam-se os métodos tayloristas de divisão do trabalho, garantindo não só altas taxas de produtividade, mas sobretudo o controle da resistência operária. O Estado era sobretudo forte, procurando dar infra-estrutura e garantindo o consumo.

Em 1964, com o golpe militar, o governo existia formalmente mas não possuía o respaldo popular para suas iniciativas. As grandes mobilizações societárias que marcaram os anos compreendidos entre 1961 e 1964 foram abruptamente dissolvidas e não mais se ouviram as vozes de diversas classes da sociedade brasileira, incluindo-se a dos trabalhadores. O mercado interno brasileiro tornou-se fechado, com monopólios estatais de prestação de serviços e pouco investimento no treinamento de funcionários. Neste cenário, desenvolveu-se o *milagre brasileiro* ocorrido na década de 70 do século passado, que

constituiu período de grandes perspectivas de crescimento econômico com a aplicação de recursos advindos de empréstimos externos em obras de infra-estrutura interna. Contudo, as sucessivas crises do petróleo, ocorridas em 1973 e 1979 abalaram a economia mundial, o que provocou crise sem precedentes na economia brasileira da década seguinte. Todos estes fatores, juntamente com a repressão policial baseada na violência e na tortura, fizeram parte da Ditadura Militar, que só sucumbiria no final da década de 80, ante a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Assim, devido à riqueza e à importância dos dados históricos relativos ao período estudado no Capítulo, torna-se imperativo proceder à análise comparativa de tais dados com as condições de trabalho e as normas vigentes, em busca das políticas subjacentes à implementação da legislação referente à entrada de trabalhadores estrangeiros no Brasil. Estes são os intuitos dos próximos itens 3.1, 3.2 e 3.3.

### **3.1 – Contextualização Geral das Condições de Trabalho no Brasil de 1937 a 1979**

Este período foi extremamente rico em fatos e detalhes que marcaram indelevelmente os rumos das políticas subjacentes à evolução normativa referente à entrada de trabalhadores estrangeiros no Brasil. Embora nem todas as minudências possam ser analisadas, procurou-se evidenciar os acontecimentos mais basilares, que serão abreviadamente enfocados com a preciosa assistência da doutrina de ANDRADE,

BONAVIDES, CASTRO GOMES, DE LUCA, FAORO, VIANNA, CALDEIRA, RUSSOMANO JÚNIOR<sup>537</sup>, dentre outros.

Recorda-se, para tanto, que a política governamental trabalhista da Era Vargas, cujos propósitos conciliatórios presentes entre os anos de 1930 e 1934 haviam promovido o corporativismo sindical, sofreu drástica mudança após 1935, em razão das ações perpetradas por associações que discordavam dos rumos políticos adotados pelo país. Dentre estas associações, destacou-se a Aliança Nacional Libertadora (ANL), fundada por Luís Carlos Prestes, em 1934, que agregava em seu quadro ideologias comunistas<sup>538</sup>.

A ANL, composta de comunistas e operários, associou milhares de membros, inclusive trabalhadores, em razão de defender idéias revolucionárias como a insurreição armada e a aliança de classes para a conquista do poder. Desta feita, sua existência começou a incomodar o governo, que procurou uma desculpa para promover o encerramento de suas atividades<sup>539</sup>. Em 1935, um discurso criticando o governo promovido por membros da associação foi pretexto suficiente para que a ANL fosse fechada<sup>540</sup>, sob os auspícios da então recente Lei de Segurança Nacional (Lei nº 38, de 4 de abril de 1935)<sup>541</sup>. Deste modo,

---

<sup>537</sup> ANDRADE, Paes de; BONAVIDES, Paulo. *História constitucional do Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1991; CASTRO GOMES, Ângela de. *A invenção do trabalhismo*. Rio de Janeiro : IUPERJ, 1988; De LUCA, Tânia Regina. *Indústria e trabalho na história do Brasil: do café à revolução tecnológica, o "milagre brasileiro", mudança nas relações de trabalho*. São Paulo : Contexto, 2001; FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do padronato político brasileiro*. 3. ed. rev. São Paulo : Globo, 2001; VIANNA, Luiz Werneck. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1978; CALDEIRA, Jorge. et al. *Viagem pela história do Brasil*. 2 ed. São Paulo : Companhia das Letras, 1997; RUSSOMANO JÚNIOR, Victor. *Política trabalhista brasileira: análise crítica*. Rio de Janeiro : Forense, 1998.

<sup>538</sup> CALDEIRA, Jorge. et al. *Viagem pela história do Brasil*., p. 277.

<sup>539</sup> Segundo VIANNA, em 1935, “[...] culminando o processo de recuperação da movimentação operária autônoma, realiza-se, sob o promissor trabalho da ANL, a Convenção Nacional de Unidade dos Trabalhadores. Essa Convenção reúne 300 delegados, representando mais de 500 mil trabalhadores, vindo a criar a Confederação Unitária do Brasil”. Cf. VIANNA, Luiz Werneck. *Liberalismo e sindicato no Brasil*., p. 200.

<sup>540</sup> O Dec. nº 229, de 11 de julho de 1935 ordenou, por *conveniência*, o fechamento por 6 meses, nos termos do art. 29 da Lei nº 38, de 4 de abril do mesmo ano, em todo o território nacional, dos núcleos das ANL, por ter realizado atividade subversiva da ordem política e social. O art. 29 da citada Lei dispunha que: “As sociedades que houverem adquirido personalidade jurídica mediante falsa declaração de seus fins, ou que, depois de registradas, passarem a exercer actividade subversiva da ordem política ou social, serão fechadas pelo Governo, por tempo até seis meses, devendo sem demora, ser proposta acção judicial de dissolução. (Constituição, art. 113, n. 12)”. Apud. SENADO Federal. *Legislação Republicana Brasileira*. Para mais informações sobre a Lei nº 38, de 4 de abril de 1935, vide próxima nota de rodapé.

<sup>541</sup> Apenas 5 dias após o primeiro comício da ANL, o Estado promulgou a Lei de Segurança Nacional (Lei nº 38, de 4 de abril de 1935, que definiu crimes contra a ordem política e social). Esta lei estabeleceu tipos penais e cominou penas duras contra manifestações que ofendessem a ordem social, conceito que se encontrava vago e impreciso na lei. Pelo disposto no

fortaleceu-se a tendência à sublevação defendida pelos membros comunistas da ANL e o Partido Comunista Brasileiro (PCB) iniciou preparativos para um levante armado. Contudo, tal iniciativa, inspirada na Revolução Russa de 1917, foi desprovida da participação popular, diferentemente do ocorrido com sua predecessora, cuja maioria de participantes se compunha de operários e camponeses. A ação do PCB se traduziu em tentativa de golpe militar, comandada por facções do Exército aquartelado nos Estados do Rio Grande do Norte, Pernambuco e Rio de Janeiro<sup>542</sup>.

A *Intentona Comunista* (nome pelo qual foi batizada a acima referida tentativa de golpe), depois de fracassada, acirrou os brios da elite nacionalista contra os comunistas. O governo, aproveitando-se do sentimento geral de repulsa e aversão ao comunismo, pressionou a aprovação do estado de sítio<sup>543</sup>, pelo Congresso Nacional, iniciando violenta

Capítulo II, mais precisamente no art. 14, o incitamento de ódio entre classes sociais, ou seja, qualquer medida que estimulasse a luta de classes era punida com pena privativa de liberdade (de 6 meses a 2 anos). E o trabalho intelectual tinha a mesma pena para as iniciativas que privilegiassem o uso de violência, conforme previsão do art. 15. O atentado por motivos ideológicos, políticos ou religiosos era apenado de 1 a 3 anos de prisão (art. 17). O art. 18, com a mesma previsão punitiva do art. anterior, proibia a greve tanto de servidores públicos quanto de empregados encarregados do abastecimento da população. A sanção não se aplicaria ao assalariado que, no respectivo serviço, tivesse agido exclusivamente por motivos pertinentes às condições de seu trabalho. O art. 19 concebia pena de 6 meses a 2 anos para quem incitasse empregadores ou empregados à cessação ou suspensão do trabalho por motivos estranhos às condições do mesmo. O art. 20, mais específico que os demais, estipulava pena de 6 meses a 2 anos de prisão para o tipo penal definido como sendo a promoção, a organização ou a direção de “[...] sociedade de qualquer especie, cuja actividade se exerça no sentido de subverter ou modificar a ordem política ou social por meios não consentidos em lei”. Ainda pelo texto dos parágrafos, outras especificações foram feitas, e pelo § 1º, as sociedades seriam dissolvidas e seus membros impedidos de se reunirem para os mesmos fins (como ocorrido com a ANL). Importa notar que o § 4º do art. 20 previa que o mesmo se aplicaria às sociedades estrangeiras que funcionassem no Brasil, remetendo, portanto, aos movimentos operários de imigrantes. Outro ponto importante da lei constava do art. 37 que definia: “Será cancellada a naturalização, tacita ou voluntaria, de quem exercer actividade política nociva ao interesse nacional. § 1º Considera-se actividade nociva ao interesse nacional a infracção de qualquer dos artigos desta lei, sem prejuizo de outros casos previstos na legislação”. Apud. Id.

<sup>542</sup> CALDEIRA, Jorge. et al. *Viagem pela história do Brasil.*, p. 277.

<sup>543</sup> Realizou-se engenhosa manobra jurídica para que fosse declarado e mantido o estado de sítio no Brasil até às vésperas do golpe do Estado Novo. A declaração do estado de sítio pelo Presidente da República, pelo prazo de 30 dias, já havia sido autorizada pelo Dec. legislativo nº 5, de 5 de novembro de 1935. E outra norma, o Dec. legislativo nº 8, de 21 de dezembro de 1935, ainda havia permitido a prorrogação do estado de sítio por mais 90 dias, além de sua equiparação ao estado de guerra. Contudo, meros decretos legislativos não seriam eficazes para que a atividade repressora do Estado fosse colocada à disposição de Vargas. Em 18 de dezembro de 1935, o Dec. legislativo nº 6 aprovou 3 emendas à Constituição Federal, na forma do § 3º e não do § 4º do art. 178 da Constituição de 1934. O § 3º previa procedimentos sucintos de promulgação da emenda pelas Mesas da Câmara e do Senado. Já o § 4º não permitia que houvesse reforma da Constituição na vigência de estado de sítio. Desta feita, a Emenda nº 1 teve o seguinte texto aprovado: “A Câmara dos Deputados, com a colaboração do Senado Federal, poderá autorizar o Presidente da República a declarar a comoção intestina grave, com finalidades subversivas das instituições políticas e sociais, equiparada ao estado de guerra, em qualquer parte do território nacional, observando-se o disposto no art. 175, §§ 7º, 12 e 13 [Declaração de estado de sítio pelo Presidente, autorizado pelo Poder Legislativo], e devendo o decreto de declaração da equiparação indicar as garantias constitucionais que não ficarão suspensas”. As demais emendas mencionavam a perda de patente pelo oficial que participasse de ato subversivo das

repressão policial. Na vigência desse período de exceção, o judiciário teve sua autonomia maculada, visto que foram criados tribunais de exceção para julgamento dos revolucionários presos<sup>544</sup>. Os poderes do chefe de polícia da Capital Federal também foram ampliados, sendo que o mesmo devia responder somente perante o Presidente da República, cargo que desde a Constituinte de 1933 era ocupado por Getúlio Vargas. Pelo texto constitucional, novas eleições para presidente deveriam ser realizadas em 1938, mas não haveria tempo hábil para tanto<sup>545</sup>.

Nos bastidores do cenário político brasileiro, os integralistas prepararam falso manifesto denominado Plano Cohen, pelo qual os comunistas ocupariam o poder político através de um golpe de estado. O nome Cohen, tipicamente judaico, não foi colocado acidentalmente como título desse Plano. Para os integralistas, o preconceito cultivado contra a comunidade judaica deveria ser estendido a todos os brasileiros por meio de sua associação com idéias comunistas. E esta caluniosa *ameaça* à ordem pública foi imediatamente incorporada pelo governo e o sentimento anti-semita, compartilhado pela cúpula do Estado, foi de alguma maneira estendido à sociedade<sup>546</sup>. E em 10 de novembro de

---

instituições políticas e sociais (emenda nº 2) e da exoneração do funcionário público que enveredasse pelo mesmo caminho (emenda nº 3). Assim, o Dec. nº 702, de 21 de março de 1936, exarado por Getúlio Vargas, declarou, pelo prazo de 90 dias, o estado equiparado ao de guerra e a comoção intestina grave em todo o território nacional, suspendendo expressamente as garantias do art. 113 da Constituição (a inviolabilidade de direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade de brasileiros e estrangeiros), assim como as estabelecidas explicita ou implicitamente no art. 175 (cujos itens e parágrafos vedavam a ação governamental contra a liberdade e a inviolabilidade física do indivíduo no caso de estado de sítio) e em outros artigos da mesma Constituição. A partir deste ponto, outros Decretos legislativos se sucederam (nº 20, de 18/09/1936; nº 58, de 16/12/1936; nº 68, de 12/03/1937; nº 117, de 02/10/1937) prorrogando os efeitos do Dec. nº 702 até que o Golpe fosse perpetrado. Apud. FUNDAÇÃO PROJETO RONDON; MINISTÉRIO DO INTERIOR. *A Constituição de 1934*. Brasília : Escopo, 1987, p. 43, 57-60, 67; e apud. SENADO Federal. *Legislação Republicana Brasileira*.

<sup>544</sup> As medidas judiciais de exceção, adotadas na repressão aos revolucionários comunistas, ensejariam a criação do art. 94 da Constituição de 1937: “É vedado ao Poder Judiciário conhecer de questões exclusivamente políticas”. Apud. SENADO Federal. *Legislação Republicana Brasileira*.

<sup>545</sup> O caput do art. 52 da Constituição de 1934, que jamais foi aplicado em sua totalidade, previu que o mandato presidencial duraria 4 anos, “[...] não podendo o Presidente da República ser reeleito senão quatro anos depois de cessada a sua função, qualquer que tenha sido a duração desta. O seu § 1º estipulava a realização das eleições por meio do [...] sufrágio universal, direto, secreto e maioria de votos, cento e vinte dias antes do término do quadriênio, ou sessenta dias depois de aberta a vaga, se esta ocorrer dentro dos dois primeiros anos”. Apud. Id.

<sup>546</sup> KOIFMAN, Fábio. *Quixote nas trevas: o embaixador Souza Dantas e os refugiados do nazismo*. São Paulo : Record, 2002, p. 109. O problema das discriminações legislativas a imigração judaica a partir do Estado Novo serão estudadas no próximo item deste capítulo.

1937, após a polícia militar cercar o Congresso Nacional, consumava-se o verdadeiro Golpe que, por sua vez, daria ensejo à ditadura do Estado Novo<sup>547</sup>.

Importa salientar que, no panorama internacional da época, diversas experiências políticas europeias procuravam mesclar os conceitos de Estado e de Nação, o que daria ensejo à definição de Estado Nacional. Esta nova definição, encarnada e propagada pelo Estado Novo, era, segundo CASTRO GOMES, uma reação às omissões do Estado liberal e à posição de espectador do governo federal em relação aos conflitos sociais, às carências materiais e espirituais da população<sup>548</sup>. E o processo de modificação do pensamento político brasileiro, cujas raízes mais profundas foram fincadas na década de 20 do século passado, mas iniciado efetivamente com a Revolução de 1930, progressivamente foi tomando corpo até ser considerado pela elite dominante como sendo a única forma de transformação da figura do Estado. Assim, de mero espectador, o ente estatal tornado *rico, forte, grande e uno*<sup>549</sup> se transformaria no agente condutor e fomentador da produção nacional.

No entanto, da tentativa de conciliação do intervencionismo estatal com as demandas sociais resultaram em um tipo novo e fictício de democracia, denominada *democracia social*<sup>550</sup>, adotada e defendida pelo Estado Novo<sup>551</sup>. A nova democracia se

---

<sup>547</sup> No aspecto jurídico, a Constituição outorgada por Getúlio Vargas em 10 de novembro de 1937 marcou a instauração do chamado Estado Novo, que se estendeu até a queda do ditador gaúcho em 1945. A atividade legislativa nesse período foi exercida exclusivamente pelo Poder Executivo, que editou os tipos normativos definidos como Leis Constitucionais, a fim de emendar a Constituição (“Art. 174 – A Constituição pode ser emendada, modificada ou reformada por iniciativa do Presidente da República ou da Câmara dos Deputados”); e Decretos-Lei, relativos às demais matérias (“Art. 14 - O Presidente da República, observadas as disposições constitucionais e nos limites das respectivas dotações orçamentárias, poderá expedir livremente decretos-leis sobre a organização do Governo e da Administração federal, o comando supremo e a organização das forças armadas”). Apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

<sup>548</sup> CASTRO GOMES, Ângela de. *A invenção do trabalhismo*, p. 216.

<sup>549</sup> Estes adjetivos foram tirados do texto *A Constituição brasileira de 10 de novembro de 1937*, de Francisco Brochado da Rocha, contido no livro *A constituição do Estado Novo e os estatutos fundamentais da Europa*, publicado à época dos acontecimentos e reproduzido pela Fundação Projeto Rondon e pelo Ministério do Interior em 1987. A frase completa do autor, que procura identificar a República como sendo o regime ideal para a condução dos ditames de uma grande nação, é a seguinte: “É a república, forma de governo de uma nação politicamente unificada, de um Brasil que, como o indicou o presidente Getúlio Vargas, não conhece Estados fortes e Estados fracos, Estados pequenos e grandes Estados, Estados ricos e Estados pobres, mas só a si mesmo se encontra – rico, forte, grande e uno”. Apud. FUNDAÇÃO PROJETO RONDON; MINISTÉRIO DO INTERIOR. *A Constituição de 1937*. Brasília : Escopo, 1987, p. 2.

<sup>550</sup> O conceito de democracia social, em contraposição com o de democracia liberal (conceito este que nascera da luta contra o absolutismo e do desenvolvimento do capitalismo, que assumia valores absolutos de liberdade e individualidade) “[...] tinha

caracterizaria como fruto da organização corporativa dos indivíduos em sindicatos e associações coletivas dotadas de poder político, portanto bastante diferenciada daquela representada pela simples expressão da maioria em eleições. O Estado Novo era então apresentado como a solução da política brasileira a todos os problemas, pois não representaria nem o *liberalismo caduco e mentiroso* e nem os *totalitarismos comunista e fascista* que se esqueciam das demandas do povo<sup>552</sup>. Nesse prisma, tornava-se necessária a presença estatal na atuação, organização e direção de todos os pontos da vida humana, através de amplo escopo legislativo para expressar fins previamente estabelecidos na condução da sociedade rumo às suas *genuínas aspirações*<sup>553</sup>.

Desta forma, a ditadura brasileira não foi inicialmente apoiada em um partido de massa, porém de cunho totalitário, a exemplo do fascismo ou do nazismo. Tampouco o poder político se tornou controlado pelos militares, visto que o governo foi exercido por

---

o ser humano como alvo de suas preocupações, não desejando nem sua desintegração, como ocorria no liberalismo, nem sua estatização, como ocorria no totalitarismo. O Estado moderno precisava humanizar-se, pois só assim cumpriria seus fins últimos, definidos por seu espírito e não pelas formas políticas que pudesse assumir. Para tanto, o Estado Novo devia integrar-se à vida popular [...]”. Cf. CASTRO GOMES, Ângela de. *A invenção do trabalhismo*., p. 216..

<sup>551</sup> O texto *A Constituição brasileira de 10 de novembro de 1937*, de Francisco Brochado da Rocha, contido no livro *A Constituição do Estado Novo e os estatutos fundamentais da Europa*, tentou explicar porque o Estado brasileiro era democrático à luz dos fatos: “Fazendo do povo emanar todo o poder político, o novo Estado brasileiro é essencialmente democrático. Não persistimos, porém, no grande erro de mais de um século de identificar a democracia com o liberalismo. [...] Ao invés de garantias negativas dos direitos dos indivíduos, dele [do Estado] se exige uma ação positiva em favor da coletividade. O Estado já não pode ser mais um ausente no curso da vida social; ele não pode mais restringir-se a votar e executar as leis; ele é impelido a produzir uma atividade racional e erigir-se em favor da solidariedade na luta social de interesses opostos dos indivíduos e agrupamentos.[...] O indivíduo tem direito a serviços e bens e o Estado o dever de assegurar, garantir e promover o governo desses serviços e desses bens: o direito à atividade criadora, o direito ao trabalho, o direito a um padrão razoável de vida – o desemprego, o acidente, a doença, a velhice, o direito a condições de vida sã, criando ao Estado o dever de administrar a higiene pública e, sobre todos, o direito à educação, sem cujo exercício não é possível tornar-se acessível a todos o gozo dos demais bens de civilização e cultura”. Apud. FUNDAÇÃO PROJETO RONDON; MINISTÉRIO DO INTERIOR. *A Constituição de 1937*., p. 2-3.

<sup>552</sup> CASTRO GOMES, Ângela de. *A invenção do trabalhismo*., p. 216.

<sup>553</sup> Segundo CASTRO GOMES, era preciso identificar e construir o espírito da nacionalidade que se encontrava inconsciente na coletividade brasileira. “Por conseguinte, ‘restaurar’ a sociedade brasileira era retirá-la do estado de natureza, isto é, organizá-la pela via do poder político. Tal ação implicava um ‘retorno’ à própria natureza – às riquezas potenciais e inativas do país – e um ‘retorno’ à própria cultura nacional – ao caráter do homem brasileiro. A tradição a ser encontrada e revivida seria a junção da natureza e da cultura por intervenção da política, que acionaria o elemento integrador e produtivo do trabalho nacional. A terra era rica e o homem era bom, mas nada disso tinha significado quando abandonado e inexplorado. A ‘restauração’ seria um verdadeiro ato de construção da terra e do homem, pela exploração da primeira e a formação do segundo. Ambos os processos seriam coordenados por novas elites políticas, que de fato se comunicariam com as massas e que interfeririam no curso da história, mobilizando o esforço transformador do trabalho humano”. Id., p. 211-212. Deste modo, para que o espírito de nacionalidade fosse imediatamente identificado, o estrangeiro, principalmente o trabalhador devia ter sua entrada restritamente avaliada, para que o mesmo não interferisse no processo de condução das massas



civis mas as atividades repressivas entregues à polícia<sup>554</sup>. Na verdade, o Golpe de 1937 traduziu-se no ocaso do processo revolucionário que havia se instalado no Brasil em 1930, com a influente e onipresente efígie do Presidente da República figurando em todos os setores da sociedade, valorizando em seu discurso o trabalho como forma emancipadora da personalidade e da dignidade humana<sup>555</sup>. Deste modo, CALDEIRA assim define o Estado Novo: “Era uma mistura de poder paternal, encarnado por Getúlio Vargas – que aos poucos foi se tornando o ‘pai dos pobres’ –, e de poder burocrático, exercido por técnicos influenciados pelo positivismo”<sup>556</sup>.

Neste contexto centralizador, nem mesmo a nova Constituição, que deu bases para a sustentação do Estado Novo, foi inteiramente cumprida. Apesar de haver previsão constitucional para o funcionamento de um Parlamento, de assembléias estaduais e de câmaras municipais, estes nunca chegaram a ser integralmente implementados<sup>557</sup>. Para

---

obreiras, incitando conflitos de classes, como ocorrido no passado. Tais restrições serão especificadamente estudadas no próximo item deste capítulo.

<sup>554</sup> FAORO assim define as condições que tornaram o golpe civil, não militar: “O papel de predomínio da União atua, desta forma, como fator mais importante de integração nacional, no comando da economia controlada – e da burocracia em expansão, capaz de abrir largas fontes de emprego às classes médias. A atividade repressiva, por outro lado, desencadeada após o frustrado ataque de novembro de 1935, além de situar o governo federal no centro das forças empenhadas na defesa da ordem, dota a União de amplos poderes de controlar a manifestação da opinião e dos debates no Congresso. Desde o final de 1935, as forças armadas, por seus generais, sentem que o estatuto de 1934 será apenas um intermezzo incômodo, perturbador, capaz de ameaçar o curso pacífico das transformações sociais. [...] Esta opção – substituir a Constituição por outra, sem perseguir o rumo da repressão nua, exclui a Ditadura Militar, que desviaria, além disso, as forças armadas de seu dever [...]”. Cf. FAORO, Raymundo. *Os donos do poder.*, 790.

<sup>555</sup> FAORO com muita propriedade define a multifacetada relação do poder e sua centralização nas mãos de Vargas: “O governo – a União encarnada no presidente – era senhor de todos os instrumentos de comando político: da lavoura e da indústria, cartelizadas e controladas; do operariado, sindicalizado sob as rédeas do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; grande parte dos Estados, aprisionados ao Banco do Brasil e às ordens do Catete [...]. As classes, dissociadas internamente em grupos de pressão, desvinculadas dos partidos, aceitam, incapazes de expressão política autônoma, a rédea de cima. Como consequência da revolta de 1935, a repressão se centraliza nas forças do centro. Além disso, o presidente, de frieza maquiavélica, para os conservadores, resplandecia, no povo, como o mito, capaz de todas as artes. A força militar não atua apenas movida no combate ao comunismo: ela quer, principalmente, modernizar o país, com a indústria siderúrgica. Desandar o caminho percorrido era impossível, senão ao preço da luta social. [...] Getúlio Vargas evitaria o comunismo, conciliando o operariado, e se afastaria do fascismo, igualmente afastado dos extremismos, não se situa na democracia, nem no liberalismo. [...] entre o povo e o ditador só a burocracia, sem coronelismo, sem oligarquias, mas num vínculo ardente com as massas, gerando o populismo autocrático, esteio hábil para evitar o predomínio de outros grupos”. Id., p. 790-791.

<sup>556</sup> CALDEIRA, Jorge. et al. *Viagem pela história do Brasil.*, p. 279.

<sup>557</sup> Pelo disposto no art. 38 da Constituição de 1937, a ação legislativa pelo Parlamento ficava extremamente engessada, pois o Poder Legislativo seria, em tese, exercido pelo Parlamento Nacional, mas sempre contando com a colaboração do Conselho da Economia Nacional, que concedia parecer nas matérias de sua competência consultiva; e do Presidente da República, pela iniciativa e sanção dos projetos de lei e promulgação de decretos-leis. Apud. SENADO Federal. Legislação

completar o quadro, houve total centralização do comando político do Brasil e os Estados voltaram ao governo de interventores<sup>558</sup>, sem o aval das oligarquias locais.

Além disso, a Constituição do Estado Novo, outorgada às pressas em 10 de novembro de 1937<sup>559</sup>, foi obra de um único autor, incorporando o caráter arrogante impingido pelo então Ministro da Justiça de Getúlio Vargas, Francisco Campos<sup>560</sup>. Chamada de *A Polaca*, por ter assimilado vários dos elementos autoritários que vigoravam na Europa, à época, tinha suas bases fixadas no seguinte ponto crucial: a *organização* do Estado considerada mais importante que a *participação* de seus cidadãos. Desta feita, “Esse princípio, adotado pela Constituição de 37, foi utilizado por Getúlio Vargas em seu próprio benefício, ou seja, a participação foi tão limitada que passou a ser exclusiva do Presidente, eufemismo para o que se deveria chamar propriamente de ditador”<sup>561</sup>.

---

Republicana Brasileira. Embora houvesse previsão para que o Parlamento agisse, este não tinha iniciativa própria e sempre corroborava os Decretos-Lei editados pela Presidência da República.

<sup>558</sup> A intervenção nos Estados deveria respeitar requisitos previstos nos parágrafos do art. 9º. Todavia, somente o caput era aplicado (“O Governo federal intervirá nos Estados, mediante a nomeação pelo Presidente da República de um interventor, que assumirá no Estado as funções que, pela sua Constituição, competirem ao Poder Executivo, ou as que, de acordo com as conveniências e necessidades de cada caso, lhe forem atribuídas pelo Presidente da República”). Apud. Id.

<sup>559</sup> Conforme ficou descrito no preâmbulo constitucional, o Presidente da República promulgava a Constituição de 1937 atendendo a legítimas aspirações do povo brasileiro quanto à manutenção da paz política e social, que teria sido perturbada pela desordem resultante de dissídios partidários, que se utilizavam de propaganda demagógica para desestruturar a sociedade. Desta forma, procurava-se evitar a luta de classes, a *extremação* e os conflitos ideológicos, que, segundo o texto, fatalmente se traduziriam em violência e em conseqüente guerra civil. Contudo, o que mais chama atenção do preâmbulo reside na preocupação com a *infiltração comunista* que sofria o país. Desta forma, o Estado, sem o apoio das forças armadas, teria sido obrigado a adotar *remédios* de cunho *radical* e *permanente*. Apud. Ibid.

<sup>560</sup> A Exposição do Ministro da Justiça Francisco Campos sobre o Estado Novo, publicada em janeiro de 1938 pela Revista Forense e reproduzida por ANDRADE E BONAVIDES esclarece a forma de pensamento do jurista à época dos fatos, visto que procurava justificar o regime como sendo *imperativo de salvação nacional*. Assim definiu a Constituição de 1937: “A Constituição é um todo sistemático e orgânico. Não foi feita para tornar impossível qualquer governo, e que era o fim que tinham em vista as Constituições liberais. Estas organizavam o Estado sob a regência do mesmo princípio da livre concorrência. O Estado era um certo número de poderes concorrentes, em conflito permanente uns com os outros; equilibravam-se para se neutralizarem. O poder, na Constituição de 10 de novembro, tem unidade. Há vários poderes e um só poder; onde há vários poderes e não existe um só poder não há governo, porque governo é um só pensamento e uma só ação. A Constituição atende às realidades do Brasil. Atende de tal maneira que se diria que no Brasil, toda vez que se tentava fundar um governo de verdade, as tentativas de governar vinham sendo feitas nas linhas da atual Constituição. A Constituição de 10 de novembro não é agnóstica. Ela reconhece ideais e valores e os retira do fórum da livre discussão. São valores indiscutíveis, porque constituem condição da vida nacional. Se, com isto, um fútil intelectualismo é privado do prazer de dançar em público com certas idéias elegantes e suspeitas, a Nação ganha em substância, em consciência de si mesma, em tranquilidade, bem-estar e segurança”. Apud. ANDRADE, Paes de; BONAVIDES, Paulo. *História constitucional do Brasil.*, p. 338.

<sup>561</sup> Id., p. 332.

Conseqüentemente, a Carta Magna de 1937 é tida como a precursora da *burocracia estatal*, na esfera governamental brasileira, com ambições legislativas adstritas à privativa competência do Presidente da República quanto à promulgação de Decretos-lei (art. 74, alínea *b*).

Este tecnicismo defendido pela Constituição de 1937, baseado no positivismo comtiano, causaria o *insulamento burocrático*<sup>562</sup> de vários órgãos da administração pública, incluindo aqueles que cuidariam da política migratória do Estado Novo, conforme será estudado no item posterior. Portanto, permitiu-se a centralização das funções legislativas e organizacionais no Poder Executivo, o que relegou o Poder Legislativo a mero conselho administrativo. E apesar de muitos aspectos do texto constitucional não terem sido efetivamente aplicados<sup>563</sup>, seu teor “[...] foi o biombo de uma ditadura que sequer tinha preocupações com disfarces”<sup>564</sup>.

Em relação ao trabalho, a nova Carta Magna ampliou os preceitos da Constituição de 1934, servindo de base, juntamente com as leis infraconstitucionais recepcionadas pelo novo regime, como o arcabouço jurídico para direito social que recente e tenuamente se desenvolvia. Seu art. 136 definia o trabalho como *dever social*, protegido

---

<sup>562</sup> Segundo NUNES, o insulamento burocrático “[...] é o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. Ao núcleo técnico é atribuída a realização de objetivos específicos. O insulamento burocrático significa a redução do escopo de arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel. Esta redução de arena é efetivada pela retirada de organizações cruciais do conjunto da burocracia tradicional e do espaço político governado pelo Congresso e pelos partidos políticos, resguardando estas organizações contra tradicionais demandas burocráticas ou redistributivas. [...] Para conseguir altos graus de insulamento, as agências estatais devem desfrutar de um forte apoio de atores selecionados em seu ambiente operativo. No contexto da realidade política brasileira, os parceiros relevantes são as elites industriais, nacionais e internacionais”. NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. 2. ed.. Rio de Janeiro : Jorge Zahar Editor, 1999, p.34-35.

<sup>563</sup> Com exceção dos dispositivos constitucionais autoritários que serviam aos interesses do poder, não houve aplicação do restante do texto constitucional. Assim, como salientam ANDRADE e BONAVIDES, o plebiscito que permitiria o *referendum* popular não saiu do papel (art. 187). Ainda explicando a não observância das diretrizes constitucionais, os autores transcrevem, dentre outros exemplos, que: “Ao enunciar em seu art. 1º que o poder político emana do povo e é exercido em nome dele e no interesse de seu bem-estar, da sua honra, da sua independência e da sua prosperidade”, a Constituição de 37 desmentiu-se ao afastar-se do estado democrático com o cancelamento das eleições, e extinção dos partidos, o fechamento do Congresso e outras medidas marcadamente autoritárias”. ANDRADE, Paes de; BONAVIDES, Paulo. *História constitucional do Brasil.*, p. 342.

<sup>564</sup> *Ibid.*, p. 333.

pelo Estado, ao mesmo tempo em que solicitudes especiais seriam concedidas tanto ao trabalhador intelectual quanto ao braçal. Destarte, ser cidadão no Estado Novo significava ser trabalhador e a desocupação era considerada postura de imoralidade contra o Estado.

Assim, pelo disposto no art. 137 da Carta Constitucional, a legislação do trabalho deveria observar os contratos coletivos de trabalho concluídos pelas associações legalmente reconhecidas (alínea *a*). Tais contratos estipulariam o valor e as modalidades de salário, além do horário do trabalho da categoria de obreiros signatários (alínea *b*). Era previsto o direito do operário: ao repouso semanal nos domingos e, de acordo com os limites técnicos das empresas empregadoras, nos feriados civis e religiosos (alínea *d*); às férias remuneradas, depois de um ano de serviço ininterrupto nas empresas de trabalho contínuo (alínea *e*); ao salário mínimo regional (alínea *h*); à jornada diária de oito horas (alínea *i*); ao adicional noturno (alínea *j*); à assistência médica e licença gestante, sem prejuízo do salário (alínea *l*); à instituição de seguros de velhice, de invalidez, de vida e de acidentes de trabalho (alínea *m*).

De acordo com o mesmo artigo, encontravam-se expressamente proibidos o trabalho de menores de catorze anos, assim como o trabalho noturno dos menores de dezesseis e o exercício laboral de menores de dezoito anos e de mulheres em indústrias insalubres (alínea *k*). Para os trabalhadores que exercessem atividades nas chamadas empresas de trabalho contínuo e que tivessem seu contrato rompido pela empregadora sem motivo, quando não beneficiados por lei que prescrevesse a estabilidade no emprego, caberia indenização proporcional aos anos de serviço (alínea *f*). Nestas empresas, a mudança de proprietário (sucessão de empresa) não rescindiria o contrato de trabalho, sendo estipulada a continuidade contratual do empregado com a empregadora (alínea *g*).

Em relação às associações de trabalhadores, a alínea *n* do art. 137 estipulou que as mesmas tinham o dever de prestar aos seus associados auxílio ou assistência, no que diz respeito às práticas administrativas ou judiciais relativas aos seguros de acidentes do trabalho e aos seguros sociais. O art. 138 da Carta Magna estipulou a liberdade sindical condicionada ao seu reconhecimento oficial pelo Estado<sup>565</sup>. Este reconhecimento concedia às associações o direito de representação da categoria, além da capacidade de estipular contratos coletivos de trabalhos obrigatórios para todos os seus associados. E, por exercerem funções delegadas pelo Poder Público, o art. 138 também estabeleceu que os sindicatos impusessem aos seus associados o pagamento de contribuições pelos serviços prestados.

Pelo disposto no art. 139, foi criada a Justiça do Trabalho a fim de dirimir os conflitos oriundos das relações entre empregadores e empregados, reguladas na legislação social. O mesmo dispositivo constitucional declarou a greve e o *lock-out* como procedimentos anti-sociais, porquanto nocivos ao trabalho e ao capital e, conseqüentemente, incompatíveis com os interesses da produção nacional, considerados superiores pelo regime vigente. Tais interesses superiores foram expressos no artigo seguinte. Segundo o texto do art. 140, a economia da população deveria ser representada por corporações<sup>566</sup>, tornadas entidades representativas da força de trabalho nacional, sendo colocadas, por esta razão, sob

---

<sup>565</sup> VIANNA defende uma teoria interessante no que diz respeito à relação do Estado Novo e dos sindicatos: para os trabalhadores o Estado Novo foi implementado realmente em 1935 e não em 1937, pois desde aquele ano os sindicatos tornaram-se controlados pelo Ministério do Trabalho, nos termos do Dec. nº 24.694, de 12 de julho de 1934, conforme citado no item 2.1 do capítulo anterior. Segundo o autor, o período de 1935 a 1946 foi marcado pela transformação radical do movimento operário e sindical do Brasil, quando o Estado assumiu, após a *Intentona Comunista* de 1935, a ação reguladora e disciplinadora de todos os fatores do mercado de trabalho, na forma corporativa. Cf. VIANNA, Luiz Werneck. *Liberalismo e sindicato no Brasil.*, p. 38 e 223.

<sup>566</sup> CASTRO GOMES entende que, como o conceito de povo era considerado uma *metáfora orgânica* significando o todo homogêneo, solidário e produtivo, e, por isso mesmo, superior ao conceito de indivíduo, interpretado como sendo egoísta e maximizador, a identificação entre o Estado e a população eliminava a existência de corpos intermediários. Deste modo, a democracia não implicaria a existência de partidos ou assembleias que expressassem a vontade popular. Em substituição, os órgãos técnicos e as corporações seriam as entidades capazes de exprimir a vontade popular, por representarem categorias de trabalho. Assim, cada indivíduo deveria pertencer a determinada atividade profissional para ser membro da comunidade nacional. “As corporações, desta forma, surgem no discurso estadonovista como um mecanismo de organização da vida econômica e política do país. Este ideal de “corporativismo democrático” brasileiro, ao mesmo tempo que separava os indivíduos – agrupando-os em diversas categorias profissionais por sindicatos – reunia-os pela hierarquia global da ordem corporativa”. CASTRO GOMES, *A invenção do trabalhismo.*, p. 224-225.

a assistência e proteção do Estado. Assim, os crimes contra a economia popular foram equiparados aos crimes contra o Estado através do art. 141.

É importante frisar que todas as questões relativas à segurança nacional deveriam ser estudadas pelo Conselho de Segurança Nacional (art. 136), presidido pelo Presidente da República e constituído pelos Ministros de Estado e pelos Chefes do Estado-Maior do Exército e da Marinha.

Portanto, no contexto do golpe de 1937, Getúlio Vargas exerceu o seu próprio papel através de enigmáticas figuras, esculpidas na multiplicidade de personagens que lhe eram atribuídos, inclusive pela Constituição. Com a ditadura iniciou-se espécie de culto à figura do presidente, sistematicamente autopromovida em trajetória que só terminaria com sua morte. Destarte, Vargas foi endeusado e elevado à categoria de mito na sociedade<sup>567</sup>, em virtude do ideário populista<sup>568</sup> que ao mesmo tempo pregava e alimentava. Enquanto em outros governos brasileiros a propaganda política dependia de adesões ou rejeições dos meios de comunicação em relação aos governantes, a ditadura instalada em 1937 fez da publicidade função institucional, através da criação do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP)<sup>569</sup>.

---

<sup>567</sup> A partir de 1937, o 1º de maio (dia do trabalho), o aniversário do Estado Novo e o aniversário de Vargas passaram a incorporar o calendário de festas oficiais e inofensivas. Juntavam-se a estas as comemorações de 7 de setembro, Natal e Ano Bom, nas quais o presidente sempre discursava, enaltecendo o trabalho e as orientações políticas do país. No caso do aniversário do presidente, o mesmo se ausentava do Rio de Janeiro deixando que a cidade preparasse série de atividades comemorativas que incluíam jantares, concertos, paradas, inaugurações, solenidades, comemorações em órgãos públicos, incluindo aquelas realizadas no Ministério do Trabalho. Id., p. 235-237.

<sup>568</sup> Segundo FAORO, “O populismo, fenômeno político não especificadamente brasileiro, funda-se no momento em que as populações rurais se deslocam para as cidades, educadas nos quadros autoritários do campo. O coronel cede o lugar aos agentes semi-oficiais, os pelegos, com o chefe do governo colocado no papel de protetor e pai, sempre autoritariamente, pai que distribui favores simbólicos e castigos reais”. FAORO, Raymundo. *Os donos do poder.*, p. 793.

<sup>569</sup> Em 27 de dezembro de 1939, o Dec. Lei nº 1915 criou o DIP, em substituição ao Departamento de Propaganda e Difusão Cultural, o qual tinha sido criado pelo Dec. nº 24651, em 10 de julho de 1934, ligado ao MJNI. O DIP, diretamente vinculado ao Presidente da República: pelo art. 3º, estendia seus tentáculos a praticamente todos os ramos da publicidade e propaganda, com departamentos para a divulgação, a rádio-difusão; o cinema e o teatro; o turismo; e a imprensa. O DIP tinha várias atribuições, todas descritas pelo art. 2º, que deveriam contar obrigatoriamente com a participação dos Estados (art. 17). Em tese, muitas dessas funções tinham o intuito de incentivar a cultura e a produção artística, mas sempre nos moldes ditados pelo governo. Dentre as funções cerceadores da livre expressão, permitidas pela 1ª parte do art. 15, letra *a*, da Constituição de 1937, destacam-se a aquelas contidas na alínea *a* (centralização, coordenação, orientação e superintendência da propaganda nacional interna e externa; *c* (censura do teatro, do cinema, das funções recreativas e

Portanto, através do esforço deliberado para a promoção de Vargas, bem como do espírito festivo que se instalou para comemorar o golpe, logo se iniciou a aproximação física e paternal entre o povo e seu governante. Já no primeiro Dia do Trabalho comemorado no Estado Novo, em 1º de maio de 1938, o presidente anunciou o regulamento da lei do salário mínimo<sup>570</sup> e assumiu compromisso de *presentear* os trabalhadores com realizações na área social<sup>571</sup>. E a partir de 1939, devido aos discursos proferidos pelo Presidente da República, para a massa popular, sempre concedendo alguma *benesse* para o trabalhador, a esperada comemoração do Primeiro de Maio tornou-se ritualística, realizada em estádios de futebol nas cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo<sup>572</sup>.

É importante ressaltar que a figura de Vargas, anterior ao Estado Novo, não era muito conhecida da população. Mesmo tendo participado da Revolução de 1930, precisou

esportivas, da rádio-difusão, da literatura social e política, e da imprensa, atribuindo penalidades cominadas em lei para os que burlassem os ditames do governo); *h* (coordenação e incentivo as relações da imprensa com os poderes públicos a fim de aproximar os meios de comunicação com os interesses nacionais); *i* (colaboração com a imprensa estrangeira para evitar a divulgação de informações consideradas nocivas à cultura brasileira); *n* (proibição da entrada no Brasil de publicações estrangeiras que fossem tidas como nocivas aos interesses brasileiros, além da interdição de publicações que poderiam ofender as instituições morais do país); *o* (promoção de atividades cívicas e de festas populares que tivessem intuito patriótico, educativo ou de propaganda turística); *p* (organização e direção do programa de rádio-difusão oficial); *q* (autorização mensal da devolução de depósitos realizados pelos jornais para a importação de papel de imprensa). Apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira. É importante salientar que a hipótese descrita na letra *q* demonstra a força econômica exercida pelo governo sobre os meios de imprensa. No caso dos jornais, o papel de imprensa era importado pelo governo, que decidia a cota de cada jornal.

<sup>570</sup> Inicialmente, o salário mínimo foi instituído pela Lei nº 185, de 14 de janeiro de 1936, que estabeleceu comissões para que, regionalmente e em determinada época, fossem atendidas as necessidades de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte do trabalhador (art. 1º). Tais comissões poderiam ser constituídas pelo MTIC *ex-officio* ou a requerimento dos sindicatos, associações e instituições legalmente reconhecidas, ou mesmo das comissões estabelecidas na lei, a fim de classificar os trabalhadores segundo a identidade das condições e das necessidades de subsistência em suas regiões (art. 1º, § 1º). O art. 2º assim definiu o salário mínimo: “[...] é a remuneração mínima devida a o trabalhador adulto por dia normal de serviço”. Esta lei foi regulamentada pelo Decreto-Lei nº 399, de 30 de abril de 1938. Contudo, a primeira tabela referente ao salário só seria implantada com o Decreto-lei nº 2.162, editado em outro feriado, no 1º de maio de 1940. Pelo seu art. 1º, ficou instituído, em todo o país, “[...] o salário mínimo a que tem direito, pelo serviço prestado, todo trabalhador adulto, sem distinção de sexo, por dia normal de serviço, como capaz de satisfazer, na época atual e nos pontos do país determinados na tabela anexa, às suas necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte”. O art. 2º estipulou que a vigência do salário mínimo seria por 3 anos, conforme a tabela anexa ao decreto-lei. Apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira. Anteriormente, o salário havia sido fixado por seu valor de mercado. O estabelecimento de um teto mínimo pelo Estado tirou dos sindicatos, no curto espaço de tempo em que tiveram autonomia para reivindicar direitos (de 1933 a 1934), a possibilidade de confrontar opiniões com os empregadores. Cf. VIANNA, Luiz Werneck. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. 2. ed. São Paulo : Paz e Terra, 1978, p. 235; e Apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

<sup>571</sup> CASTRO GOMES, Ângela de. *A invenção do trabalhismo*., p. 235.

<sup>572</sup> Em 1938, a comemoração do Dia do Trabalho ficou restrita ao palácio Guanabara. A partir de 1939, foi realizada no estádio de São Januário, campo do time de futebol Vasco da Gama. Em 1944, a festa foi transferida para São Paulo, para o estádio Pacaembu. Id., p. 235.

concorrer com outros dois nomes (Borges de Medeiros e Góes Monteiro) para ganhar a eleição indireta realizada pela Assembléia Nacional Constituinte, em 1934<sup>573</sup>. Depreende-se, então, que após a *Intentona Comunista* e, principalmente depois dos esforços publicitários do DIP, feitos no Estado Novo para promover o regime e o presidente, é que se lapidou a figura paternal de Vargas, de *pai dos pobres* e líder das massas trabalhadoras<sup>574</sup>.

A estratégia doutrinadora adotada pelo Estado Novo também moldou as estruturas sociais que se propagaram no Estado Novo, e que ainda repercutem nos dias atuais, concebidas principalmente com base na *clarevidência*, de cuja qualidade o presidente Vargas se considerava imbuído. Agia como provedor dos trabalhadores, antecipando-se às demandas sociais e outorgando a legislação concernente<sup>575</sup>. Todavia, ao contrário de ser desinteressada, esta *doação* generosa do Estado implicava a obrigatoriedade do *recebimento* do direito concedido, em onerosa relação contratual com reciprocidade de efeitos. O *retorno* da sociedade pressupunha compromisso social, ou melhor, “[...] um dever político de natureza ética<sup>576</sup>. Assim, o Estado não era visto como o coroamento de relações sociais; ele era entendido como o conformador destas relações [...]”<sup>577</sup>. Estabelecia-se o que CASTRO GOMES chamou de *relação dar-receber-retribuir*, significando que a prática política, calcada em mística quase religiosa, se consubstanciava pelo *contrato de adesão* assumido pela sociedade com a autoridade estatal. O caráter análogo ao místico restou caracterizado

---

<sup>573</sup> Ibid., p. 238.

<sup>574</sup> Estas imagens de Getúlio Vargas foram gradualmente inculcadas na população brasileira com a ajuda do Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, Alexandre Marcondes Filho. Logo após tomar posse, em janeiro de 1942, e até o fim de seu mandato, em julho de 1945, o ministro passou a proferir pronunciamentos de dez minutos todas as quintas-feiras no programa *Hora do Brasil*, produzido pelo DIP e irradiado pela Rádio Nacional. A partir de 1944, a Rádio Mauá, cujo epíteto era *Rádio dos Trabalhadores*, passou a emitir pequenas chamadas, de três minutos em média, em horários nobres, com falas do Ministro. Segundo CASTRO GOMES, pela primeira vez no Brasil, autoridade da importância de um ministro se dirigia ao grande público, de maneira direta e sistemática, exaltando a legislação social trabalhista do Estado Novo. O rádio fora o meio escolhido por conseguir abranger maior número de pessoas, dadas as dificuldades de comunicação existentes no Brasil da época. O sucesso alcançado pelos programas foi enorme, o que contribuiu para tornar indissociáveis a figura de Vargas e a legislação social, como sendo esta uma dádiva daquele. Ibid., p. 229-232.

<sup>575</sup> Ibid., p. 247.

<sup>576</sup> Ibid., p. 248.

<sup>577</sup> Ibid., p. 249.



pela obrigatoriedade moral da retribuição do povo ao que havia sido concedido pelo Estado<sup>578</sup>.

Deste modo, o vínculo entre o Estado e o povo extrapolava os aspectos referentes à cidadania e atingia o campo da moral. Daí a identificação do presidente com o *pater familiae* (pai de família, em latim) que tinha sobre si o encargo de prover toda a família brasileira. Esta identificação com conotação essencialmente paternalista se configurou como estratégia extremamente adequada e conveniente, naquele momento histórico, para a legitimação popular e a própria sustentação do regime, visto que os interesses individuais deveriam sempre sucumbir ao *bem público*, e, por conseguinte, ao interesse maior do Estado. Formava-se, então, novo ciclo vicioso de manutenção do poder, baseado na lógica do sistema: valorizava-se a ética do trabalho e a figura do trabalhador nacional, como sendo este o merecedor das dádivas governamentais. E, desta feita, ao estrangeiro, um forasteiro estranho e não assimilável, não caberia as benesses conferidas pelo Estado aos seus cidadãos.

No entanto, este pacto baseado na *ideologia da outorga* não foi disseminado no campo da maneira como esteve presente nos núcleos urbanos. A despeito de terem o conhecimento das ações que eram perpetradas pelo Estado nas cidades, principalmente em razão da influência da propaganda política veiculada pelos meios de comunicação, verificou-se a total ausência de voz participativa dos homens da terra no governo central. Desta feita, os trabalhadores rurais não receberam o amparo da legislação social e trabalhista e foram considerados os grandes ausentes do Estado varguista<sup>579</sup>. Em relação a isto, importa salientar

---

<sup>578</sup> Ibid., p. 246.

<sup>579</sup> Segundo FERREIRA, em geral, os trabalhadores rurais reconheciam os direitos trabalhistas pelos quais os cidadãos eram beneficiados, mas, ao mesmo tempo, sabiam que estavam alijados das benesses do pacto travado nos núcleos urbanos entre Estado e operários. Pela análise de uma carta enviada a Getúlio Vargas em 1941 pelo lavrador José Dario, de Rio Preto (SP), por intermédio da Secretaria da Presidência da República, o autor vislumbrou que o homem do campo tinha consciência, baseada na cultura moral camponesa da qual participava, da exploração e expropriação de seu trabalho. José Dario, imigrante baiano que havia chegado ao interior paulista em 1928, era há 12 anos empregado da fazenda São José, de

que, conforme visto anteriormente e reiterado adiante, os estrangeiros considerados *assimiláveis* eram os que se dispunham a trabalhar no campo, preferencialmente em regiões remotas e parcamente povoadas do território nacional. Portanto, uma vez aceitos no Brasil, estariam se enquadrando na massa campesina alijada dos direitos concedidos aos operários urbanos.

Ainda em relação às políticas implementadas pelo governo, desde 1934, a nacionalização do trabalho seria importante para que os postos laborais fossem resguardados a brasileiros. Conforme a Constituição asseverava, a propriedade e os cargos de empresas fundamentais para a economia deveriam pertencer a brasileiros. Portanto, a classe média em formação, apta ao consumo, abrigaria parte da população grata ao presidente pelas dádivas concedidas. E no encadeamento da política nacionalizadora de proteção ao trabalho, a primeira área atingida foi a imigratória<sup>580</sup>. O grande número de desempregados avolumando-se nas cidades e o agravamento da situação econômica, pelos reflexos nefastos da crise de 1929, foram alguns dos fatores que fizeram da restrição à imigração uma prerrogativa do Estado Novo. Também colaboraram para tornar o assunto referência na pauta governamental de Vargas: a intensificação das migrações internas, sobretudo do Nordeste com destino ao

---

propriedade dos imigrantes sírios Moisés e Miguel Addad, cuja gerência ficava a cargo de Homero da Costa Braga. Apesar de Dario utilizar em sua carta termos maniqueístas, pelos quais considerava seus patrões como sendo *truculentos e opulentos*, além de *desrespeitadores de humildes famílias brasileiras*, e a si mesmo como o empregado “[...] cumpridor de seus deveres, obediente e humilde [...]”, expressou seu desejo de integrar a “[...] grandeza aonde envolve o interesse coletivo do trabalhador da roça”. Dario alegava que o gerente Costa Braga havia indevidamente se apropriado de bens seus, com a ajuda da polícia local, sob o pretexto do pagamento de falsa dívida que haveria contraído na fazenda. Este caso relatado por Dario representa clara continuação das relações de dependência que foram e ainda eram estabelecidas pelos fazendeiros em relação aos imigrantes europeus e japoneses que chegavam no Brasil para trabalhar nas lavouras de café, para que permanecessem atados à terra quase que indefinidamente. Como o gerente contava com o auxílio da polícia, Dario desejava que houvesse a separação dos interesses particulares e públicos, que costumavam e ainda costumam se confundir no Brasil. Desta feita, o seu caso particular deveria ser analisado pelo Estado, não para que seu caso pessoal fosse resolvido, mas para que todos os brasileiros, inclusive os campesinos, fossem beneficiados da atenção pública. Desta forma, Dario recorria ao Estado, a fim de que o *bem público* prevalecesse no campo, o que, certamente, lhe atingiria. Cf. FERREIRA, Jorge Luiz. José e os sírios: opressão social e cultura política camponesa. *Revista Brasileira de História* (Estruturas Agrárias e Relações de Poder). São Paulo : ANPUH; Marco Zero, v. 11, n. 22, mar/ago, 1991, p. 175-182.

<sup>580</sup> Conforme visto no capítulo anterior, desde os anos 20 havia restrições à entrada de estrangeiros indesejáveis ao país. Contudo, após 1930, estas restrições se intensificaram de maneira nunca dantes vista. Logo após o advento do Estado Novo, em 1938, foi implementada legislação que viria a ser o primeiro diploma legal que disciplinou a matéria de maneira a

Sudeste brasileiro<sup>581</sup>, o grande número de imigrantes alienígenas presentes no Estado de São Paulo, *importados* pelos fazendeiros de café, e a falta do espírito de brasilidade no Sul do país, colonizado e povoado em sua maioria por estrangeiros<sup>582</sup>.

A partir de 1930, outras iniciativas associadas ao então jovem direito social foram promovidas neste interregno, orientadas principalmente por dois Ministérios: o já mencionado Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC) e o Ministério da Educação e Saúde (MES)<sup>583</sup>. Estes Ministérios trabalharam em conjunto, editando medidas administrativas e implementando outras provenientes do texto legislativo, com o objetivo de coordenar e fiscalizar diversos setores envolvidos com os trabalhadores brasileiros. Após

centralizar as ações imigratórias na mão do governo federal. Esta legislação (Dec. Lei 406, de 4 de maio de 1938), será estudada no próximo item.

<sup>581</sup> Em 1931, Emilio Willens escreveu no início de um estudo sobre a mobilidade do povo brasileiro os seguintes termos: “Temos que habituar-nos a considerar qualquer movimento migratório não como exodo de “braços” apenas, mas de indivíduos em que o trabalho economico já tomou formas concretas, integrando-os em um systema de diferenciação e coordenação profissional. É, em outras palavras, o “camarada”, o artifice, o pequeno comerciante, o operario industrial, o medico e o technico que migra, que se desambienta, transplanta, segrega e congrega”. Vislumbra-se, pois, a clara preocupação com o exercício profissional dos migrantes internos. O autor apontou três causas para as migrações internas, sendo elas: “a) A organização latifundiaria escravocrata com sua typica solidariedade senhoreal deve ser considerada “causa prima” das tendencias dispersivas da população. [...] b) A organização latifundiaria escravocrata e omniproductiva condicionou uma divisão do trabalho “mechanica” ou, melhor, technica, não admittindo uma diferenciação em profissões distintas com tradições corporativas. c) Mobilidade e ausência de uma tradição profissional autonoma têm, pois, sua causa commum no estado precario da solidariedade social que, por ser “mechanica” ou technica, impediu a divisão do trabalho “organica” ou profissional”. Cf. WILLEMS, Emilio. *Mobilidade e fluctuação das profissões no Brasil e o problema educacional*. São Paulo : Escolas Profissionais Salesianas, 1931, p. 5, 20. Desta feita, o autor atribuiu à inexistência de corporativismo das estruturas de trabalho da sociedade latifundiária a causa primária das migrações internas. A ausência da solidariedade corporativista e a falta de divisão dos trabalhadores em categorias seriam responsáveis também pelo êxodo rural verificado a partir de 1920 no Brasil. Contudo, constata-se que este reducionismo das causas relativas às migrações internas se adaptou ao pensamento da época, a fim de valorizar as estruturas corporativas que seriam regulamentadas durante toda a década de 1930 e, finalmente, consolidadas pela Constituição de 1937. Na verdade, a diferença de riqueza produzida entre o Nordeste agrícola e o Sudeste industrializado intensificou as migrações internas, fazendo com que o trabalho no campo ficasse escasso e que a mão-de-obra campesina alimentasse as fábricas, que não contavam mais com os imigrantes estrangeiros.

<sup>582</sup> O Dec. Lei nº 1.545, de 25 de agosto de 1939 dispôs sobre a adaptação ao meio nacional dos brasileiros descendentes de estrangeiros, o que afetou também a população que se encontrava nas colônias de imigrantes no Sul do Brasil. Apud. SENADO Federal. *Legislação Republicana Brasileira*. Esta lei será mais especificada no próximo item.

<sup>583</sup> O Dec. nº 19.402 criou uma Secretaria de Estado com a denominação de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, também conhecido como Ministério da Educação e Saúde (MES). Os serviços que ficaram a cargo do MES foram regulamentados pelo Dec. nº 19.444, de 01 de dezembro de 1930. O Dec. nº 19.518, de 22 de dezembro de 1930, desligou atribuições que eram do MJNI, passando repartições para o MES. Naquela mesma data, o Dec. nº 19.519 determinou que voltasse para o MES a subordinação da Inspeção de Higiene Industrial e Profissional, que ficava a cargo do MJNI. O Dec. nº 19.560, de 5 de janeiro de 1931, aprovou o regulamento que organizou a Secretaria de Estado do MES. A importância do MES aumentava com o passar da década de 30, o que foi comprovado com a edição do Dec. nº 19.605, de 19 de janeiro de 1931, pois regulou a fiscalização do café por parte do Departamento Nacional de Saúde Pública. No mesmo ano, através do Dec. nº 19.850, de 11 de abril, foi criado o Conselho Nacional de Educação. Em 31 de agosto daquele ano, o Dec. nº 20.351, criou a Caixa de Subvenções, destinada a auxiliar estabelecimentos de caridade, de ensino técnico e dos serviços de

1937, a atuação destes Ministérios se intensificou, fazendo com que participassem de quase todos os setores da vida do trabalhador urbano. Neste sentido, CASTRO GOMES analisa tais políticas empreendidas pelos Ministérios como sendo de duas ordens. As primeiras eram voltadas para a indenização por incapacidade para o trabalho, traduzindo-se na atuação da previdência e da assistência social<sup>584</sup>. As demais eram iniciativas que dirigiam, de forma preventiva, tanto a manutenção da saúde<sup>585</sup> quanto o estímulo da capacidade produtiva por meio da melhoria das condições de vida dos operários. Implementaram-se, pois, medidas sanitárias, que visavam garantir a higiene dos locais de trabalho e das moradias, assim como programas para incrementar a alimentação, a educação e a recreação do trabalhador<sup>586</sup>.

---

nacionalização do ensino. Nas vésperas do golpe do Estado Novo, o Dec. nº 2.036, de 11 de outubro organizou a seção de segurança nacional do MES. Apud. Id.

<sup>584</sup> Como exemplos da instituição de medidas destinadas à previdência, o Dec. nº 24.488, de 28 de junho de 1934, aprovou o regulamento para aquisição ou construção de prédios destinados à sede das Caixas ou Institutos de Aposentadoria e Pensões subordinados ao Conselho Nacional do Trabalho, além de estipular os procedimentos para a construção de casas para os respectivos associados (cujos regulamentos para aquisição de moradias foram modificados pelo Dec. nº 1.749, de 28/06/1937). Desta forma, as Caixas ou Institutos de Aposentadorias e Pensões iniciaram seus trabalhos para prover os associados com benefícios previdenciários. Para que isto pudesse ocorrer, o Dec. Lei nº 65, de 14 de dezembro de 1937, dispôs sobre o recolhimento das contribuições devidas por empregadores e empregados aos Institutos e Caixas de Aposentadorias e Pensões. Nesta mesma linha, o Dec. Lei nº 627, de 18 de agosto de 1938, definiu quem seriam os associados dos Institutos e Caixas de Aposentadorias e Pensões, estendendo o regime dessas instituições a determinados empregados. Uma das atividades dos Institutos e Caixas foi determinada pelo Dec. Lei nº 3.138, de 24 de março de 1941, que motivou a prestação de assistência médica aos doentes mentais que eram seus segurados ou associados. Apud. Ibid.

<sup>585</sup> A chamada *medicina social*, aplicada pelo Estado Novo, compreendia conjunto amplo de práticas que abrangiam higiene, sociologia, pedagogia e psicopatologia. Assim, no interesse do país, as legislações acerca destes assuntos deveriam convergir, com o objetivo de construir trabalhadores sãos e fortes, com a maior capacidade produtiva possível, sob a ação dos Institutos de Previdência e Assistência Social ligados ao MTIC e ao MES. Cf. CASTRO GOMES, Ângela de. *A invenção do trabalho*, p. 263-264.

<sup>586</sup> CASTRO GOMES cita como exemplo destas iniciativas a criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), que atuava no fornecimento de nutrimento para a manutenção da vitalidade física do obreiro. Inicialmente, antes da instituição do SAPS, a instalação de refeitórios e a criação de cursos de aperfeiçoamento profissional para trabalhadores eram reguladas pelo Dec. Lei nº 1.238, de 2 de maio de 1939, estabelecendo que nos locais onde trabalhassem mais de quinhentos empregados, deveria haver local abrigado, higiênico e devidamente aparelhado para que refeições pudessem ser realizadas no intervalo de trabalho (art. 1º). Se não houvesse possibilidade de instalação do refeitório, este deveria ser feito em local próximo, acessível ao horário dos empregados (parágrafo único). O SAPS foi implementado pelo Dec. Lei nº 2.478, de 5 de agosto de 1940, vinculando o mesmo ao MTIC, cujo texto do preâmbulo era: “Considerando que os estudos efetuados pelo Ministério do Trabalho Indústria e Comércio, no sentido de se melhorar a alimentação do trabalhador nacional e, conseqüentemente, sua resistência orgânica e capacidade de trabalho, mediante a progressiva racionalização de seus hábitos alimentares, demonstram a necessidade da criação de um organismo subordinado diretamente ao respectivo Ministro e encarregado da iniciativa e execução de medidas conducentes à realização daquele objetivo, socorrendo-se, para isso, da cooperação que podem dispensar os Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões Sob a jurisdição da aludido Ministério, cujos beneficiários compreendem a quase totalidade das classes trabalhadoras, [...]”. Seu art. 1º estipulava que o órgão deveria assegurar condições destinadas principalmente à higiene e alimentação dos segurados dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões subordinados ao MTIC. O Regulamento do SAPS foi instituído pelo Dec. Lei nº 2.988 de 27 de janeiro de 1941, e aprovado pelo Dec. nº 6.753, de 27 de janeiro de 1941. A importância do SAPS ainda pode ser medida pelo número de normas editadas sobre seu funcionamento desde sua criação. Ainda em 1941,

Ao valorizar a saúde, a alimentação e a educação da família, o Estado entendia estar configurando políticas de garantia do bem-estar de seu cidadão e de produtividade dos seus obreiros, pois a ótica era a de que o investimento em todo o núcleo familiar *per se* já significava incremento da base econômica e moral do homem<sup>587</sup>. Desta maneira, o Estado Novo procurava cercar e controlar todas as vontades e as reações dos trabalhadores urbanos, visto que:

O dever e o direito de trabalhar não comportavam idealizações alternativas para se alcançar um mundo melhor. Era preciso combater tanto o subversivo, identificado com o inimigo externo, com o estrangeiro de pátria e de idéias, quanto o malandro, o inimigo interno que se definia como avesso ao trabalho e às leis e regras da ordem constituída. Ambos eram ameaças contagiosas ao ideal de disciplina do trabalhador<sup>588</sup>.

Na conjuntura do pacto formado nas cidades entre trabalhadores e Estado, os sindicatos eram entes fundamentais para a conformação e transformação do *indivíduo/cidadão em trabalhador-brasileiro* e, para tanto, tornava-se necessário que houvesse a implementação da organização sindical pelo Estado<sup>589</sup>. Isso asseguraria a devida disciplina da população trabalhadora, evidentemente sob os moldes do intervencionismo estatal. E já que até o texto constitucional definia o cidadão como sendo o trabalhador, o esforço individual era devidamente promovido, mas sempre de maneira controlada, a fim de que produzisse efeitos em benefício do bem público.

Neste contexto, o corporativismo sindical foi amplamente disciplinado pelo Dec. Lei nº 1.402, de 5 de julho de 1939<sup>590</sup>. A edição desta norma, que veio a regulamentar a

---

o Dec. nº 8.067, de 16 de outubro regulamentou outras atividades do SAPS. Id., p. 264; e apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

<sup>587</sup> CASTRO GOMES, Ângela de. *A invenção do trabalhismo*., p. 263-266.

<sup>588</sup> Id., p. 266-267.

<sup>589</sup> Ibid., p. 257.

<sup>590</sup> O Dec. Lei nº 1.237, de 1º de maio de 1939, disciplinou a Justiça do Trabalho através das Juntas da Conciliação e Julgamento e os Juizes de Direito; dos Conselhos Regionais do Trabalho; e do Conselho Nacional do Trabalho (estes dois últimos tiveram sua denominação alterada para Tribunal Regional do Trabalho e Tribunal Superior do Trabalho

unicidade sindical prevista na Constituição de 1937, foi relativamente tardia. Isto se deveu porque o Dec. nº 24.694, de 1934, que reinterpreto o pluralismo sindical previsto na Constituição de 1934, era considerado instrumento jurídico eficiente para o controle dos sindicatos<sup>591</sup>.

Assim, a unicidade sindical foi reconhecida pelo art. 6º do Dec. Lei nº 1.402, que não permitia a existência de mais de um sindicato para cada profissão. Contudo, sindicatos nacionais não deveriam constituir regra, devendo prevalecer os distritais, municipais, intermunicipais, estaduais e interestaduais. Excepcionalmente, e atendendo às peculiaridades de determinadas profissões, o Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio poderia autorizar a formação de sindicatos nacionais (art. 7º). A circunscrição da base territorial do sindicato também ficava a cargo do Ministro do MTIC, responsável por determiná-la na carta de reconhecimento (§ 1º, art. 7º).

E os deveres das associações sindicais, contidos no art. 4º, eram os de: colaborar com os poderes públicos no desenvolvimento da solidariedade das profissões (alínea *a*); promover a fundação de cooperativas de consumo e de crédito (alínea *b*); manter serviços de assistência judiciária para os associados (alínea *c*); fundar e manter escolas, especialmente de aprendizagem, hospitais e outras instituições de assistência social (alínea *d*); e promover

---

respectivamente, pelo Dec. nº 9.797, de 9 de setembro de 1946), na plenitude de sua composição, ou por intermédio de sua Câmara de Justiça do Trabalho (art. 2º). A criação das Juntas era competência do Presidente da República (art. 4º), mas nas localidades em que o Governo não proviesse sobre a criação de Junta, competia ao Juiz de Direito da respectiva jurisdição a administração da Justiça do Trabalho (art. 5º). O presidente e o suplente das Juntas eram nomeados pelo Presidente da República para o mandato de 2 anos, podendo ser reconduzidos. A nomeação recaía em magistrados de primeira instância ou nos bacharéis em direito, com reconhecida idoneidade moral, domiciliados na jurisdição da Junta (art. 7º). Do mesmo modo, nos Conselhos Regionais do Trabalho, os presidentes, os vogais e seus suplentes eram nomeados pelo Presidente da República, com exercício por dois anos (art. 14), e sua escolha recaía em desembargadores ou juristas especializados em legislação social (§ 1º). Em relação ao Conselho Nacional do Trabalho, este era o Tribunal Superior da Justiça do Trabalho. Eram atribuições das Juntas a conciliação e o julgamento dos dissídios individuais (art. 24, alínea *a*); a conciliação e o julgamento das reclamações que envolviam o reconhecimento da estabilidade de empregados (art. 24, alínea *b*); a execução das decisões proferidas nos processos de sua competência originária (art. 24, alínea *c*). Aos Conselhos Regionais, cabia, dentro das atribuições conferidas no art. 28, as seguintes responsabilidades: a) conciliar e julgar os dissídios coletivos que ocorressem dentro da respectiva jurisdição; b) homologar os acordos celebrados nos dissídios; c) aplicar os contratos coletivos de trabalho; d) rever as próprias decisões; e) executar as decisões proferidas nos processos de sua competência originária, fiscalizando o seu cumprimento; dentre outras. O juízo conciliatório estava previsto no art. 30, e não havendo acordo, se converteria em juízo arbitral (§ 1º). Apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

a conciliação nos dissídios de trabalho (alínea *e*). É de se destacar, entretanto, que o art. 10 estabelecia as condições para o funcionamento do sindicato, como a de que a entidade só podia funcionar, por exemplo, se abstinhasse de quaisquer propagandas de doutrinárias incompatíveis com as instituições e os interesses da Nação.

Assim, a abrangente lei sindical de 1939 limitou a ação somente dos empregados, visto que a greve, único instrumento de reivindicação obreira que poderia causar prejuízo imediato às empregadoras, já fora considerada ato ilegal e violento pela Constituição de 1937. Estas prerrogativas, juntamente com a organização da Justiça do Trabalho, pelo Dec. Lei nº 1.237, de 1º de maio de 1939, contribuiu para a perda de eficácia dos sindicatos em mobilizar assalariados.

Segundo o Dec. Lei nº 1.237, os dissídios individuais que tramitassem na Justiça do Trabalho não dependiam diretamente da participação dos sindicatos<sup>592</sup>. E o mesmo ocorria em relação aos dissídios coletivos. O art. 56 previa que a Justiça do Trabalho era competente para *provocar* a conciliação entre os empregadores, representados ou não pelos seus sindicatos, e os empregados que a ela se apresentassem, constituídos ou não pelos seus sindicatos. Isto poderia ocorrer porque quando não havia sindicato que representasse a categoria profissional dissidente, a instância conciliatória poderia ser acionada por um terço dos empregados do ou dos estabelecimentos interessados (art. 56, parágrafo único)<sup>593</sup>. Além de a participação dos sindicatos não ser obrigatória na Justiça do Trabalho, por ocasião da audiência designada para o julgamento, caso não houvesse acordo, cabia ao presidente da junta submeter aos interessados a solução que, no exercício do juízo arbitral, entendesse

---

<sup>591</sup> VIANNA, Luiz Werneck. *Liberalismo e sindicato no Brasil.*, p. 221.

<sup>592</sup> Segundo o art. 40 do Dec. Lei nº 1.237, de 1º de maio de 1939, no caso de dissídio individual, o interessado apresentaria ao secretário da Junta reclamação escrita ou verbal, que deveria ser reduzida a termo, já arrolando as testemunhas (no máximo 3). A participação sindical era reduzida também em relação aos dissídios individuais, pois, segundo o art. 42, o reclamante e o reclamado deveriam comparecer pessoalmente à audiência, sem prejuízo do patrocínio de sindicato ou de advogados.

Apud. Id.

<sup>593</sup> Apud. Ibid.

mais apropriada (art. 59). E se não houvesse acordo entre as partes, o Tribunal seria convocado para que houvesse a homologação da sentença arbitrada (art. 59, parágrafo único), ou para o proferimento de outra para que o conflito fosse dirimido (art. 60), exercendo procedimento processual que daria ensejo ao *poder normativo* da Justiça do Trabalho.

Neste interregno, outra medida legal ajudou a esvaziar o movimento sindical no Brasil. Em 8 de julho de 1940, foi criado pelo Dec. Lei nº 2377, o chamado *imposto sindical*, termo juridicamente inadequado pois era, na verdade, contribuição das categorias econômicas ou profissionais devida aos seus respectivos sindicatos<sup>594</sup>. O texto legal impunha a todo o empregado, sindicalizado ou não, o pagamento compulsório de uma contribuição (que equivocadamente havia sido chamada de imposto e teve sua denominação corrigida pelo Dec. Lei nº 27, de 14 de novembro de 1966) ao sindicato que representasse a categoria na qual se enquadrava, com o desconto direto na folha de pagamento dos assalariados<sup>595</sup>.

---

<sup>594</sup> O uso dos recursos arrecadados pelos sindicatos era fiscalizado pela Comissão do Imposto Sindical (CIS), criada pelo Dec. Lei nº 4.298, de 14 de maio de 1942. Segundo o parágrafo único do art. 7º, à CIS era facultada a edição de instruções a respeito da aplicação do *imposto* sindical. Para tanto, o art. 9º previu a criação do *Fundo Social Sindical*, gerido pela CIS. O art. 10 determinou que a CIS era composta por um representante do MES, por um representante do Departamento Nacional do Trabalho e outro dos Serviços de Contabilidade do MTIC, por um representante dos profissionais liberais, dois dos empregadores e dois dos empregados, todos nomeados pelos presidentes das respectivas confederações; e por duas pessoas de conhecimentos especializados em assuntos de Direito Social, designadas livremente pelo Ministro do MTIC. Apud. Ibid.

<sup>595</sup> O *imposto* devido pelos empregadores, empregados, profissionais liberais e autônomos era recolhido ao Banco do Brasil e, na falta deste, aos estabelecimentos bancários nacionais, indicados pelo Delegado Regional do MTIC, nas localidades onde funcionavam os respectivos sindicatos (art. 2º). No caso de empregador ou profissional liberal, o depósito era feito diretamente pelo contribuinte (art. 2º, § 1º). Se empregados assalariados, § 2º do art. 2º, o depósito era feito diretamente pelo empregador respectivo, na forma do art. 4º do Dec. Lei nº 2.377, de 8 de julho de 1940. A aplicação do *imposto* deveria ser realizada na forma do art. 7º, visando, em relação aos empregadores, segundo o inciso I: a) em serviços de assistência técnica e judiciária; b) na realização de estudos econômicos e financeiros; c) em bibliotecas; e d) em medidas de divulgação comercial e industrial no país e no estrangeiro, e para aperfeiçoar a produção nacional. Em relação aos empregados, trabalhadores autônomos e profissionais liberais, os incisos II, III e IV do art. 7º previram investimento em: a) agências de colocação, conforme disposições do MTIC; b) assistência à maternidade; c) assistência médica e dentária; d) assistência judiciária; e) escolas de alfabetização e pré-vocacionais; f) cooperativas de crédito e de consumo; g) colônias de férias; h) bibliotecas; i) finalidades esportivas; j) despesas decorrentes dos encargos criados pelo Dec. Lei nº 2.377. O inciso III do art. 7º determinou que os profissionais liberais deveriam ser beneficiados com aplicação de recursos em: a) bibliotecas especializadas; b) congressos e conferências; c) estudos científicos; d) assistência médica e dentária; e) auxílios de viagem; f) cooperativas de consumo; g) bolsas de estudo; h) prêmios anuais científicos, dentre outros. Apud. Ibid.



Os sindicatos tornaram-se, então, entidades auxiliares dos sistemas previdenciário e educacional, visto que a participação dos associados ficava adstrita às assembleias gerais. Assim, o governo vislumbrou que a estrutura sindical oficial não era adequada para os objetivos do Estado Novo, concernentes ao domínio político-ideológico das classes laborais, sobretudo da operária. Ao invés de inculcar o espírito corporativista nos operários, os sindicatos o desmobilizavam, impossibilitando que seus membros fossem educados nas pretensões do Estado. Sobre este tema, VIANNA afirmou que:

Rompendo-se o vínculo com as massas assalariadas, perdia-se o instrumento concebido para induzir a harmonia e a colaboração entre as classes. De ponto de convergência entre o Estado e classes subalternas, onde se trataria de obter um “consenso” que reforçasse a legitimação do poder, os sindicatos estavam ameaçados de se converter num aparato repressivo ad hoc, cuja finalidade se consumava no esmagamento do movimento operário e sindical livres<sup>596</sup>.

Em vista disso e visando incrementar a mobilização de classes, foi criada, em 1943, a Comissão Técnica de Orientação Sindical (CTOS) pelo Dec. Lei nº 5.199, de 16 de janeiro de 1943<sup>597</sup>. Esta Comissão, vinculada ao gabinete do Ministro do MTIC, tinha como missão primordial a atuação na formação da consciência profissional e do espírito corporativista no Brasil (art. 1º alínea *a*), com a aplicação de parte da arrecadação do *Fundo Social Sindical*, instituído pelo Dec. Lei nº 2.377. A partir desse princípio básico, os recursos do fundo deveriam ser usados na divulgação da orientação governamental relativa à vida sindical (art. 1º, alínea *b*), na organização de cursos de preparação de trabalhadores para a administração sindical (alínea *c*), e na prestação de colaborações que se entendessem necessárias (alínea *d*).

---

<sup>596</sup> VIANNA, Luiz Werneck. *Liberalismo e sindicato no Brasil.*, p. 229.

<sup>597</sup> Dec. Lei nº 5.199, de 16 de janeiro de 1943, decretou a criação junto ao Gabinete do Ministro do MTIC da CTOS (art. 1º), composta por 4 membros designados pelo Ministro do MTIC (art. 2º). Segundo o art. 3º, para o CTOS ficou estipulada a quota de 25% do *Fundo Social Sindical*. Apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

Desta feita, com os cursos promovidos pela CTOS, bem como pelas demais atividades que a Comissão empreendeu para instruir e condicionar os dirigentes sindicais, o corporativismo defendido na legislação proporcionou eficiente e disciplinado exército de operários prontos para o trabalho<sup>598</sup>. E este contingente obreiro, devidamente inculcado nos moldes corporativistas, tornou-se necessário para a economia brasileira, principalmente após a recuperação do país dos efeitos da crise de 1929. Entre 1929 e 1933, a participação das atividades urbanas na receita do Estado praticamente dobrou e o desenvolvimento industrial começou a ser encarado como preocupação evidente para o governo, mas ainda não tão forte quanto a relacionada à política agrária nacional<sup>599</sup>.

No Estado Novo, a concentração dos poderes na mão do Estado foi levada às últimas conseqüências também em relação à política industrial. Mas, apesar de os industriais não terem participado conforme as expectativas do governo, que havia determinado através da edição da lei sindical de 1939, que os mesmos deveriam se reunir em sindicatos patronais e federações estaduais, um sistema de troca de favores foi estipulado entre indústria e Estado. Ao mesmo tempo em que os industriais pediam auxílio do governo, este impunha condições para colaborar com os empresários. O controle político das reivindicações do setor industrial fez com que houvesse o gradual fechamento da economia brasileira, através da progressiva nacionalização de praticamente todos os setores econômicos do país<sup>600</sup>. Em

---

<sup>598</sup> A CTOS foi presidida por Segadas Vianna e empreendeu vários cursos para fazer com o que o número de sindicalistas aumentasse, incluindo o Curso de Orientação Sindical, realizado no segundo semestre de 1943, com finalidade de esclarecer os operários sobre o conteúdo e o valor da legislação corporativista brasileira. Este curso contou com a presença de centenas de sindicalistas que repassaram seus conhecimentos para outros sócios. Cf. CASTRO GOMES, Ângela de. *A invenção do trabalhismo*, p. 273. O Dec. Lei nº 8.739, de 19 de janeiro de 1946, extinguiu a CTOS e criou em seu lugar a Comissão Nacional de Sindicalização, conferindo-lhe, além de outras, as atribuições da Comissão de Enquadramento Sindical, da Comissão do Imposto Sindical (que haviam sido criadas pelo Dec. Lei nº 5.442, de 1º de maio de 1943). Apud. SENADO Federal. *Legislação Republicana Brasileira*.

<sup>599</sup> Segundo CALDEIRA, em 1933 o crescimento da produção industrial fez com que pela primeira vez seu valor superasse o agrícola, tornando a indústria grande fonte de arrecadação do governo. Desta feita, os industriais ganharam importância política e serviram de base de apoio para que o Estado Novo fosse criado. Cf. CALDEIRA, Jorge. *Viagem pela história do Brasil*, p. 273.

<sup>600</sup> A nacionalização de diversos setores da economia brasileira foi estudada nos itens 2.1 e 2.2 do Capítulo anterior e continuará, neste, a ser analisada.

consequência, os investimentos estrangeiros no Brasil se reduziram consideravelmente<sup>601</sup> e as principais decisões acerca dos investimentos no país passaram a ser tomadas pelo setor público, com dois mecanismos atuando como garantidores do “[...] poder planejador do governo: o controle absoluto das importações (a partir de 1930, importar passou a ser um favor concedido pelo governo, não uma decisão empresarial<sup>602</sup>) e um controle significativo do financiamento de longo prazo da economia, através do Banco do Brasil”<sup>603</sup>.

Deste modo, a boa vontade do governo tornou-se fator delimitador das diretrizes empresariais do país, que, por sua vez, se utilizava dos avanços econômicos como forma de propaganda de sua ingerência. Logo o empresariado começou a perder evidência, deixando escoar-se para o Estado a prerrogativa de exercer a figura do mega-empresário público<sup>604</sup>.

Nesse meio tempo, houve intensificação das migrações internas no Brasil, através da política de incentivo ao êxodo rural, promovida pelo Estado Novo<sup>605</sup>. A indústria, alijada do trabalho estrangeiro, começou a utilizar mão-de-obra nacional, que implicava em menos

---

<sup>601</sup> Segundo CALDEIRA, de 1938 a 1942 a participação dos investimentos estrangeiros caiu de 43,6% do capital total das sociedades anônimas para 21,9%. Cf. CALDEIRA, Jorge. *Viagem pela história do Brasil.*, p. 281.

<sup>602</sup> Como exemplo do controle do governo sobre as importações, pode-se citar o domínio estatal sobre a importação de papel de jornal, que era distribuído através de cotas para os periódicos, conforme disposição do Dec. Lei nº 1915, de 27 de dezembro de 1939, que criou o DIP.

<sup>603</sup> Cf. CALDEIRA, Jorge. *Viagem pela história do Brasil.*, p. 281.

<sup>604</sup> Para BARRETO, em seu *Povoamento e população*, escrito em 1959, a distribuição da população, no Brasil (por atividade econômica) espelhava perfil de população nova, crescente e progressista no país. Havia preponderância acentuada das atividades agropecuárias, que abrangiam 50,62% da população masculina e 8,9% da feminina acima de 10 anos. Contudo, com a então recente industrialização, as chamadas *razões históricas*, que haviam privilegiado os setores agropecuários e comerciais, tinham dado lugar ao aumento do êxodo rural e ao incremento do percentual dos ocupados na atividade. Entretanto, o autor procurou valorizar a população rural afirmando que: “[...] a população rural constitui a base de qualquer povo, não só porque é a parte mais fértil entre todos os povos, como porque a sua migração constante para os grandes centros supre o crescente déficit no balanço entre a fertilidade, a natalidade e a letalidade. Indiretamente, BARRETO denunciou que a taxa de natalidade nas cidades era menor devido à diminuição do número de filhos nas famílias e às precárias condições higiênicas, pois No Brasil, enquanto entre as populações urbanas 100 mulheres entre 15 e 49 anos deram à luz 202 nascidos vivos, entre as populações urbanas 100, no mesmo lapso, tiveram apenas 121 nascidos vivos, no período intercensitário de 1940-50, sendo que no Rio de Janeiro e em São Paulo a taxa de reprodução foi apenas de 86 e 87 por mil, respectivamente”. Cf. BARRETO, Castro. *Povoamento e população: política populacional brasileira*. 2. ed. São Paulo : José Olímpio, 1959, v. 2, p. 317-319, 337-338.

<sup>605</sup> Como exemplo dos esforços da política do Estado Novo em promover o êxodo rural, o Dec. Lei nº 4.261, de 16 de abril de 1942, abriu ao Conselho de Imigração e Colonização crédito especial para o amparo dos trabalhadores nacionais, mais especificadamente no que concerne ao seu recrutamento, transporte e localização (art. 1º). Apud. SENADO Federal. *Legislação Republicana Brasileira*.

custos, que vinha do Nordeste brasileiro<sup>606</sup>. Isto influenciou inclusive para a metropolização das cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, nas quais os trabalhadores buscavam proteção, simultaneamente fugindo do caudilhismo rural<sup>607</sup> e beneficiando diretamente a indústria citadina em termos de mão-de-obra de baixo custo.

Nesse cenário, em 1º de maio de 1943 foi promulgado o texto normativo de maior visibilidade entre os trabalhadores brasileiros até aquele momento. A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), cujos estudos para sua sistematização já haviam iniciado em 1939, converteu-se em diploma legal somente quatro anos mais tarde, pela edição do Dec. Lei nº 5.452/43. Diferentemente de um código, que costuma trazer maiores inovações jurídicas em seu conteúdo, a consolidação visou precipuamente a reunião e a sistematização em um mesmo documento legislativo do amplo escopo jurídico vigente que tutelava o trabalho na época. Desta feita, os elementos constitutivos da CLT abrangiam os direitos sindicais, previdenciários e trabalhistas já implementados, assim como a organização da Justiça do Trabalho anteriormente estabelecida. A CLT também estatuiu as normas que regulavam e ainda regulam as relações individuais e coletivas de trabalho<sup>608</sup>.

---

<sup>606</sup> A constatação feita por BARRETO em 1959 é muito atual. Segundo o autor, os migrantes nordestinos procuravam na grande capital a melhoria das condições de vida, “[...] empregando-se nos serviços braçais não qualificados, nas tarefas domésticas, no comércio, nas obras públicas, em qualquer meio de vida que permita permanecer na grande cidade onde, apesar de tudo, encontram-se mais felizes do que na sua triste condição de jornaleiros rurais, perdidos nos canaviais, sem nenhuma das vantagens que a vida do campo pode e deve proporcionar”. Cf. BARRETO, Castro. *Povoamento e população*, p. 383-384.

<sup>607</sup> BARRETO, que se colocava a favor da reforma agrária no Brasil, atentava para o fato de a Lei de Terras de 1850 ainda reger o mundo rural de 1959, facilitando assim o domínio dos latifundiários no campo. Segundo o autor, a passagem das terras devolutas para o domínio do Estado causou série de abusos e ajudou na manutenção do caudilhismo, que definia o regime social latifundiário. Id., p. 361. E como assevera FAORO, conquistadores e bandeirantes formavam os caudilhos coloniais, que se equiparavam à aristocracia rural, dando origem à nobreza que se consolidaria no Brasil no século XIX. Desta forma, ajustavam-se à sociedade por meio da figura do fazendeiro ou do militar, que criou burocracia própria. FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*, p. 186-187. Assim, configura-se o predomínio da elite constituída nos primórdios da colonização brasileira, através do caudilhismo reproduzido na sociedade agrária brasileira.

<sup>608</sup> Os pólos ativo e passivo do contrato de trabalho foram definidos expressamente pelos arts. 2º e 3º, assim como foram estabelecidos os pressupostos que caracterizam a relação contratual. Pelo disposto no art. 2º da CLT, empregador é a empresa individual ou coletiva, que, ao assumir os riscos da atividade econômica, admite e trabalhadores assalariados, dirigindo sua prestação pessoal de serviços. E como o art. 3º considera o empregado como sendo toda pessoa física que preste serviço de natureza não eventual ao empregador, sob a dependência deste e mediante salário, estabelecia-se, portanto, os requisitos para o contrato de trabalho baseados na pessoalidade, na remuneração e na subordinação do trabalhador. Apud. SENADO Federal. *Legislação Republicana Brasileira*.

Contudo, é de se ressaltar que a CLT representou mais do que a simples sistematização das normas trabalhistas já existentes. Serviu de símbolo para que Getúlio Vargas fosse abraçado como o grande benemérito do povo. Formava-se, assim, o clima de que o esboço da arquitetura ideológica do Estado Novo estava completo, tendo em vista que ao assegurar a *felicidade* do trabalhador, o progresso do Brasil seria evidenciado como corolário, sentindo-se os obreiros parte de todo o sistema e nada mais desejando que isso para se integrarem à grande nação que emergiria das cidades. Em nome do progresso, o governo se via na condição de professor de seus cidadãos, ensinando as funções que deveriam exercer para que pudessem compartilhar de seus benefícios.

Para VIANNA, o engessamento dos sindicatos reproduzido pela CLT conseguiu subtrair do mercado o litígio entre capital e trabalho, reduzindo ou mesmo eliminando a força de mobilização e orientação das classes proletárias<sup>609</sup>. Assim, nas palavras do autor, *in verbis*:

A concepção da ordem legal para a disciplina do mercado de trabalho se assentava, pois, na integração das classes subalternas nas instituições reelaboradas pela CLT, que não dispensava a força coercitiva do Estado para consumir esse intento, dependendo igualmente do efeito boomerang esperado da ação das lideranças cooptadas sobre a massa dos assalariados [...]. Os direitos elementares do trabalho, encorpados com a legislação do salário mínimo com os benefícios da previdência social, beneficiando em massa os assalariados, correspondiam à contraprestação “outorgada” pelo Estado à “contenção sindical”. Em razão disso, o ente responsável pela coerção política do proletariado se transfigurava na figura de um benefactor, e não é atoa que o inspirador dessa política chegou a ser chamado de “pai dos pobres”<sup>610</sup>.

A massa trabalhadora, que tivera benefícios reafirmados na CLT, foi empregada com afincamento no rápido processo de industrialização ao qual o país era submetido. Como exemplos das aceleradas medidas tomadas para este fim, Vargas instituiu a *Comissão*

---

<sup>609</sup> VIANNA, Luiz Werneck. *Liberalismo e sindicato no Brasil.*, p. 240.

<sup>610</sup> Id., p. 241.

*Executiva do Plano Siderúrgico Nacional*<sup>611</sup> em 4 de março de 1940, criou o *Conselho Nacional de Minas e Metalurgia*<sup>612</sup> em 3 de outubro daquele mesmo ano e, em 30 de janeiro de 1941, autorizou a constituição da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN)<sup>613</sup>.

Todavia, a despeito de todos os esforços de Vargas para se manter no poder, a oposição ao seu governo, formada pelos setores da sociedade que não concordavam com a centralização da política e da economia nas mãos do ditador, começou a ganhar força<sup>614</sup>. O advento da Segunda Guerra Mundial, iniciada em 1939 e finda em 1945, não facilitou a

---

<sup>611</sup> Em 29 de janeiro de 1940, o Dec Lei nº 1.985 institui o Código de Minas, cujo art. 1º estipulava: “Este Código define os direitos sobre as jazidas e minas, estabelece o regime do seu aproveitamento e regula a intervenção do Estado na indústria de mineração, bem como a fiscalização das empresas que utilizam matéria prima mineral”. Segundo o art. 6º, o direito de pesquisar ou lavrar jazidas só poderia ser outorgado a brasileiros, sendo pessoas naturais ou jurídicas, que deveriam ser constituídas de sócios ou acionistas brasileiros, e o § 2º do mesmo artigo definia que poderiam ser sócios das empresas de mineração e industrialização, inclusive refinarias de petróleo, os brasileiros casados com estrangeiras, ou brasileiras casadas com estrangeiros, ainda que no regime de comunhão de bens. Mas no caso de transmissão inter-vivos ou causa-mortis, somente a brasileiros natos era permitida a sucessão e na falta de herdeiro ou legatário nato, a transferência deveria ser feita para um terceiro com esta qualidade. Para a autorização da pesquisa, cabia, segundo o art. 14, inciso III, prova da nacionalidade brasileira do requerente. Desta feita, sob os auspícios do Código de Minas, o Dec. Lei nº 2.054, de 4 de março de 1940, instituiu a *Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional*, cuja motivação principal foi: “Considerando que, na presente fase de renovação econômica do País, se torna indispensável organizar a indústria siderúrgica em bases definitivas. Seus seis membros, nomeados pelo Presidente da República e a ele ligados diretamente, deveriam, segundo o art. 3º: a) realizar os estudos técnicos finais para a construção de uma usina siderúrgica destinada à produção de trilhos, perfis comerciais e chapas; b) organizar uma companhia nacional, com participação de capitais do Estado e de particulares, para a construção e exploração da usina”. Apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

<sup>612</sup> O Dec. Lei nº 2.666, de 3 de outubro de 1940, criou o *Conselho Nacional de Minas e Metalurgia*, composto de brasileiros natos, no total de sete membros, cuja presidência seria do Ministro da Viação e Obras Públicas. Suas atribuições eram, segundo o art. 2º, as seguintes: a) o estudo dos problemas relativos às indústrias de mineração e metalurgia que exigissem a atenção de órgão especializado; b) a proposição de medidas que regulassem o funcionamento das empresas de mineração e das usinas de tratamento de produtos minerais em geral, de modo que a produção se ajustasse às necessidades do mercado interno e às possibilidades de exportação c) o estudo dos preços de venda dos produtos minerais, brutos ou transformados, e a proposição das medidas necessárias para a proteção da produção nacional contra dumping e alta de preços injustificáveis; d) o estudo dos elementos que pudessem influir no custo dos diversos tipos do carvão nacional e a proposição anual de preços para a venda do carvão de consumo obrigatório; e) a emissão de pareceres sobre auxílios financeiros que eram concedidos a empresas de mineração ou metalúrgicas; f) a orientação e a fiscalização de obras que empregassem recursos do governo para construção e instalação de mineradoras e empresas correlatas; g) a proposição de medidas para o aperfeiçoamento no país do ensino técnico-profissional de Minas e Metalurgia; h) a sugestão de medidas que fossem consideradas necessárias para o aperfeiçoamento dos transportes de minerais e produtos metalúrgicos, visando a diminuição dos custos. Apud. Id.

<sup>613</sup> Quase um ano após a edição do Dec. Lei nº 2.054, O Dec. Lei nº 3.002, de 30 de janeiro de 1941, aprovou os planos da *Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional* para a construção de uma usina siderúrgica em Volta Redonda-RJ (art. 1º), cujo capital deveria ser integralizado pelo Tesouro Nacional (art. 2º, parágrafo único). O projeto de estatuto da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), anexo ao Dec. Lei nº 3.002, estipulou que a CSN deveria produzir ferro gusa, ferro, aço e seus derivados, bem como a construção de fornos de coque e de instalações para aproveitamento dos gases, juntamente com fábricas para transformação das sobras em cimento ou quaisquer outros subprodutos (art.4º). O presidente da CSN deveria ser nomeado ou demitido pelo Presidente da República, conforme o art. 15. Apud. Ibid.

<sup>614</sup> Segundo ANDRADE e BONAVIDES, o processo de redemocratização do Brasil iniciou-se após a entrevista de José Américo de Almeida ao *Correio da Manhã*, jornal mais influente da Capital Federal, que desafiou a censura expondo as idéias de Almeida, revolucionário de 1930, candidato da eleição presidencial de 1938, e que teve suas expectativas frustradas com o golpe de 1937. Este episódio teria causado a edição da Lei Constitucional nº 9 que teve o propósito de

manutenção da ditadura Vargas. A luta travada pelos brasileiros nos campos de guerra europeus trouxe grande conflito ideológico no Brasil, visto que os mesmos combatiam em nome de uma democracia inexistente na terra pátria. O estado de guerra também interrompeu a concessão de benefícios aos trabalhadores, o que resultou em descontentamento por parte do operariado urbano, já acostumado com as concessões que lhe eram oferecidas<sup>615</sup>.

Desta feita, e vislumbrando a possibilidade de golpe, o governo tentou contornar a situação concedendo anistia a todos os presos políticos<sup>616</sup>, permitindo a formação de partidos, estipulando eleições diretas<sup>617</sup> e admitindo a realização de mobilização sindical fora dos moldes *corporativos-autoritários* contidos no aparato estatal. Em 30 de abril de 1944, houve permissão tácita do governo para a organização do Movimento Unificado dos Trabalhadores (MUT), que realizou congresso sindical unitário, em Minas Gerais no mês de novembro daquele ano, no qual se discutiu a extensão dos direitos trabalhistas urbanos para o trabalhador do campo. Esta iniciativa de Vargas para consolidar bases de apoio entre

---

manter o sistema, embora ligeiramente alterado para que fosse elevada a quota de participação dos cidadãos no governo. ANDRADE, Paes de; BONAVIDES, Paulo. *História constitucional do Brasil*, p. 349-350.

<sup>615</sup> Como exemplo, o Dec. Lei nº 5.821, de 16 de setembro de 1943, dispôs que os dissídios coletivos no estado de guerra deveriam ser ajuizados sob autorização do Ministério do Trabalho, por sua vez, controlado pelo governo principalmente no que dizia respeito à matéria salarial. Deste modo, a remuneração da mão-de-obra qualificada foi prejudicada por congelamento salarial. Esta norma só foi revogada, em 14 de fevereiro de 1945, pelo Dec. Lei nº 7.321. Cf. VIANNA, Luiz Werneck. *Liberalismo e sindicato no Brasil.*, p. 245; e apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

<sup>616</sup> O Dec. Lei nº 7.943, de 10 de setembro de 1945, concedeu anistia aos acusados por crimes de injúrias aos poderes públicos e aos responsáveis por crimes ocorridos por ocasião de manifestações políticas. Apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

<sup>617</sup> A Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945, determinou que o Presidente da República deveria ser eleito por sufrágio direto em todo o território nacional (modificando o art. 77 da Constituição de 37), pelo período de 6 anos (modificando o art. 79 da Constituição de 37). Como regulamento do alistamento eleitoral e das eleições referidas no art. 4º da Lei Constitucional nº 9, cujo texto estabelecia 90 dias de prazo para a estipulação das datas das eleições, a partir da edição da Lei, o Dec. Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945, determinou todo o processo eleitoral que se realizaria em dezembro daquele ano pelo sufrágio universal, com o voto obrigatório, direto e secreto (art. 38). Também estipulou as formas de constituição dos partidos políticos (art. 109 e seguintes). Assim, foram fundados vários partidos, merecendo destaque a União Democrática Nacional (UDN), que constituía o principal partido oposicionista à Vargas, que abrigava setores da classe média, industriais e fazendeiros; o Partido Social Democrático (PSD), organizado a partir da máquina burocrática governamental; e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) próximo ao poder, mas com alianças estabelecidas com as oligarquias agrárias, ao contrário do PSD. Já o PCB pôde sair da ilegalidade. Apud. *Ibid.*, e cf. De LUCA, Tânia Regina. *Indústria e trabalho na história do Brasil*. p. 63.

sindicalistas para a manutenção do poder, apesar de momentaneamente infrutífera<sup>618</sup>, produziu resultados em médio prazo. Apesar de sua renúncia, em 1945, esta sustentação foi fundamental para que Gaspar Dutra fosse eleito, a Constituição de 1946 mantivesse a centralização do poder e a estrutura da CLT fosse mantida.<sup>619</sup>.

Além disso, os ideais da Revolução de 1930, que culminaram no advento do Estado Novo, foram deixados de lado em razão de contingências políticas que cercaram o estadismo de Vargas. Pela primeira vez na história política brasileira, alguns setores da sociedade, que nunca haviam participado diretamente das decisões centrais, puderam pleitear papel de destaque no governo federal. Assim, desenvolveram-se rapidamente no país alguns fenômenos que costumam acompanhar a passagem do poder para mãos distintas. Tais condutas, que sempre existiram no Brasil desde a chegada de D. João VI e da Corte portuguesa em 1808, foram subitamente ampliadas, principalmente em razão das bruscas sucessões que ocorreram no comando político do país em tempo relativamente curto.

Assim, os chamados *fenômenos pós-revolucionários*, conforme denominou MEIRA, se propagaram no Estado Novo, como o *adeísmo*<sup>620</sup>, o *oportunismo*<sup>621</sup>, o *empreguismo*<sup>622</sup>, o *continuismo*<sup>623</sup> e o *caudilhismo*<sup>624</sup>, definindo os indivíduos que

<sup>618</sup> Esta aliança entre os assalariados e os comunistas, que aspiravam a redemocratização do país com a presença de Vargas no poder se denominou *queremismo* e resultou na decretação do pluralismo sindical por José Linhares. Cf. VIANNA, Luiz Werneck. *Liberalismo e sindicato no Brasil.*, p. 250.

<sup>619</sup> Cf. Id., p. 247-230.

<sup>620</sup> Depois que o movimento revolucionário de 1930 saiu vitorioso, em vários pontos do território nacional surgiram os neo-revolucionários, denominados *adeístas*, com dois propósitos preponderantes: ou aderiam ao movimento para trabalhar em prol da obra revolucionária, ou desejavam apenas postos da administração, satisfazendo assim ambições de cunho pessoal. Cf. MEIRA, Sílvio. *Evolução política do Brasil: 1930-1964. Revista de Ciência Política.* Rio de Janeiro, abr./jun., 1976, p. 29-30.

<sup>621</sup> O *oportunismo*, assim como ocorreu na era Vargas, surge sempre quando postos de comando passam a ser disputados em uma administração. Desta forma, associa-se diretamente com o *adeísmo*. Cf. Id., p. 30.

<sup>622</sup> Segundo MEIRA, o imenso contingente de funcionários públicos que existia antes de 1929 só cresceu depois da Revolução de 30, canalizando para o serviço público muitos elementos que não eram capacitados para a função que passariam a ocupar. Anteriormente à Revolução de 1930, o *empreguismo* já era utilizado por D. João VI e foi uma arma dos políticos profissionais para canalizar favores para si. Cf. *Ibid.*, p. 30. Desta forma, o *empreguismo* se enraizou nos costumes nacionais, gerando filhotes como o *nepotismo*.



participavam ou não do governo. E todos aqueles que discordavam da política corporativista<sup>625</sup>, ou que divergiam do autoritarismo<sup>626</sup>, ou não incorporavam a cúpula do poder varguista, assumiram posição contra o governo, apoiados pelos militares<sup>627</sup>.

Na tentativa de se sustentar no poder, a Lei Constitucional nº 9 foi editada, por Getúlio Vargas, com a promessa de redemocratizar o país. Mas esta iniciativa foi logo acompanhada de medidas dúbias e ambivalentes, com propósitos continuístas. Neste contexto, em 10 de outubro de 1945, o Dec. Lei nº 8.063 além de estabelecer procedimentos para as futuras eleições, também estipulou que os interventores e governadores deveriam outorgar, em 20 dias a contar da data de publicação do diploma legal, cartas constitucionais estaduais<sup>628</sup>. Este foi o estopim para que tanques ocupassem as ruas da Capital Federal em 29 de outubro de 1945, marcando a queda do Estado Novo.

---

<sup>623</sup> A perpetuação do poder foi efeito negativo da Revolução de 1930, cujo temor causou a Revolta Constitucional de 1932, e o golpe que tirou Vargas do poder em 1945. Segundo MEIRA, “A perpetuação no poder, o chamado “continuísmo”, é um fenômeno muito comum nas repúblicas latino-americanas, sujeitas ao caudilhismo de líderes absorventes, sem a necessária formação espiritual para um regime democrático. Possui o continuísmo várias faces. Ora são chefes de Estado que, vendo prestes a terminar o seu mandato, usam de manobras para manter-se no poder; ora, como aconteceu com Vargas, revolucionários vitoriosos, que retardam a restauração da ordem constitucional”. *Ibid.*, p. 31.

<sup>624</sup> O caudilhismo, já referido em nota de rodapé anterior, foi praticado genericamente na América Latina e caracterizou-se pela violência e truculência dos caudilhos. Contudo, Getúlio Vargas, latifundiário de São Borja, Rio Grande do Sul, apesar de caudilho, era um homem sagaz, ambicioso e esperto, que não empregava apenas ações violentas para se manter no poder. Assim, Vargas se utilizou da anistia, da difusão do ensino público, do corporativismo, da reorganização do aparelho judiciário, da reformulação do Ministério da Agricultura, da instituição do Ministério do Trabalho, da centralização do poder, dentre outras coisas, para influenciar a condução política das decisões no Brasil. *Ibid.*, p. 31-33.

<sup>625</sup> Segundo CASTRO GOMES, a organização corporativa formada no Estado Novo não foi totalmente dominada pelo Estado, pois o direito social não era um só. E dentro dos próprios sindicatos, exemplo máximo do corporativismo varguista, havia os que defendiam tanto o sindicato tutelado pelo Estado quanto o sindicato livre, bem como aqueles que acastelavam o sindicato único e os que advogavam o sindicato múltiplo. *Cf.* CASTRO GOMES, Angela de. *A invenção do trabalhismo*, p. 283.

<sup>626</sup> É interessante notar que Francisco Campos, autor da Constituição de 1937 e por isso qualificado não sem razão de *autoritário*, foi um dos responsáveis pela queda de Getúlio Vargas em 1945 e pelo descrédito dedicado à Carta Magna. Segundo o art. 80 do texto constitucional, o período presidencial seria de 6 anos e um plebiscito deveria ser realizado antes do término do mandato, com fins de consultar a população sobre a aprovação da Constituição outorgada (art. 175). Na opinião de Campos, em entrevista concedida em março de 1945 e reproduzida por ANDRADE e BONAVIDES, como o plebiscito não foi realizado em tempo hábil, a própria Constituição teria se tornado inexistente juridicamente. *Cf.* ANDRADE, Paes de; BONAVIDES, Paulo. *História constitucional do Brasil*, p. 331-332.

<sup>627</sup> Quando a Força Expedicionária Brasileira (FEB) voltou ao Brasil, parte das Forças Armadas, que antes constituía a espinha dorsal do Estado Novo por ser contra o comunismo e não partilhar idéias liberais, se dividiu. Góis Monteiro, ministro da Guerra, passou a defender ideais democráticos e quando Getúlio tentou impor seu irmão Benjamim Vargas na chefia da polícia do Distrito Federal, Monteiro agiu, juntamente com os opositoristas, exigindo a renúncia do presidente. *Cf.* CALDEIRA, Jorge. *Viagem pela história do Brasil*, p. 285.

<sup>628</sup> O Dec. Lei nº 8063, de 10 de outubro de 1945, dispôs sobre os pleitos eleitorais, determinando: “Art. 1º As eleições para Governadores e assembléias legislativas dos Estados realizar-se-ão no dia 2 de dezembro deste ano, conjuntamente com as de Presidente da República, Conselho Federal e Câmara dos Deputados. [...] Art. 2º Os Interventores e Governadores

O Brasil, que continuou sob a égide da Constituição de 1937, foi governado pelo então Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro José Linhares, até que o General Gaspar Dutra fosse eleito, apoiado por Getúlio Vargas<sup>629</sup>. Do mesmo modo, a Constituinte de 1946 também contou com a participação de muitos congressistas eleitos com a ajuda de Vargas<sup>630</sup>, o que marcou profundamente a Carta Magna de 1946<sup>631</sup>. Assim, embora o texto constitucional fosse liberal, partindo de princípios filosóficos kantianos, manteve parte do legado centralizador do Estado Novo, e os elementos fundamentais que estabeleciam o domínio estatal sobre as atividades econômicas foram mantidos.

Em seguida, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946, organizou a democracia, acolheu a liberdade partidária, estabeleceu autonomia para

---

deverão outorgar, dentro do prazo de 20 dias, a contar da data da publicação deste Decreto-lei, as cartas constitucionais dos Estados respectivos, nos termos do disposto no art. 181 da Constituição de 10 de novembro de 1937”. Apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

<sup>629</sup> Linhares exerceu a chamada *ditadura togada*, visto que presidiu delicado período de transição no qual o país procurava se redemocratizar. Como o Tribunal Superior Eleitoral confirmou as eleições para 2 de novembro de 1945, baseado na Lei Constitucional nº 9, o novo presidente tomou série de providências, traduzidas em Leis Constitucionais, para reformar a Constituição de 1937 e permitir que eleições fossem realizadas e que a Assembléia Constituinte de 1946 fosse implementada. Dentre as Leis Constitucionais por ele editadas, destacam-se: nº 13 (“Art. 1º - Os representantes eleitos a 2 de dezembro de 1945 para a Câmara dos Deputados e o Senado Federal reunir-se-ão no Distrito Federal, sessenta dias após as eleições, em Assembléia Constituinte, para votar, com poderes ilimitados, a Constituição do Brasil. Parágrafo único - O Conselho Federal passa a denominar-se Senado Federal. Art. 2º - Promulgada a Constituição, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal passarão a funcionar como Poder Legislativo ordinário”); nº 14 (“Art. 1º - Fica extinto o Tribunal de Segurança Nacional [símbolo da justiça de exceção e da supressão de liberdades públicas] a que se refere o art. 173 da Constituição, emendado pela Lei Constitucional nº 7, de 30 de setembro de 1942”); nº 15 (“Art. 2º - Enquanto não for promulgada a nova Constituição do País, o Presidente da República, eleito simultaneamente com os Deputados e Senadores, exercerá todos os poderes de Legislatura ordinária e de administração que couberem à União, expedindo os atos legislativos que julgar necessários. Art. 3º - O período presidencial do Presidente, eleito a 2 de dezembro de 1945, e a duração da Legislatura eleita na mesma data serão os que forem estabelecidos pela Assembléia Constituinte na Constituição para os Presidentes e Legislaturas futuras”); e nº 16 (“Artigo único - Fica revogado o art. 186 da Constituição, que declarou em todo o País o estado de emergência”). Cf. ANDRADE, Paes de; BONAVIDES, Paulo. *História constitucional do Brasil*, p. 351-352; e apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

<sup>630</sup> Nas eleições de 1945 o PSD foi o grande vencedor, conseguindo eleger 61% dos senadores e 52% dos deputados constituintes. A UDN elegeu 24% dos senadores e 27% dos deputados e o PTB teve 5% do Senado e 8% da Câmara. Contudo, após as eleições articulou-se aliança que duraria 15 anos entre PSD e PTB, que ajudou a centralizar o poder político do governo. Cf. CALDEIRA, Jorge. *Viagem pela história do Brasil*, p. 287. Mas, pela primeira vez os comunistas conseguiram uma bancada na Constituinte, elegendo 5 deputados e 1 senador (Luís Carlos Prestes) pelo PCB. Contudo, “Compreende-se [...] que nesse clima conservador, sujeito unicamente a ligeiras turbulências ideológicas provocadas pela bancada comunista, mas ainda assim tranqüilizada por um trabalhismo dócil e peleguista, inclinado mais a fazer demagogia nas ruas e nas tribunas do que na redação das leis, o plenário constituinte [...] estivesse, pois, debaixo do inteiro domínio das duas poderosas forças conservadoras mais representativas da política e da economia do País, a saber, as duas agremiações do *statu quo ante*: o PSD e a UDN”. Cf. ANDRADE, Paes de; BONAVIDES, Paulo. *História constitucional do Brasil*, p. 380-381, 395.

<sup>631</sup> O chamado período de *redemocratização* iniciado a partir da Constituição de 1946 e cujo término ocorreu por ocasião da Emenda Constitucional nº 4 (Ato Adicional), que instituiu o *Sistema Parlamentar de Governo*, teve como principais tipos

Estados e Municípios, mas centralizou diversas funções na mão da União. Portanto, na forma do inciso XV, art. 5º, competia à União legislar sobre o trabalho (letra *a*), assim como a naturalização, a entrada, a extradição e a expulsão dos estrangeiros (letra *n*), a emigração e imigração (letra *o*) e as condições para o exercício de profissões técnico-científicas e liberais (letra *p*).

Transpareceu no texto constitucional, segundo VIANNA, a concepção *comunitarista* entre o capital e o trabalho, na qual a Justiça do Trabalho (cujo funcionamento foi regulado pelos arts. 122 e seguintes) exercia “[...] função de encaminhar e resolver institucionalmente os conflitos coletivos e individuais decorrentes do mercado de trabalho”<sup>632</sup>. Em decorrência, a Justiça do Trabalho assumiu o papel institucional que era dos sindicatos e estes, por sua vez, moldados nos ditames da CLT, foram absorvidos pela nova Constituição sem que mudanças significativas fossem feitas.

O controle estatal sobre a economia foi previsto no Título V (Da Ordem Econômica e Social) da CLT. O art. 145 vinculou o liberalismo à justiça social, “[...] conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano”, sendo o trabalho *obrigação social* (parágrafo único do art. 145)<sup>633</sup>. Portanto, e tendo em vista a proteção do interesse público, a União seria chamada a intervir no domínio econômico e monopolizar determinado setor industrial, mediante lei especial (art. 146). Assim, todos os setores da economia já nacionalizados, desde os anos 1920, continuaram amparados pela Constituição, impedindo que os mesmos fossem submetidos à concorrência de empresas estrangeiras no mercado nacional. Estes foram os casos, por exemplo: do aproveitamento dos recursos minerais e da energia hidráulica, cuja concessão só caberia a brasileiros (art.

---

normativos editados no período os decretos, as leis, as resoluções da Câmara dos Deputados, as resoluções do Senado Federal e os decretos legislativos. Cf. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira

<sup>632</sup> VIANNA, Luiz Werneck. *Liberalismo e sindicato no Brasil.*, p. 39.

<sup>633</sup> Apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

153, § 1º); da navegação de cabotagem para o transporte de mercadorias, privativa dos navios nacionais, isto é, que tivessem proprietários nacionais (art. 155, parágrafo único); e da propriedade de empresas jornalísticas, cuja propriedade e administração caberia exclusivamente a brasileiros (art. 160).

Em relação à legislação laboral, não houve mudanças significativas no texto constitucional em relação às disposições adotadas pelas Constituições de 1934 e 1937. Contudo, algumas inovações foram introduzidas, como a participação do trabalhador nos lucros da empresa, que nunca foi regulamentada por lei (art. 158, IV), e a estabilidade no emprego em empresas tanto citadinas quanto rurais (art. 158, XII)<sup>634</sup>. A inserção deste último direito deveu-se, principalmente, à reivindicação das Caixas de Assistência, que precisavam das contribuições ininterruptas de seus associados para garantir a aposentadoria. A greve passou a ser reconhecida, mas regulamentada por lei (art. 158). E a lei, que já havia sido promulgada anteriormente à Constituição, limitou o exercício da greve à aprovação de sua legalidade pela Justiça do Trabalho, impedindo, mais uma vez, que o mercado regulasse as relações de trabalho<sup>635</sup>. Os sindicatos eram considerados livres para se formarem, mas,

---

<sup>634</sup> A estabilidade e a indenização proporcional ao tempo de serviço eram os regimes tradicionais da CLT (art. 501). A primeira abrangia o empregado com mais de 10 anos de serviço, contínuos ou não, em uma mesma empresa. Significavam que a despedida do trabalhador era exceção limitada a casos especiais. Tais casos abrangiam a extinção da empresa empregadora e a falta grave, sendo que esta última deveria ser apurada por inquérito judicial junto à Justiça do Trabalho. Para o trabalhador que não adquirisse a estabilidade e que fosse contratado por prazo indeterminado, cabia a despedida imotivada, por ato unilateral do empregador, mas com direito à indenização proporcional por tempo de serviço. Esta indenização era correspondente a um mês da remuneração por ano de serviço prestado, ou pela fração superior a seis meses (art. 678). No caso de contratos por tempo determinado, a indenização era calculada no valor de 50% dos salários que o empregado teria direito até o término normal do contrato de trabalho (art. 479). A estabilidade foi erradicada pelo sistema do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), implementado pela Lei nº 5.107, de 1966. Cf. RUSSOMANO JÚNIOR, Victor. *Política trabalhista brasileira*, p. 34-46.

<sup>635</sup> O Dec. Lei nº 9.070, de 15 de março de 1946, assinado por Dutra, apesar de anterior à Constituição, foi por ela recepcionado. O Dec. Lei nº 9.070, que somente foi revogado pela Lei nº 4.430, de 1964, nos primórdios do regime militar, dispôs com bastante severidade sobre a suspensão ou o abandono coletivo do trabalho, genericamente chamados de greve, que deveriam se submeter à Justiça do Trabalho para serem declarados legais. E o texto do art. 1º é enfático: “Os dissídios coletivos, oriundos das relações entre empregadores e empregados, serão obrigatoriamente submetidos à conciliação prévia, ou à decisão da Justiça do Trabalho”. Vários setores da economia, considerados fundamentais, foram listados pelo art. 3º e, por conseguinte, abrangidos pela lei. Assim, os serviços de água, energia, iluminação, gás, esgotos, comunicações, transportes, carga e descarga; bem como as atividades ligadas à venda de gêneros essenciais, aos matadouros; à lavoura e à pecuária; e outras, como as desenvolvidas em colégios, escolas, bancos, farmácias, drogarias, hospitais e funerárias; além das indústrias básicas ou essenciais, eram fundamentais para a defesa nacional. E mais atividades poderiam ser incluídas, mediante portaria do ministro do MTIC (art. 3º, § 1º). Apud. SENADO Federal. *Legislação Republicana Brasileira*.

como sempre, desde que respeitando a lei infraconstitucional<sup>636</sup>, pois exerciam funções delegadas pelo Poder Público perante trabalhadores e empresários (art. 159).

Quanto à entrada de trabalhadores estrangeiros no Brasil, a Constituição de 1946, em comparação com as Constituições de 1934 e 1937, foi lacônica, marcando o texto das demais Constituições brasileiras que se seguiram. O art. 162 dispunha que a lei deveria regular a seleção, a entrada, a distribuição e a fixação de imigrantes no país, sempre em respeito às exigências do interesse nacional<sup>637</sup>, sob a supervisão de órgão federal que ficaria também encarregado da naturalização e da colonização. Neste sentido, o art. 162 complementava o disposto no art. 161, cujo conteúdo delegava à lei o regulamento do exercício de profissões liberais e a revalidação de diploma expedido por estabelecimento estrangeiro de ensino. Desta forma, outro grande arcabouço jurídico em relação à entrada de trabalhadores estrangeiros iria se formar após a Constituição de 1946, visando precipuamente a entrada de agricultores para as zonas despovoadas no Brasil, conforme será estudado no próximo item.

E apesar do texto constitucional ter fixado as bases para a democracia, os 15 anos em que Vargas esteve no poder foram suficientes para que o pensamento autoritário tivesse legitimação difusa dentro da sociedade brasileira, inviabilizando a implementação da consciência democrática no país. Desta forma, a Constituição de 1946 somente se fez presente na vida cotidiana do cidadão brasileiro quando reproduziu instituições corporativistas, que ajudaram a promover o populismo e o trabalhismo no Brasil. Ademais, as conquistas liberais da Constituição se reduziram ao universo eleitoral, que, por sua vez,

---

<sup>636</sup> Os artigos da CLT que tratam do assunto (arts. 551 a 610) foram recepcionados pelo texto constitucional e continuam em vigor atualmente, encontrando respaldo até na Constituição de 1988, que ainda sustenta a unicidade sindical e a contribuição sindical. Cf. RUSSOMANO JÚNIOR, Victor. *Política trabalhista brasileira.*, p. 8-11.

<sup>637</sup> Como exemplo do interesse nacional mencionado no art. 161, o art. 180 determinava que em zonas indispensáveis à defesa do País, a lei deveria determinar para as indústrias nelas situadas a predominância de capital e de trabalhadores brasileiros. Apud. SENADO Federal. *Legislação Republicana Brasileira.*

legitimava os pactos políticos perpetrados para que as classes dominantes brasileiras se mantivessem no poder.

A sociedade brasileira acostumou-se, então, a procurar no governo a solução para seus problemas individuais, utilizando-se do sistema que permitia a troca de favores e privilégios, também denominado *clientelismo*<sup>638</sup>. O clientelismo germinou em todos os setores da sociedade, inclusive nos sindicatos. Desta forma, apesar da diminuição da intervenção estatal, vicejaram no Brasil sindicalistas mais preocupados com as instruções oficiais do que com os interesses da base sindicalizada. E a maioria destes líderes trabalhistas, chamados *pelegos* e ligados ao PTB, se beneficiava da ausência de concorrência de outras associações não reconhecidas pelo governo, usufruindo das contribuições sindicais obrigatórias<sup>639</sup>. Portanto, o clientelismo presente nas associações corporativas ajudava a perpetuar a antiga fórmula *dar-receber-retribuir*, sem que houvesse estímulo ao debate crítico em relação às *dádivas* que eram concedidas aos trabalhadores<sup>640</sup>.

Esta forma de organização social não produziu resultados positivos para o apaziguamento dos conflitos sociais por longo período. O governo Dutra, que inicialmente

---

<sup>638</sup> Segundo NUNES, o *clientelismo*, que se contrapõe ao universalismo das pretensões, se utiliza do personalismo das relações, principalmente daquelas ligadas aos laços de parentela, e pelas discontinuidades apresentadas em várias áreas da vida social, econômica e política. Para o autor, em relação à realidade brasileira, “O clientelismo se manteve forte no decorrer de períodos democráticos, não definhou durante o período do autoritarismo, não foi extinto pela industrialização e não mostrou sinais de fraqueza no decorrer da abertura política. Deste modo, no Brasil, O clientelismo repousa num conjunto de redes personalistas que se estendem aos partidos políticos, burocracias e *cliques*. Estas redes envolvem uma pirâmide de relações que atravessam a sociedade de alto a baixo. As elites políticas nacionais contam com uma complexa rede de corretagem política que vai dos altos escalões até as localidades. Os recursos materiais do Estado desempenham um papel crucial na operação do sistema; os partidos políticos –isto é, aqueles que apóiam o governo–têm acesso a inúmeros privilégios através do aparelho de Estado. Esses privilégios vão desde a criação de empregos até a distribuição de outros favores como pavimentação de estradas, construção de escolas, nomeação de chefes e serviços de agências, tais como o distrito escolar e o serviço local de saúde. Os privilégios incluem, ainda, a criação de símbolos de prestígio para os principais “corretores” dessa rede, favorecendo-os com acesso privilegiado aos centros de poder”. Além disso, NUNES também expõe redes indiretas de obtenção de favores, que incluem linhas de financiamentos utilizadas por fazendeiros ou empresas locais, através de bancos federais ou estaduais, além de empreiteiros que se beneficiam de relações pessoais para o pagamento imediato de serviços prestados ao Estado. Cf. NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil.*, p.30-33. Conclui-se, portanto, que o clientelismo abrange também o *oportunistismo*, o *empreguismo*, que foram fórmulas muito utilizadas no Estado Novo e continuaram a ser exercidas após 1945.

<sup>639</sup> Cf. CALDEIRA, Jorge. *Viagem pela história do Brasil.*, p. 290.

<sup>640</sup> Neste sentido, “Tanto o corporativismo como o clientelismo podem ser entendidos como mecanismos cruciais (um formal, o outro informal) para o esvaziamento de conflitos sociais. O corporativismo organiza camadas horizontais de categorias

apoiou as idéias advindas do liberalismo comercial, defendidas pelos EUA (país que havia consolidado posição de liderança no mundo capitalista), logo se recuou ante os fracassos econômicos conseguidos. O Cruzeiro (moeda da época) se desvalorizou e a inflação atingiu a classe trabalhadora, que também se viu acuada pelo aumento do custo de vida gerado pela Segunda Guerra Mundial.

E apesar da continuidade do controle estatal sobre os sindicatos, alguns líderes trabalhistas não comprometidos com as estruturas burocráticas começaram a despontar em fábricas e constituíram associações paralelas, que foram responsáveis pela reconquista da greve como direito passível de ser exercido, apesar de não previsto juridicamente. O PCB, que emergiu organizado na clandestinidade, também se empenhou para que as paralizações ocorressem, contando com o apoio de jornais. Este crescimento preocupou principalmente o PTB, que tinha nos trabalhadores urbanos a base de sustentação de sua política. E o recrudescimento das relações externas, que visavam a disputa da hegemonia mundial entre o capitalismo estadunidense e o socialismo soviético, contribuiu para o acirramento da política governamental contra as atividades comunistas no Brasil. Neste ambiente, em 1947 o PCB voltou a ser declarado ilegal e as antigas práticas contra os grevistas, que incluíam prisão e intervenção em sindicatos, passaram novamente a fazer parte do cenário político brasileiro.

O salário mínimo, que não havia sofrido nenhum reajuste no governo Dutra, foi aumentado por Vargas em dezembro de 1951, mas o acréscimo, apesar de substancial, não foi o suficiente para suprir as perdas ocasionadas pela inflação que começava a arrasar o país<sup>641</sup>. E, apesar dos esforços promovidos por Vargas para industrializar o Brasil por meio do incentivo à produção de bens de consumo imediato, a base de pirâmide populacional

---

profissionais arrumadas em estruturas formais e hierárquicas. O clientelismo atravessa fronteiras de classes, de grupo e categorias profissionais”. Cf. NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil.*, p.41.

brasileira, vencida pela pobreza que se generalizava, passou a promover manifestações e marchas contra a carestia, por meio da campanha chamada *panela vazia*, chegando a mobilizar cerca de 500 mil pessoas em todo o país<sup>642</sup>.

Mais protestos oriundos do movimento operário<sup>643</sup> ainda viriam para conturbar o cenário político e econômico que cercava o final da era Vargas. Em 1953, a *greve dos 300 mil* foi deflagrada na cidade de São Paulo pelos empregados da indústria têxtil e se espalhou pelo interior paulista, contando com a adesão de outras categorias, como metalúrgicos, vidreiros, carpinteiros, gráficos, químicos, assim como trabalhadores da construção civil e das empresas de telefone, gás, indústria alimentícia e calçados. Este movimento, extremamente organizado e duramente combatido pela polícia, durou 29 dias e foi parcialmente vitorioso, visto que reivindicava 60% de aumento dos salários e conseguiu 32% de acréscimo salarial, juntamente com o pagamento dos dias parados e a libertação dos operários encarcerados pela repressão policial. Vargas foi então acusado de promover a agitação comunista a fim de viabilizar novo golpe que o manteria no poder após o término de seu mandato, o que foi tido como principal justificativa para seu suicídio.

Seu sucessor, Juscelino Kubitschek, foi fundamental para o desenvolvimento da industrialização no país, colocando ênfase na produção de bens de consumo duráveis, com destaque para a fabricação de automóveis<sup>644</sup>. Assim, com o lema *cinquenta anos de desenvolvimento em cinco*, Kubitschek procurou inserir o Brasil, em moldes semiperiféricos, na Segunda Revolução Industrial, que se concentrava na produção de bens tecnologicamente apurados.

---

<sup>641</sup> O salário mínimo, que deveria ser atualizado a cada 3 anos, ganhou o último aumento ainda no Estado Novo, em 1943 (Cr\$ 380,00). O novo reajuste somente ocorreu 9 anos depois, em 1951, no Natal, quando Vargas o aumentou para Cr\$ 1200,00. Cf. De LUCA, Tania Regina. *Indústria e trabalho na história do Brasil.*, p. 68-69.

<sup>642</sup> Id., p. 69.

<sup>643</sup> Durante os movimentos grevistas que se seguiram no mandato de Vargas, foi instituído o Comitê Intersindical de Greve, que reuniu diversas categorias profissionais, contra os ditames da lei sindical. Este Comitê daria ensejo ao surgimento, em 1962, do Comando Geral dos Trabalhadores (CGT), que agiu até o Golpe de 1964. Ibid., p. 70.



Não obstante os avanços realizados na indústria nacional, houve visível aprofundamento dos desequilíbrios regionais entre o Nordeste agrícola e o Sudeste industrial. A Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE)<sup>645</sup>, criada em 1959 para dirimir as desigualdades entre a cidade e o campo, não teve sucesso, pois não procurou modificar a estrutura da propriedade latifundiária herdada da Colônia. E os trabalhadores rurais, que se viram alijados de suas posses pela ação de grandes fazendas de gado, ou migraram para as cidades ou se transformavam em diaristas chamados *bóias frias*. Muitos destes trabalhadores, que não contavam com os benefícios da legislação trabalhista e previdenciária só aplicada a trabalhadores citadinos, começaram a se reunir em ligas camponesas para que a reforma agrária fosse promovida. Curiosamente, tal reivindicação acabou sendo usada pelas Forças Armadas como uma das justificativas para o Golpe de 1964, tendo sido prometido inclusive que a reforma agrária seria promovida<sup>646</sup>.

Mas, para que o desenvolvimento do Brasil se perpetrasse nas áreas tanto urbana quanto rural, pesados investimentos deveriam ser feitos. Como o país não contava com capital para financiar as despesas necessárias, Kubitschek realizou empréstimos externos e emitiu moeda sem lastro, o que aumentou o déficit público, desequilibrou as contas públicas e provocou inflação<sup>647</sup>. Por outra, nesse ínterim novas tecnologias contribuíram para o aumento da produtividade, o que, conseqüentemente, aumentou a lucratividade das

---

<sup>644</sup> Ibid., p. 70-71.

<sup>645</sup> A Lei nº 3692, de 15 de dezembro de 1959, instituiu a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), diretamente subordinada ao Presidente da República, administrativamente autônoma e sediada na cidade do Recife. Tinha como finalidade primordial, segundo o art. 2º, o estudo e a proposição de diretrizes para o desenvolvimento do Nordeste. Apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

<sup>646</sup> Esta foi uma promessa que pelo menos em tese foi cumprida pelo governo militar. A Constituição de 1966 dispôs sobre a reforma agrária no seu art. 157, § 1º (“Para os fins previstos neste artigo, a União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento de prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento de até cinquenta por cento do imposto territorial rural e como pagamento do preço de terras públicas”). Neste contexto, o Ato Institucional nº 9, assinado por Costa e Silva, de 25 de abril de 1969, modificou o § 1º do art. 157, tirando o caráter prévio da indenização. Apud. Id.

<sup>647</sup> Segundo De LUCA, a inflação, que estava na casa de 12,5% ao ano quando Kubitschek assumiu alcançou 30,5% anuais durante seu governo, o que penalizou a classe média e os assalariados. Apesar dos constantes aumentos no salário mínimo,

empresas. Isto gerou graúdos ganhos para os empresários, sem a devida contrapartida para os funcionários, criando descontentamento nas fileiras operárias das grandes indústrias.

A instabilidade econômica brasileira, gerada pela diminuição dos crescimentos da indústria, acirrou os problemas políticos após a renúncia de Jânio Quadros, que havia sucedido Kubitschek na Presidência da República. Durante o governo de João Goulart, que assumiu o poder depois da renúncia, e que se estendeu de setembro de 1961 a março de 1964<sup>648</sup>, a mobilização dos trabalhadores rurais e urbanos foi intensa, envolvendo a participação de sindicatos, ligas camponesas, estudantes, policiais, intelectuais, militares e integrantes da Igreja Católica<sup>649</sup>.

Vislumbrou-se, portanto, que a classe política brasileira, que se utilizara do populismo como estratégia para apaziguar os conflitos sociais, foi cobrada cada vez mais intensamente pela população. Por isso, a tentativa de Goulart em adotar medidas mais duras para a economia, visando congelamento dos salários, corte dos gastos públicos e redução de créditos, foi recebida com ceticismo e revolta pela população. Parte da classe dirigente brasileira interpretou tais iniciativas do presidente como intolerável aproximação do comunismo, embora a esquerda as julgasse tímidas porque não previam a nacionalização das indústrias multinacionais, que já existiam no Brasil desde os anos 1950, bem como o rompimento com o Fundo Monetário Internacional (FMI), além do não pagamento da dívida externa<sup>650</sup>. Desta feita, formava-se o cenário perfeito para que o golpe militar fosse perpetrado.

---

os trabalhadores não podiam recuperar seu poder de compra devido à alta do custo de vida. Cf. De LUCA, Tania Regina. *Indústria e trabalho na história do Brasil.*, p. 78-79.

<sup>648</sup> O governo de João Goulart compreendeu o período parlamentarista instituído pela Emenda Constitucional nº 4 e se entendeu até a edição da Emenda Constitucional nº 6, de 23 de janeiro de 1963, que revogou a anterior e restabeleceu o sistema presidencial de governo instituído pela Constituição de 1946. Os principais tipos normativos editados no período foram Decretos do Conselho de Ministros, Leis Delegadas, Leis, Decretos Legislativos, Decretos, Resoluções da Câmara dos Deputados e Resoluções do Senado. Cf. SENADO Federal. *Legislação Republicana Brasileira.*

<sup>649</sup> Cf. De LUCA, Tania Regina. *Indústria e trabalho na história do Brasil.*, p. 80-81.

<sup>650</sup> Id., p. 82.

Assim, os governantes, que haviam abraçado o populismo como maneira de governar, não conseguiram camuflar o germe autoritário das ações e dos discursos da classe política brasileira, que reiteradamente se utilizava do corporativismo, do caudilhismo e do clientelismo para administrar o Brasil até que o desfecho do golpe militar de 1964<sup>651</sup> acabasse com as aspirações civis ao comando do país. E a influência do *militarismo* no Brasil, que sempre esteve ligada ao poder, tornou-se decisiva para que finalmente a chefia do país fosse transferida aos militares em 1964. Sobre esta permanente ingerência do militarismo na política nacional, atestam ANDRADE e BONAVIDES:

Vemos, então, que a famosa “intervenção cirúrgica” dos militares, aquela que pretendia colocar o Brasil no século XX, tinha inspirações de maior alcance, ao contrário do que se poderia imaginar. Ela vinha comprometida com um processo histórico que passava pela proclamação da República e descia ao papel atribuído às Forças Armadas na Constituição de 91, aos levantes tenentistas, à vitória das correntes de pensamento autoritárias, ao Estado Novo, à campanha da FEB na Itália. As contradições a que estava submetido o movimento militar eram fruto da constatação de que o Brasil se apresentava imaturo em todos os sentidos (econômico, social e político). Tais contradições se alimentavam da convicção de que a sociedade era incapaz de realizar as transformações necessárias, principalmente porque submetida ao jogo de ambições de políticos despreparados para compreender, interpretar e promover o interesse público<sup>652</sup>.

Por seu turno, os militares, que não só abominavam o comunismo como também estavam decididos a valorizar o modelo americano de governo, ajudaram a derrubar o Estado Novo mas não ficaram satisfeitos com os *rumos democráticos* tomados pelo país, intervindo sucessivamente nos instáveis governos civis que sucederam ao de Vargas. Entendiam os militares que deveriam fortalecer o poder Executivo, centralizando não somente as questões

---

<sup>651</sup> Em termos de formalidade, o Governo Militar se iniciou com o Ato Institucional no. 01, de 09 de abril de 1964, editado pelo Comando Supremo da Revolução, representado pelos Comandantes-em-Chefe do Exército, da Marinha e da Aeronáutica. Março de 1985 é considerada a data de seu término, quando o primeiro governo civil assumiu a presidência do país desde 1964. Os principais tipos normativos editados no período foram a Constituição de 1967 e sua Emenda nº 1 (além de outras emendas), os Atos Institucionais, os Atos do Comando Supremo da Revolução, as Leis Complementares, os Decretos Reservados, os Decretos-Lei, as Leis, os Decretos Legislativos e os Decretos. Cf. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

econômicas, como também as políticas, financeiras, e tributárias, além da intervenção direta nos Poderes Legislativo e Judiciário. E estes foram os alvos do Ato Institucional (AI) nº 1<sup>653</sup> e dos que se seguiram<sup>654</sup> até que a Constituição de 1967 servisse de base institucional para o novo regime. Contudo, o AI nº 5, que de emenda constitucional transformou-se mágica e tragicamente em *constituição*, foi outorgado e a *intervenção cirúrgica* dos militares na política brasileira assumiu matizes definitivos. A sociedade foi emudecida e os líderes que despontavam contra a ditadura, muitos deles oriundos dos movimentos estudantis<sup>655</sup> ou dos sindicatos oficiais e paralelos, foram perseguidos, torturados e assassinados<sup>656</sup>.

---

<sup>652</sup> Cf. ANDRADE, Paes de; BONAVIDES, Paulo. *História constitucional do Brasil*, p. 410.

<sup>653</sup> O preâmbulo do Ato Institucional (AI) nº 1, de 9 de abril de 1964, assinado por Costa e Silva, tentou fixar as bases para que a revolução fosse perpetuada. E neste contexto, seu teor foi claro: “É indispensável fixar o conceito do movimento civil e militar que acaba de abrir ao Brasil uma nova perspectiva sobre o seu futuro. O que houve e continuará a haver neste momento, não só no espírito e no comportamento das classes armadas, como na opinião pública nacional, é uma autêntica revolução. A revolução se distingue de outros movimentos armados pelo fato de que nela se traduz, não o interesse e a vontade de um grupo, mas o interesse e a vontade da Nação. [...] O Ato Institucional que é hoje editado pelos Comandantes-em-Chefe do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, em nome da revolução que se tornou vitoriosa com o apoio da Nação na sua quase totalidade, se destina a assegurar ao novo governo a ser instituído, os meios indispensáveis à obra de reconstrução econômica, financeira, política e moral do Brasil, de maneira a poder enfrentar, de modo direto e imediato, os graves e urgentes problemas de que depende a restauração da ordem interna e do prestígio internacional da nossa Pátria. A revolução vitoriosa necessita de se institucionalizar e se apressa pela sua institucionalização a limitar os plenos poderes de que efetivamente dispõe”. Contudo, ainda não se vislumbrava a modificação da Constituição de 1946, que ocorreria 2 anos após, quando os AIs haviam esgotado as formas de legitimação do militarismo no poder. Cf. Id., p. 431; e apud. SENADO Federal. *Legislação Republicana Brasileira*.

<sup>654</sup> Apesar da Constituição de 1946 teoricamente ainda dominar o cenário jurídico brasileiro em 1964, já havia sido superada pelo uso dos poderes excepcionais atribuídos ao Marechal Castello Branco pelo AI nº 1 e pelos que se seguiram. O AI nº 1 suspendeu garantias constitucionais ou legais de vitaliciedade e estabilidade, instituindo as prerrogativas jurídicas de suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 10 anos e de cassar mandatos legislativos federais, estaduais e municipais, excluía a apreciação judicial. O AI nº 2 extinguiu partidos políticos, deu ao Presidente da República, eleito indiretamente, o direito de baixar atos complementares, decretos-leis sobre matéria relativa à segurança nacional (que podia abranger qualquer assunto que fosse de interesse do governo), além da prerrogativa de decretar o recesso do Congresso Nacional, das assembleias legislativas e das câmaras de vereadores, tanto no estado de sítio quanto fora dele. E, quando houvesse recesso do Congresso Nacional, cabia ao Poder Executivo legislar sobre quaisquer matérias previstas na Constituição e nas leis orgânicas. O AI nº 3 estendeu o princípio da eleição indireta do presidente para governadores. Finalmente, o AI nº 4 convocou o Congresso Nacional para se reunir extraordinariamente a fim de discutir e votar novo texto constitucional, com cronograma rígido, que foi cumprido na íntegra pelos parlamentares. Desta feita, ainda havia esperança para que a democratização do país fosse realizada mediante os instrumentos contidos na Constituição de 1967. Contudo, o AI nº 5, que englobava todos os itens constantes nos AIs anteriores, facultou ao Poder Executivo a intervenção em estados e municípios, delimitando quais seriam as conseqüências para quem tivesse seus direitos políticos cassados, suspendendo o *habeas corpus* e concedendo ao Presidente da República a faculdade para à decretação de estado de sítio e de sua prorrogação *habeas*. Cf. ANDRADE, Paes de; BONAVIDES, Paulo. *História constitucional do Brasil*, p. 430.

<sup>655</sup> No livro *No corpo e na alma*, da autora Derlei Catarina De Luca, constam exemplos de atrocidades cometidas pelo governo militar contra estudantes que se opuseram à Ditadura Militar. A própria autora, que fez parte das fileiras da Ação Popular, composta em sua maioria por ex-integrantes da UNE (que se encontrava na clandestinidade), adotou vários nomes, morou em muitas cidades fugindo da repressão, foi torturada na Operação Bandeirante (OBAN, que iria se transformar no DOI CODI) e esteve presa na Delegacia de Ordem Política e Social (DOPS), em São Paulo. Em seu depoimento, De Luca, que trabalhou como clandestina em fábrica na condição de aprendiz de tecelã, descreveu como as condições de trabalho se desenvolviam na ditadura: “Difícil foi na primeira semana. De pé, frente à máquina. As lágrimas enchiam-me os olhos.

Assim, fez-se a “revolução” de 1964, a pretexto de defender a democracia, mas as conseqüências políticas, sociais e econômicas desastrosas retrataram, na sua realidade, as duas décadas de obscurantismo e de terror que se seguiram, caracterizadoras do governo militar. A Constituição de 46 fora destruída. Sobre suas ruínas ergueu-se o País autoritário dos atos institucionais; um País inteiramente desconhecido às tradições paternalistas e liberais do regime republicano fundado no constitucionalismo dos bacharéis de 91 e 34<sup>657</sup>.

De 1964 em diante verificou-se o pleno controle do mercado pelo Estado, sem que houvesse grandes alterações no estatuto institucional dos sindicatos. Criou-se legislação que inviabilizava a vida operária independente, pois, embora se mantivesse a personalidade privada dos sindicatos, houve verdadeira *publicização* dos mesmos, o que lhes atribuiu várias funções de caráter estatal<sup>658</sup>. Desta maneira, as associações sindicais foram submetidas a medidas restritivas e repressivas, fato que ajudou no aniquilamento de parte da massa crítica que se desenvolvia no Brasil e que se insuflava contra o golpe militar<sup>659</sup>.

A Constituição do Brasil, promulgada em 24 de janeiro de 1967, repetiu muitos dos dispositivos relativos às relações de trabalho<sup>660</sup>, à nacionalização de setores

---

Teimava em não chorar. O cansaço me matava, quatro horas ininterruptas, diante da máquina de produzir fios. [...] Começo a aprender, na prática, por que a classe operária é considerada força dirigente da revolução e tem o direito de dirigir a produção e os destinos do país. Levantava de manhã cedo, pegava de 6 às 10. Voltava de 2 às 6 horas. Na semana seguinte, mudava de turno: das 10 às 2 da tarde, das 6 às 10 da noite. Tudo para escamotear o horário do almoço, tirando qualquer possibilidade de tempo livre dos operários. Com um horário desses, quem poderia estudar? O estômago se arrebatava por causa do horário das refeições”. Cf. De LUCA, Derlei Catarina. *No corpo e na alma*. Criciúma (SC): Ed. do autor, 2002, p. 45.

<sup>656</sup> Além da cessação do funcionamento de sindicatos rurais e da prisão de líderes, a CGT foi extinta. Cf. De LUCA, Tania Regina. *Indústria e trabalho na história do Brasil*, p. 83.

<sup>657</sup> Cf. ANDRADE, Paes de; BONAVIDES, Paulo. *História constitucional do Brasil*, p. 411.

<sup>658</sup> O art. 159 da Constituição de 1967 definiu a liberdade de associação profissional ou sindical. Contudo, a constituição dos sindicatos, bem como sua representação legal nas convenções coletivas de trabalho, além do exercício de funções delegadas pelo Poder Público, deveriam ser reguladas pela lei infraconstitucional. Entre as funções delegadas, o § 1º do art. 159 incorporou a arrecadação das contribuições para o custeio dos órgãos sindicais. A arrecadação sindical já havia sido estabelecida em 1966 e foi mantida, e a CLT já tinha o arcabouço jurídico necessário para regulamentar a organização sindical, que foi reaproveitado pela ditadura por servir a seus fins. Apud. SENADO Federal. *Legislação Republicana Brasileira*.

<sup>659</sup> VIANNA, Luiz Werneck. *Liberalismo e sindicato no Brasil*, p. 39.

<sup>660</sup> Os direitos dos trabalhadores foram expostos no art. 158 da Constituição de 1967, os quais visavam, segundo seus ditames, a melhoria da condição social dos mesmos através de: salário mínimo (inciso I), salário família (inciso II), proibição de diferença de salários e de critérios de admissões por motivo de sexo, cor e estado civil (inciso III), salário de trabalho noturno superior ao diurno (inciso IV), participação nos lucros da empresa (inciso V), jornada de trabalho de oito horas, com intervalo para descanso, salvo nos casos previstos especificadamente (inciso VI), repouso semanal remunerado (inciso VII),

econômicos<sup>661</sup>, e ao estrangeiro<sup>662</sup> contidos na Constituição de 1946. O inciso XVII do art. 8º conferia competência para a União legislar sobre o trabalho (letra *b*) e sobre emigração, imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros (letra *p*).

A greve, por sua vez, sofreu sérias restrições. Segundo o art. 157, § 7º não era permitida a paralisação dos serviços públicos e nas atividades essenciais definidas em lei. Nesta mesma linha, o Dec. Lei nº 1.632, de 1978<sup>663</sup>, acentuou as condições repressivas evidenciadas em 1967. Segundo a Constituição, quando a paralisação era declarada ilegal pela Justiça do Trabalho (cujas atribuições foram definidas pelo art. 133 e seguintes), os crimes dela decorrentes, bem como aqueles que atentassem contra a organização do trabalho deveriam ser julgados por juízes federais (art. 119, inciso VI). Aos juízes federais também

---

férias anuais remuneradas (inciso VIII), higiene e segurança no trabalho (inciso IX), proibição de trabalho a menores de 12 anos e de trabalho noturno a menores de 18 anos, e de ocupação em indústrias insalubres para os menores e para as mulheres (inciso X), descanso remunerado da gestante, antes e depois do parto, sem prejuízo do emprego e do salário (inciso XI), fixação de porcentagens de brasileiros empregados em serviços públicos e em serviços concessionados, além de determinados ramos comerciais e Industriais (inciso XII), estabilidade ou FGTS (inciso XIII), reconhecimento das convenções coletivas de trabalho (inciso XIV), assistência sanitária, hospitalar e médica preventiva (inciso XV), previdência social, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, para seguro-desemprego, proteção da maternidade e, nos casos de doença, velhice, invalidez e morte (inciso XVI), seguro obrigatório pelo empregador contra acidentes do trabalho (inciso XVII); proibição de distinção entre trabalho manual, técnico ou intelectual, ou entre os profissionais respectivos (inciso XVIII); colônias de férias e clínicas de repouso, recuperação e convalescença, mantidas pela União, conforme dispuser a lei (inciso XIX); aposentadoria para a mulher, aos trinta anos de trabalho, com salário integral (inciso XX); greve, com várias restrições (inciso XXI). Apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

<sup>661</sup> Como na Constituição de 1946, o art. 165 da Constituição de 1967 definiu a navegação de cabotagem para o transporte de mercadorias como sendo privativa dos navios nacionais, salvo caso de necessidade pública. A tripulação de tais navios deveria ser composta de 2/3 de brasileiros natos, bem como seus proprietários, armadores e comandantes. O art. 166 vedou a propriedade e a administração de empresas jornalísticas, de qualquer espécie, inclusive de televisão e de rádio difusão, a estrangeiros. O art. 91, que definiu competências ao Conselho de Segurança Nacional, estipulou, através de seu parágrafo único, que a lei deveria especificar as áreas indispensáveis à segurança nacional, regulando a predominância de capitais e trabalhadores brasileiros em tais locais. Apud. Id.

<sup>662</sup> O art. 150 definiu que a Constituição assegurava tanto a brasileiros quanto a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, não sendo concedida a extradição de estrangeiro por crime político ou mesmo de brasileiro (§ 19). O AI nº 13, de 5 de setembro de 1969, modificou este artigo ao definir o banimento do território nacional do brasileiro que comprovadamente se tornasse nocivo à segurança nacional. Apud. Ibid. Em relação ao estrangeiro, outras medidas iriam ser tomadas, conforme será estudado no próximo item.

<sup>663</sup> O Dec. Lei nº 1.632, de 4 de agosto de 1978, assinado por Ernesto Geisel, proibiu a greve nos serviços públicos e nas atividades essenciais, de interesse da segurança nacional. Pelo art. 1º, eram “[...] de interesse da segurança nacional, dentre as atividades essenciais em que a greve é proibida pela Constituição, as relativas a serviços de água e esgoto, energia elétrica, petróleo, gás e outros combustíveis, bancos, transportes, comunicações, carga e descarga, hospitais, ambulatórios, maternidades, farmácias e drogarias, bem assim as de indústrias definidas por decreto do Presidente da República”. A greve deveria ser autorizada por 2/3, em primeira convocação, ou por 1/3, em segunda convocação, da assembléia geral do sindicato que representasse a categoria profissional. Entre a primeira e a segunda convocação deveria haver intervalo mínimo de 2 dias. Ao servidor público ou ao trabalhador de serviço essencial que participasse da greve, caberia, segundo o art. 3º, advertência, suspensão de até 30 (trinta) dias, rescisão do contrato de trabalho, com demissão, por justa causa. Caso o empregado fosse estável, caberia apuração da falta em processo sumário (art. 3º, § 1º). Se o dirigente sindical incentivasse

competia processar e julgar, em primeira instância, os crimes de ingresso ou permanência irregular de estrangeiro no Brasil (art. 119, inciso X).

Logo após o desfecho do golpe, Castello Branco impôs a censura sobre os meios de comunicação<sup>664</sup> e controlou a economia, promovendo o arrocho salarial. Após 1965 foram abolidas as negociações diretas entre patrões e empregados, fazendo com que os trabalhadores perdessem seu poder de barganha frente aos empresários. Desde então, os reajustes salariais passaram a ser determinados por índices oficiais e a perda da estabilidade no emprego, em virtude da criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) em 1966<sup>665</sup>, passou a facilitar a dispensa dos trabalhadores. Assim, a rotatividade de mão-de-obra se tornou mais intensa e os empregadores passaram a demitir os funcionários antes de o governo decretar o aumento da categoria, a fim de contratar funcionários novos por salários mais baixos<sup>666</sup>.

Obviamente, os lucros gerados pelas empresas foram muito grandes no período que se seguiu à implementação das normas que promoviam o controle total do mercado. Mas as classes assalariada e proletária mais uma vez não usufruíram as riquezas geradas pelo Brasil. Ao contrário, enfrentaram tanto a diminuição de seus ganhos quanto a piora generalizada das condições de vida, principalmente em razão da intensa e desordenada urbanização ocorrida entre os anos de 1960 e 1970. E as favelas, que de há muito já eram

---

movimento grevista de servidor público ou de trabalhadores em atividade essencial, competiria, segundo o art. 5º, advertência, suspensão, destituição ou perda de mandato, por ato do Ministro do Trabalho. Apud. Ibid.

<sup>664</sup> O Dec. nº 56.552, de 8 de julho de 1965, regulou a fiscalização dos serviços concedidos de radiodifusão, de sons e imagens, pelo qual o Conselho Nacional de Telecomunicações (CONTEL), tinha a atribuição de baixar instruções relativas à aprovação de programas e horários, bem como de adequá-los a os princípios de ordem e moralidade pública, e aos bons costumes (art. 1º). Apud. Ibid.

<sup>665</sup> A Lei ordinária nº 5.107, de 13 de setembro de 1966, criou o FGTS, cuja opção deveria ser expressa pelo empregado na data da admissão do mesmo. A Constituição de 1967 já incorporou o FGTS aos direitos trabalhistas listados no art. 158. Apud. Ibid.

<sup>666</sup> Cf. De LUCA, Tania Regina. *Indústria e trabalho na história do Brasil.*, p. 85.

realidade no cenário citadino brasileiro<sup>667</sup>, se multiplicaram. Na área econômica, o interesse do governo militar fora canalizado para o controle da inflação e reconquista da confiança de investidores internacionais, que haviam deixado o Brasil após a nacionalização protecionista dos setores da economia. Empresas multinacionais, trazidas para o Brasil por Kubitschek, vislumbraram a possibilidade de obtenção de lucros com investimentos maiores no país, em razão da mão-de-obra barata e da conveniente infra-estrutura básica, constituída por portos, estradas, fornecimento de petróleo, mineração, siderurgia, etc. Assim, os abundantes recursos naturais e a ausência de normas ambientais eram chamarizes que também estimulavam a aplicação de recursos estrangeiros no Brasil. Conseqüentemente, o país, que já havia iniciado seu ingresso na Segunda Revolução Industrial, tornou-se pólo de atração de empresas que já se utilizavam dos benefícios que a inserção das mesmas na Segunda Divisão Internacional do Trabalho<sup>668</sup> lhes poderia carrear.

É importante ressaltar que o final da década de 60 do século passado foi marcado por ampla expansão do comércio mundial e pela disponibilidade de obtenção de capitais a juros relativamente baixos, permitindo que os governos militares brasileiros contraíssem empréstimos para a realização de grandes obras na construção civil. Estas gigantescas edificações, como a Hidroelétrica de Itaipu e a rodovia Transamazônica foram alardeadas

---

<sup>667</sup> Atesta-se a antiguidade das favelas pela história de sua denominação. Em 1898, foi concedido aos soldados que voltavam da expedição militar de Canudos o direito de se instalarem no morro da Favela, no centro da cidade do Rio de Janeiro. Depois o nome se generalizou. Cf. BARRETO, Castro. *Povoamento e população.*, p. 402.

<sup>668</sup> Conforme POCHMANN, a “[...] Segunda Divisão Internacional do Trabalho foi sendo maturada pela constituição de um bloco de países semiperiféricos que teve o apoio de uma ordem econômica mais favorável à difusão geográfica do padrão de industrialização norte-americano. O papel das agências multilaterais na regulação das relações internacionais (ONU, BIRD, FMI, GATT) esteve voltado para a concentração da valorização financeira (fictícia) do capital, por meio da estabilidade do padrão monetário, que se sustentava, naquela oportunidade, no sistema ouro-dólar, nas taxas fixas de câmbio e de juros e no controle dos bancos. Desta forma, [...] conjunto de países periféricos, dependentes da relação tradicional de produtores e exportadores de bens primários e importadores de produtos manufaturados, teve um pequeno subconjunto de nações que conseguiram alcançar o estágio de produtores e até de exportadores de produtos manufaturados. O surgimento desse bloco de países semiperiféricos se deu a partir da combinação do forte esforço das elites internas com a oportunidade de ter o espaço geográfico nacional transformado pela concorrência das grandes empresas transnacionais, especialmente durante a fase de bipolaridade das relações internacionais. A periferização da indústria ocorreu, em grande medida, sob a liderança do Estado, por meio da expansão e da proteção do mercado interno, o que permitiu a rápida passagem da fase agrária-exportadora para a de desenvolvimento industrial”. Cf. POCHMANN, Marcio. *O emprego na globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu*. São Paulo : Boitempo, 2001, p. 23-24.



pela imprensa-censurada como sendo realizações de alavancamento do Brasil a potência mundial. A propaganda política se valia do *patriotismo* para intensificar os apelos à nacionalidade, mas camuflava a crítica sobre a origem do dinheiro empregado nas construções faraônicas. Em 1972, e apesar de já ocupar o 8º lugar entre as economias capitalistas do mundo, o Brasil era um dos países que mais devia ao Banco Mundial, por conta dos empréstimos realizados, e continuava a ostentar altos índices de degradação social em termos de miséria generalizada, desnutrição, mortalidade infantil, analfabetismo, violência, vários tipos de acidentes de trabalho e outros que se seguiam sem o controle na nação<sup>669</sup>.

Contudo, a situação internacional de prosperidade de capitais iria mudar após a primeira crise do petróleo, ocorrida em 1973. Com o aumento do preço dos barris de petróleo promovido pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) em repúdio ao apoio concedido pelos EUA a Israel nas guerras que se sucediam no Oriente Médio, as taxas de juros subiram, multiplicando o valor da dívida externa brasileira, aumentando o preço de produtos importados e retraindo as exportações. E a crise brasileira, juntamente com o descontentamento generalizado em relação à Ditadura Militar, fez surgir o *novo sindicalismo*, que a partir de 1978 passou a lutar por salários mais altos e melhores condições de trabalho. Conseqüentemente, foram defendidos os direitos à greve, à estabilidade e à livre negociação entre empregados e empregadores. Nesse entremeio, foi fundado o Partido dos Trabalhadores (PT), além de centrais sindicais como a Coordenação Nacional das Classes Trabalhadoras (CONCLAT)<sup>670</sup>, que atuaram no sentido de promover a redemocratização do país, além da restauração das condições que permitissem a livre

---

<sup>669</sup> Cf. De LUCA, Tania Regina. *Indústria e trabalho na história do Brasil.*, p. 87-91.

<sup>670</sup> Cf. Id., p. 92-94.

negociação entre patrões e empregados, a fim de que os trabalhadores pudessem readquirir os direitos que lhes estavam sendo negados pelo governo militar.

Conclui-se, pois, que a situação de entrada do imigrante, mais especificamente do trabalhador estrangeiro, passou por mudança radical: se antes era desejada, no decurso dos quarenta e dois anos estudados tornou-se alvo e objeto de controle, discriminação e até repulsa por parte do Estado brasileiro. Em termos essenciais, isso se deve à adoção e implementação de políticas servientes a interesses de cunho unilateral, portanto não propriamente ditos sociais, a exemplo dos que sempre estiveram e continuam a estar por trás e mesmo a comandar movimentos como o *nacionalismo*, o *proteccionismo*, o *clientelismo*, o *corporativismo*, o *militarismo* e similares, todos de uma ou outra forma, bem como isolada ou associadamente, exerceram profundas influências e deixaram pesados rastros ao longo dos referidos quarenta e dois anos.

### **3.2 – Evolução Legislativa no Período: das restrições de 1938 aos umbrais do atual Estatuto do Estrangeiro**

Desde a instauração do Estado Novo, também novos rumos foram trilhados pelo governo federal para disciplinar a imigração estrangeira para o Brasil. A Constituição de 1937, além utilizar as mesmas limitações contidas na Constituição de 1934, estabeleceu parâmetros para que a legislação infraconstitucional que a seguiu abrangesse vários ângulos referentes ao tema, inclusive no que concerne à entrada de trabalhadores estrangeiros no Brasil. A riqueza de detalhes produzidos pela legislação infraconstitucional, influenciada diretamente pelo tecnicismo burocrático do Estado Novo, transformou a temática, até então tratada com relativa simplicidade pelas autoridades governamentais, em processo demorado

e dispendioso, procurando selecionar os trabalhadores aptos a entrarem no Brasil. Para que esta assertiva possa ser convenientemente fundamentada, de relevada importância é a doutrina que a analisou anteriormente, sobretudo a contida nos valiosos comentários de ALONSO, BEZERRA NETO, CARVALHO, DIÉGUES JÚNIOR, GONZAGA e KOIFMAN<sup>671</sup>, cujos registros documentais também foram indispensáveis para provisionar as normas infraconstitucionais abordadas neste estudo.

Assim, conforme visto no item anterior, a Carta Constitucional de 1937 se assentou sobre políticas que evocavam o patriotismo e o nacionalismo, não modificando o controle imigratório instituído em 1934. Sob sua égide, instituiu-se arcabouço jurídico amplo e especializado, que abrangeu minúcias sobre a entrada de estrangeiros no Brasil. A própria Carta Magna, a exemplo de sua antecessora, dedicou dispositivo específico regulamentando o tema, além de outros cuja finalidade era a de nacionalizar o trabalho no Brasil. Seu art. 151 determinou que a entrada, a distribuição e a fixação de imigrantes no território nacional estariam sujeitas às exigências e às condições determinadas pela lei, sendo que o aporte de cada país não poderia exceder o limite anual de dois por cento sobre o número total dos respectivos nacionais fixados no Brasil deste 1884.

Em relação à nacionalização do trabalho, vários artigos constitucionais limitaram o exercício de atividades profissionais para estrangeiros no país. Nesse contexto, o art. 150 estipulou que a prática de profissões liberais só caberia aos brasileiros natos ou aos naturalizados que tivessem prestado serviço militar no Brasil, excetuando-se os casos em

---

<sup>671</sup> ALONSO, Annibal Martins. *Estrangeiros no Brasil*: legislação anotada e atualizada. Rio de Janeiro : Livraria Freitas Bastos s/a, 1960; BEZERRA NETO, Vicente. *O estrangeiro nas leis do Brasil*: teoria e prática do estatuto de 1970 e de todo o regime jurídico do alienígena. São Paulo : Forense, 1971; CARVALHO, Péricles Mello. *Manual do estrangeiro*: legislação brasileira sobre estrangeiros. Rio de Janeiro : A Noite, 1938; DIÉGUES JÚNIOR, Manuel. *Imigração, urbanização e industrialização*: estudo sobre alguns aspectos da contribuição cultural do imigrante no Brasil. Brasília: MEC, 1964; GONZAGA, Antonio Gavião. Problemas nacionais de imigração e colonização. In. CONFERÊNCIA DO INSTITUTO DE ESTUDOS BRASILEIROS, 1940. Rio de Janeiro. *Problemas nacionais de imigração e colonização*. Rio de Janeiro : ed. do autor, 1940; KOIFMAN, Fábio. *Quixote nas trevas*: o embaixador Souza Dantas e os refugiados do nazismo. São Paulo : Record, 2002.

que as atividades já estivessem sendo exercidas pelos estrangeiros na data da publicação da Carta Magna, bem como as situações que incorporassem reciprocidade internacional admitidas em lei. No entanto, este mesmo artigo estipulou barreira quase intransponível para os alienígenas que desejassem emigrar para o Brasil após terem frequentado curso superior em outro país, pois somente aos brasileiros natos seria permitida a revalidação de diplomas profissionais expedidos por institutos estrangeiros de ensino. E no que diz respeito à porcentagem de brasileiros que deveriam obrigatoriamente ocupar os postos de serviço no comércio, na indústria e nos serviços públicos concessionados, o art. 153 determinou que caberia à lei definir esta percentualidade. Deste modo, o conteúdo protecionista do Dec. nº 19.482, de 12/12/1930 (*Lei dos 2/3*), estudado anteriormente, foi recepcionado pela Carta Magna e, posteriormente, incorporado na sistematização realizada pela CLT, em 1943.

Portanto, em nome do intervencionismo do Estado Novo, que desejava comandar todos os aspectos da sociedade brasileira, novas normas foram editadas para que os estrangeiros não desejáveis pudessem ser devidamente desencorajados a tentarem entrar no Brasil. Segundo estas orientações, o Brasil deveria se imbuir de espírito prático para barrar as imigrações coletivas e espontâneas que não fossem benéficas para o país, selecionando os indivíduos úteis para o progresso nacional, pois se não o fossem, agravariam o problema do desemprego que já perturbava o Estado brasileiro na década de 30 do século passado. Segundo o entendimento de CARVALHO, em livro publicado em 1938, o governo federal havia adotado, no passado, política migratória liberal em razão do temperamento hospitaleiro de seu povo e da necessidade brasileira de se valer das *boas* correntes imigratórias a fim de que as mesmas acelerassem o progresso do país<sup>672</sup>.

---

<sup>672</sup> CARVALHO, Pericles Mello. *Manual do estrangeiro*, p. 8. No mesmo sentido, OLIVEIRA SANTOS comentou em 1938 a então recém editada norma: “O decreto-lei n. 406, com as medidas acauteladoras do interesse nacional que contem, terá, ao nosso ver, na sua execução, o especial condão de separar o joio do trigo, pois, ao mesmo tempo que arma o Governo para se libertar do mão elemento, dá ensejo ao bem intencionados para uma eficiente colaboração com o nacional, com as

Todavia, conforme asseverou o autor, o conturbado cenário brasileiro e mundial exigia a instituição de novas medidas, mais severas em relação à permissibilidade de estrangeiros no Brasil. Portanto deveriam ser fortemente repelidos os indivíduos e comunidades isolados em seus costumes e avessos aos hábitos brasileiros, ou que fossem fechados “[...] em seus preconceitos étnicos, morais, religiosos, políticos ou patrióticos”<sup>673</sup> e, por conseguinte, não estivessem dispostos a compartilhar dos ideais estadonovistas. Assim, a complexa estrutura jurídica que se seguiu a 1937 foi idealizada, segundo CARVALHO, levando-se em consideração três fatores fundamentais: a *raça*, a *assimilação* e a *concentração*<sup>674</sup>.

Em relação à *raça*, CARVALHO afirmou que preconceitos discriminatórios não faziam parte do escopo jurídico nacional, principalmente em razão da diversidade étnica que compunha os matizes do povo brasileiro. Contudo, o próprio enfatiza que *raça* é apenas um conceito, portanto, passível de estudos e interpretações inesgotáveis<sup>675</sup>.

Assim, conforme constatou KOIFMAN,

[...] elites sociais e o Estado brasileiro, nas décadas de 1930 e 1940, mantiveram forte preocupação de melhorar a composição racial do povo brasileiro conforme o seu ideário, considerando que, para isso, deveriam trazer levas de europeus brancos e agricultores, que, assimilando-se aos mestiços e negros, pretensamente melhorariam a formação racial da nossa população, ocupando as faixas de terras inabaladas do vasto território.

---

garantias e regalias que cada vez mais se escasseiam em todas as legislações modernas”. Cf. OLIVEIRA SANTOS, Ruy de. *A condição jurídica do estrangeiro no Brasil*, Rio de Janeiro : A. Coelho Branco Fº Editor, 1938, p. 76.

<sup>673</sup> CARVALHO, Pericles Mello. *Manual do estrangeiro*., p. 8.

<sup>674</sup> Id., p. 8.

<sup>675</sup> Ibid., p. 8-9.

[...] As elites brasileiras comumente buscaram no exterior o discurso em voga para compor seu fundamento ideológico. Dessa maneira, essencialmente “por moda”, muitos assimilaram as idéias “modernas” de certos setores pseudocientíficos da sociedade européia, que se propunham a explicar o desenvolvimento e o atraso do homem a partir de “qualidades raciais” inerentes à formação étnica e racial. Classificando, dessa forma, a humanidade em diferentes grupos de “qualidade ou má qualidade genética”, o que implicava a formação necessária do caráter de cada homem, elaborava assim um discurso com aparência científica para mascarar o preconceito, buscando uma explicação racional para a aversão<sup>676</sup>.

Evidencia-se, pois, que a questão da *raça* teria destacada importância na ditadura Vargas, principalmente em relação aos judeus e aos japoneses, que seriam impedidos de entrar no território nacional através de vários artifícios legais, cujos teores por vezes trouxeram à tona, de forma explícita, o historicamente latente preconceito do governo brasileiro<sup>677</sup> principalmente em relação a essas etnias.

Todavia, a desculpa eficiente para camuflar ações discriminatórias do Estado contra os indivíduos indesejáveis não era fundamentada só na questão da *raça*, como também na da *assimilação*. Conseqüentemente, as implicações que envolviam a *assimilação* eram mais complexas e davam margem a iteradas barreiras impostas aos estrangeiros que almejavam entrar no país. As próprias disparidades entre os seres humanos, na visão de CARVALHO, constituíram-se entraves intransponíveis para a identificação entre os indivíduos, o que resultaria na formação de irreconciliáveis discrepâncias sociais<sup>678</sup>.

---

<sup>676</sup> KOIFMAN, Fábio. *Quixote nas trevas.*, p. 103-104.

<sup>677</sup> Conforme será exposto mais adiante, havia evidente interesse do governo brasileiro em barrar a entrada de japoneses no Brasil, principalmente em razão de sua origem oriental. Desta feita, houve interrupção do fluxo imigratório de japoneses para o Brasil já a partir de 1934, que só se restabeleceu em 1959, com a entrada de novos imigrantes, porém, em escala reduzida. A partir de 1961, quando o processo de restauração econômica do Japão já dava sinais positivos, diminuiu sensivelmente o ingresso de nacionais daquele país em território brasileiro. Cf. GARCIA JÚNIOR, Armando Álvares. *Imigração e atividade do estrangeiro no Brasil*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999, p. 29. No que diz respeito aos judeus, KOIFMAN esclarece que: “Praticamente toda a cúpula do Estado brasileiro acabou compartilhando, em maior ou menor grau, as opiniões negativas a respeito da vinda de novos imigrantes judeus, e de forma mais intensa a partir da segunda metade da década de 1930. Uma vez na sociedade brasileira, os semitas não se misturariam com os demais brasileiros. Este era um dos fortes e constantes argumentos para que sua entrada no Brasil fosse efetuada em pequenas levas, a partir de uma seleção muito rigorosa. Oswaldo Aranha, por exemplo, considerava que o israelita não se identificava com outras ‘raças’ e outros credos [...]”. Cf. KOIFMAN, Fábio. *Quixote nas trevas.*, p. 109-110.

<sup>678</sup> CARVALHO, Pericles Mello. *Manual do estrangeiro.*, p. 9.

Somente o tempo poderia promover, de forma progressiva, a perfeita assimilação dos imigrantes.

E em relação às heranças genéticas, CARVALHO se fez enfático: “Os caracteres hereditários se mantêm através de gerações diluindo-se paulatinamente, no cruzamento sistemático, quando o imigrante acolhe a nova pátria e nela procura adaptar-se com a intenção de permanecer o resto de sua existência”<sup>679</sup>. Isto quer dizer que somente os indivíduos portadores de genes *compatíveis* com aqueles compartilhados pelos brasileiros seriam rapidamente assimiláveis pela sociedade, sem que provocassem sérios distúrbios à ordem social.

Como a elite dirigente brasileira buscava de todas as maneiras apagar a condição de Colônia que perdurou no Brasil por longos anos, através da identificação do país com a Europa, promoveu levas migratórias provenientes do Velho Mundo, com o claro intuito de atenuar as características indígenas e negras existentes na população do país. Este progressivo processo de *branqueamento*, herdado das providências tomadas na República Velha, foi intensificado na Era Vargas, amainando-se somente na década de 60, quando foram incentivadas imigrações de grupos étnicos diferenciados, como o dos coreanos, conforme estudado no Capítulo I. Neste sentido, GONZAGA, em conferência proferida no Instituto de Estudos Brasileiros em 10 de maio de 1940, considerava o português como o elemento étnico que mais se adaptaria à diversidade cultural brasileira por fazer parte dela diretamente: “O português, no Brasil, pode-se dizer, não é o imigrante – é o emigrante: êle emigra de continente, porém não de pátria – somos ambos da mesma família”<sup>680</sup>.

---

<sup>679</sup> Id., p. 9-10.

<sup>680</sup> GONZAGA, Antonio Gavião. Problemas nacionais de imigração e colonização. In. CONFERÊNCIA DO INSTITUTO DE ESTUDOS BRASILEIROS, 5., 1940. Rio de Janeiro. *Problemas nacionais de imigração e colonização*. Rio de Janeiro: ed. do autor, 1940, p. 16.

A *concentração* também se fez presente no escopo jurídico brasileiro e foi o fator mais influenciado pelo corporativismo estadonovista. Em nome da congregação de indivíduos, as imigrações coletivas que chegassem ao Brasil deveriam ser assentadas em centros previamente definidos, tanto citadinos quanto rurais, que não fossem constituídos por indivíduos de apenas uma nacionalidade. Daí, porcentagens terem sido estabelecidas por lei para que nacionais e estrangeiros se misturassem em núcleos coloniais, com o intuito de evitar a formação de “[...] minorias estranhas no interior do país”<sup>681</sup>.

Todos estes fatores começaram a fazer parte das políticas imigratórias brasileiras e incorporaram explícita ou implicitamente o texto do Dec. Lei nº 406, de 4 de maio de 1938, que inaugurou o processo de *imigração dirigida* de estrangeiros para o Brasil. Segundo CARVALHO, *raça, assimilação e concentração* serviriam de referenciais políticos e econômicos norteadores das ações governamentais impostas à máquina administrativa para que as correntes imigratórias fossem técnica e cientificamente acompanhadas, a fim de que se promovesse a *colonização racional* do território nacional, observadas as condições de ordem moral, social e econômica<sup>682</sup>.

Neste mesmo sentido, GONZAGA entendia, em 1940, que a ausência de índices adequados de densidade humana era um dos fatores que impediam a exploração dos imensos recursos naturais do Brasil, o que, por conseqüência, não seria benéfico para os planos do Estado, que naturalmente objetivavam o progresso da nação<sup>683</sup>. É importante ressaltar que existia evidente admiração dos intelectuais brasileiros, a exemplo de GONZAGA, em relação à política imigratória norte-americana em razão de sua grande capacidade de atração de imigrantes, obviamente influenciando nas taxas de densidade populacional. Além disto, outra iniciativa estadunidense era apreciada pelas autoridades do Estado Novo: a *conquista do*

---

<sup>681</sup> CARVALHO, Pericles Mello. *Manual do estrangeiro*., p. 41.

<sup>682</sup> Id., p. 11.



*oeste* promovida pelos EUA no século XIX havia inspirado a *marcha para o oeste* agenciada pelo Estado Novo, que buscava atrair nordestinos para o Sudeste, Centro-Oeste e Sul brasileiros<sup>684</sup>. Desta feita, concluiu o autor:

No Brasil, ao contrário do que se dá nos EUA e nas nações européias, o horizonte de trabalho é economicamente muito promissor; o que falta é o braço. O que se torna necessário é estabelecer o equilíbrio demográfico do trabalho dentro do território nacional, a começar pela distribuição da nossa própria gente e a do imigrado, - para o melhor reajustamento das necessidades regionais, com as capacidade de trabalho. Temos zonas como as do Nordeste, em que há plethora de população em proporção ao serviço; por outro lado, temos zonas no Sul em que se dá justamente o contrário: excesso de serviço e falta de braço<sup>685</sup>.

Vislumbra-se, daí, que a questão referente à concentração iria ajudar a aprofundar os desequilíbrios entre o Nordeste e o Sul do Brasil, pois, apesar da preocupação em redistribuir a população brasileira em solo brasileiro, não havia disposição governamental em criar postos de trabalho nos locais de origem, o que impediria que o problema inicial fosse criado e, por conseguinte, a migração acontecesse. Contudo, conforme visto no item anterior, havia interesse em alocar mão-de-obra barata na indústria que se desenvolvia nas cidades, e o relegava ao campo o destino dos estrangeiros ou daqueles considerados inaptos aos serviços urbanos. Somente após a Constituição de 1946 esta realidade iria parcialmente mudar, pois o texto constitucional previa a revalorização do homem do campo<sup>686</sup>, o que resultou na criação, anos mais tarde, da SUDENE, conforme visto no item anterior.

---

<sup>683</sup> GONZAGA, Antonio Gavião. Problemas nacionais de imigração e colonização., p. 15.

<sup>684</sup> As migrações internas, que eram da alçada do MTIC e depois do Ministério do Trabalho e Previdência Social, que o substituiu na reforma administrativa realizada em 1964, passaram a ser assunto regulado pelo Ministério do Interior (criado pelo Dec. Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967) após o Golpe Militar de 1964, através do Dec. nº 61.610, de 24 de outubro de 1967. Apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

<sup>685</sup> GONZAGA, Antonio Gavião. Problemas nacionais de imigração e colonização., p. 41.

<sup>686</sup> Apesar da perpetuação dos moldes estadonovistas em relação à industrialização do país, a Constituição de 1946 buscou recuperar a importância do homem do campo. Desta forma, o texto constitucional valorizou o setor agrícola, prevendo a intervenção na propriedade para a promoção do bem-estar social, em uma primeira tentativa jurídica de promoção da reforma agrária (art. 147). Também foi estabelecida a concessão de crédito rural (art. 150), juntamente com outras medidas

Assim, após a instauração do Estado Novo no Brasil pelo Golpe de 10 de novembro de 1937, farta legislação foi expedida pelo governo federal, inaugurada pelo Dec. Lei nº 406, de 1938<sup>687</sup>. Portanto, além de o estrangeiro ter de respeitar os dispositivos da Constituição Federal, relativos às quotas de imigração e à nacionalização do trabalho, outros contidos no art. 122 do texto constitucional também deveriam ser observados. Aos estrangeiros não eram permitidas: a intervenção direta ou indireta na política do governo; a prática do anarquismo contra as instituições do governo; a realização de ações consideradas nocivas à ordem pública, à segurança nacional ou à estrutura das instituições; a propriedade de empresas jornalísticas; e a prática de profissões liberais. Além disso, conforme antes descrito, os estrangeiros deveriam obedecer à farta legislação infraconstitucional que se seguiu à Constituição, responsável pela inovação de todo o sistema jurisdicional vigente no país acerca desta questão.

Como ineditismo, o Dec. Lei nº 406<sup>688</sup> instituiu o *visto*<sup>689</sup>, emitido por autoridade consular para que o alienígena pudesse entrar no Brasil<sup>690</sup>. A competência para fiscalizar os

---

que seriam aprovadas pela lei infraconstitucional com intuito de facilitar a fixação da população nas áreas rurais (art. 156). Apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

<sup>687</sup> Não obstante o Dec. Lei nº 406/38 ter sido o primeiro texto legal a regulamentar a entrada e permanência do estrangeiro no Brasil, outros diplomas legais que tratavam de assuntos correlatos também foram incorporados ao sistema legal que se criava em relação à vinda de imigrantes para o país. Assim, já na vigência da Constituição de 1937, foi expedido o Dec. Lei nº 341, de 17 de março de 1938, que regulou a apresentação de documentos, no Registro de Comércio, que provassem a entrada e a permanência regular no país de estrangeiros residentes no Brasil. Tais documentos seriam: a) o passaporte com declaração de autorização de trabalho no país expedido por autoridade migratória competente; b) carteira de identidade civil (este documento foi posteriormente regulamentado pelo Dec. 3.010, de 20 de agosto de 1938, que determinou sua expedição pelo Registro de Estrangeiros da Polícia); c) atestado do tempo de residência e de bom procedimento no país, despachado pela autoridade designada pelo Chefe de Polícia do Distrito Federal, quando necessitasse ser apresentado ao Departamento Nacional de Indústria e Comércio; ou pelos secretários de Segurança Pública dos Estados, quando tinha de ser apresentado às Juntas Comerciais. Era obrigatório informar nos documentos enumerados a participação do seu portador como sócio ou quotista em sociedades. Posteriormente, os dois últimos documentos mencionados foram substituídos pela carteira de identidade especial para estrangeiro, definida no art. 139 do Dec. nº 3.010. O Dec. nº 2.572, de 18 de abril de 1938, promulgou a convenção sobre a nacionalidade, firmada em Montevideu em 26 de dezembro de 1933, por ocasião da VII Conferência Internacional Americana; o Dec. Lei nº 394, de 28 de abril de 1938, regulou a extradição; o Dec. 383, de 18 de abril de 1938, vedou a estrangeiros a atividade política no Brasil; e o Dec. Lei nº 389, de 24 de abril de 1938, regulou a nacionalidade brasileira. Apud. Id. e apud. CARVALHO, Péricles Mello. *Manual do estrangeiro.*, p. 75-78.

<sup>688</sup> O Dec. Lei nº 406 foi alterado pelas disposições do Dec. Lei nº 639, de 20 de agosto de 1938, que modificou o texto de alguns de seus artigos, sem que grandes alterações fossem feitas acerca da entrada de estrangeiros no Brasil. Apud. ALONSO, Annibal Martins. *Estrangeiros no Brasil: legislação anotada e atualizada.* 2 ed., Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1960, p. 155-159.

estrangeiros foi delegada aos consulados, que visavam os passaportes e os demais documentos dos interessados a ingressarem no território nacional, verificando primeiro se as condições de legalidade haviam sido cumpridas pelo requerente (art. 5º). Tanto o passaporte visado quanto a papelada apresentada no consulado, necessária para a obtenção do visto<sup>691</sup> deveriam ser apresentados por seu portador às autoridades encarregadas de fiscalização no desembarque ou na fronteira brasileira<sup>692</sup>, pois estes se incumbiam de apurar se os papéis estavam validamente visados (art. 4º)<sup>693</sup>.

Assim, os consulados não permitiam que viessem para o Brasil, segundo seu art. 1º, os aleijados ou mutilados, inválidos, cegos, surdos-mudos (inciso I); os indigentes, vagabundos, ciganos e congêneres (inciso II); os portadores de doença mental, alcoólatras e toxicômanos (inciso III), os que sofressem de doenças infecto-contagiosas graves, em especial tuberculose, tracoma, infecção venérea, lepra ou outra listada pela Saúde Pública (inciso IV); os que apresentassem lesões orgânicas responsáveis por insuficiência funcional

---

<sup>689</sup> O conceito de visto será analisado no Capítulo IV. Conduto, conforme legislação da época, o visto, segundo o art. 7º do Dec. Lei nº 406, só era válido pelo prazo de 90 dias a contar do prazo de sua inserção nos documentos, prorrogáveis por igual prazo, salvo se a quota do país de origem do imigrante já tivesse esgotada. Apud. CARVALHO, Péricles Mello. *Manual do estrangeiro.*, p. 107.

<sup>690</sup> Todavia, havia estrangeiros excluídos das exigências da norma constitucional em virtude de acordos realizados entre o Brasil e outros países, mas que deveriam ser igualmente classificadas em temporárias e permanentes em seu passaporte e em sua ficha consular de qualificação (art. 97 do Dec. nº 3.010). Como o Brasil mantinha acordos com a França (realizado em 27 de julho de 1922), com a Itália (firmado em 8 de fevereiro de 1930) e com a Áustria (estabelecido em 6 de junho de 1931) havia a dispensa para seus nacionais de portarem visto para que não viajassem como imigrantes. O convênio realizado com a Argentina sobre o turismo (Dec. nº 24.393, de 13 de junho de 1934) não excluía o visto em passaportes e atestados sanitários, apenas eximia a apresentação dos outros documentos exigidos pelo regulamento. Apud. Id., p. 65,147.

<sup>691</sup> O art. 37 do Dec. nº 3.010 estipulou que a documentação apresentada no consulado deveria ser devolvida aos portadores para que as apresentassem ao Serviço de Registro de Estrangeiro nas polícias federal e estaduais. Isto só não se aplicaria aos temporários que fossem turistas, visitantes em geral, estrangeiros em trânsito, cientistas, professores, intelectuais e conferencistas. O visto desta documentação deveria ser gratuito, segundo o art. 69 do Dec. nº 23.704, de 8 de janeiro de 1934, que uniformizou a expedição de passaportes. Apud. Id., p. 131, e apud. SENADO Federal. *Legislação Republicana Brasileira.*

<sup>692</sup> A entrada de estrangeiros somente era permitida por via marítima pelos portos de Belém, Recife, Salvador, Rio de Janeiro, Santos, São Francisco do Sul, Florianópolis e Rio Grande, e, por via fluvial ou aérea, onde houvesse Inspetorias Federais de Imigração ou postos do Departamento de Imigração (art. 9º do Dec. Lei nº 406, de 1938). Apud. CARVALHO, Péricles Mello. *Manual do estrangeiro.*, p. 107.

<sup>693</sup> Segundo o art. 93 do Dec. nº 3.010, nenhum estrangeiro poderia desembarcar no Brasil sem que seu passaporte tivesse recebido o visto das autoridades marítimas policiais e imigratórias. Esta era considerada formalidade indispensável para a retirada da bagagem dos desembarcados nas repartições aduaneiras. Os estrangeiros impedidos de desembarcar poderiam recorrer da decisão das autoridades a bordo das embarcações, que tinham efeito suspensivo, junto às autoridades hierarquicamente superiores, ou seja, aos Inspetores da Polícia Marítima, ou ao Diretor do Departamento Nacional de

(inciso V); os menores de 18 e maiores de 60 anos que viajassem a sós, salvo exceções<sup>694</sup> (inciso VI); os que não exercessem profissão lícita ou que não tivessem bens suficientes para se manter no Brasil (inciso VII); os que manifestassem idéias e ações contra a ordem pública, a segurança nacional ou a estrutura das instituições (inciso VIII); os que já houvessem sido expulsos do país, salvo se a expulsão fosse revogada (inciso IX); os condenados em outro país por crime que determinasse sua extradição de acordo com a lei brasileira (inciso X); e os que se entregassem à prostituição, que a explorassem ou que externassem costumes imorais (inciso XI). As implicações contidas nos incisos I, V e VI não se aplicavam aos alienígenas que viessem ao Brasil em caráter temporário, conforme será melhor estudado adiante.

Além desta enumeração, realizada pelo Dec. Lei nº 406, outras circunstâncias impeditivas da entrada dos estrangeiros poderiam ser invocadas pelo governo. Desta forma, o art. 2º explicitou *raça* como um dos fatores capazes de interferir na aceitação de determinado indivíduo no Brasil, pois assim prescrevia: “O Governo Federal reserva-se o direito de limitar ou suspender, por motivos econômicos ou sociais, a entrada de indivíduos de determinadas raças ou origens, ouvindo o Conselho de Imigração e Colonização”<sup>695</sup>.

Neste contexto, o art. 10 do Dec. Lei nº 406 classificou os estrangeiros em *temporários* e *permanentes*, de acordo com o tempo de estada no território nacional. *Temporários* seriam aqueles que permanecessem no país por até 180 (art. 12), dispostos ainda em 3 categorias: turistas, viajantes em trânsito ou visitantes em geral (cientistas, professores, homens de letras e conferencistas); representantes de firmas comerciais e

---

Po voamento, ou ao Diretor do Departamento de Imigração, ou ao Diretor de Saúde do porto (art. 119). Apud. Id., p. 146, 151.

<sup>694</sup> As exceções estavam contidas nos parágrafos 2º e 3º do 7º item do art. 30 do Dec. 3.010, de 1938. Assim, aos estrangeiros maiores de 60 anos já residentes no Brasil, cabia provar que dispunham de meios para a subsistência no país, com renda mínima de 600 mil réis. E para os menores de 18 anos desacompanhados de seus pais, deveria haver a comprovação que viajavam junto com um responsável ou que viriam ao país para se juntarem a seus progenitores. Apud. Ibid., p. 128.

<sup>695</sup> Apud. Ibid., p. 105.

estrangeiras, ou que estivessem no Brasil a negócios; e os artistas, desportistas ou os que exercessem atividades correlatas. *Permanentes* seriam os que desejassem permanecer no país por mais de 6 meses. Mas os *temporários* que quisessem ampliar sua estada no Brasil, poderiam mudar sua classificação, desde que satisfizessem as condições estabelecidas pelo regulamento (art. 163 do Dec. n° 3.010, de 1938)<sup>696</sup>.

Segundo o Dec. n° 3.010, de 20 de agosto de 1938<sup>697</sup>, que regulamentou o Dec. Lei n° 406, havia pessoas que não precisavam se sujeitar à classificação da norma, referindo-se aos agentes diplomáticos e consulares que, ao virem ao Brasil a serviço de seus respectivos governos, juntamente com seus familiares e empregados domésticos, estariam dispensados da categorização como *permanentes* ou *temporários*. Por disposição do próprio Dec. Lei n° 406 (art. 90), também estavam apartados das limitações da norma os membros oficiais de congressos ou de conferências, assim como aqueles que portassem o visto diplomático em seus passaportes<sup>698</sup>.

Todavia, os apátridas só poderiam entrar no Brasil como *temporários* ou *permanentes* se, além dos requisitos de praxe, apresentassem declaração oficial que permitisse o regresso ao país onde estivessem residindo (art. 33). Este artigo restringia a

---

<sup>696</sup> O art. 163 do regulamento contido no Dec. Lei n° 3.010, de 20 de agosto de 1938, enumerava a série de documentos que deveriam ser apresentados pelo portador do visto temporário para torná-lo permanente. Os documentos listados eram: carteira de identidade de estrangeiro; passaporte e documentação consular; atestado negativo de antecedentes penais do país de origem, visado pela autoridade consular brasileira, com firma reconhecida no MRE; e atestado da Saúde Pública provando que o estrangeiro não era aleijado, cego, surdo, mudo ou incapaz para o trabalho (por invalidez ou lesão orgânica), não portador de doença contagiosa ou mental, além de ter sido vacinado contra varíola ou outras doenças indicadas pela Saúde Pública. Apud. *Ibid.*, p. 162.

<sup>697</sup> Em menos de um ano, o Dec. n° 3.818, de 14 de março de 1939, alterou parcialmente o Dec. n° 3.010. As principais modificações foram no sentido de fortalecer o Departamento de Imigração, concedendo a este órgão atribuições que antes eram da polícia, principalmente no que se refere ao atestado de saúde dos temporários. Apud. SENADO Federal. *Legislação Republicana Brasileira*.

<sup>698</sup> O visto diplomático era regido pelos arts. 54 a 57 do Dec. n° 3.010. Segundo o art. 55, o visto em passaporte diplomático não precisava de preenchimento de fórmulas, bastando que a concessão fosse registrada. Os membros oficiais de conferência ou de congressos também portariam tais vistos (art. 56, *letra b*) e em caráter excepcional, os vistos diplomáticos poderiam ser concedidos, mediante prévia autorização do MRE, às personalidades de relevante expressão em seus países. É interessante notar que o Dec. n° 3.010 dispôs, em seu art. 281, que os portadores de visto diplomático não estariam sujeitos às exigências do regulamento. Apud. CARVALHO, Péricles Mello. *Manual do estrangeiro.*, p. 134, 188. Estes artigos, conjugados com a boa vontade do Embaixador do Brasil na França, Souza Dantas, que lá esteve representando o país em Vichi no período da Segunda Guerra Mundial, iria salvar vários judeus do holocausto ocorrido na Segunda Guerra Mundial.

colocação do visto nos passaportes *Nansen*, que era concedido pela Liga das Nações aos refugiados provenientes dos conflitos bélicos desde o final da Primeira Guerra Mundial<sup>699</sup>.

Conforme o regulamento, nenhum estrangeiro poderia permanecer por mais de 30 dias no território brasileiro sem se apresentar à autoridade competente para que seu registro fosse efetuado, sendo indispensável o próprio comparecimento (arts. 132, 143 e 151). Para aqueles estrangeiros que permanecessem em zonas não compreendidas pela Capital Federal, pelas capitais dos Estados e pelos portos de desembarque, caberia a obtenção de um certificado de permanência fornecido pela polícia local (art. 146 e 149). Para os demais, incumbiria a aquisição de carteira de identidade especial (art. 135, 144 e 150). Estes duas situações excetuavam os turistas, viajantes em geral ou em trânsito, bem como os cientistas, professores, intelectuais e conferencistas. Caso houvesse necessidade de apresentação da prova de *entrada e permanência legal* no país, e o estrangeiro não a tivesse realizado, caberia pena de expulsão (art. 266, letra *a*)<sup>700</sup>.

No entender de CARVALHO, entrada e permanência legal no Brasil tinham dois significados em 1938. Até 22 de agosto daquele ano, data da publicação do Dec. nº 3.010, todo estrangeiro que tivesse entrado no país antes da vigência do Dec. nº 24.258, de maio de 1934, e se submetido à fiscalização de autoridades imigratórias e policiais, bem como aqueles que de maio de 1934 até a edição do Dec. nº 3.010, houvessem se desembarcado como imigrantes, satisfazendo as condições do Dec. nº 24.258, eram considerados legais no país. Nesta situação se enquadravam os agricultores que haviam cumprido ou estavam cumprindo seus contratos na lavoura, os técnicos contratados para serviços e que tivessem se radicado no Brasil como proprietários de bens imóveis, os noivos e parentes chamados por

---

Informações detalhadas sobre este episódio histórico podem ser conseguidas no livro *Quixote nas trevas: o embaixador Souza Dantas e os refugiados do nazismo*, do já citado Fábio Koifman.

<sup>699</sup> Apud. Id., p.130.

<sup>700</sup> Apud. Ibid., p.157-160.

suas famílias para residirem em sua companhia, no Brasil, por meio das *cartas de chamadas*, emitidas por autoridades policiais brasileiras, além de todos que demandassem à Comissão Especial<sup>701</sup> a legalização de sua permanência no país, incluindo também a permissão para o exercício de suas profissões em território nacional.

Contudo, depois que o regulamento passou a vigor e foram organizados os Serviços de Registros de Estrangeiros estaduais<sup>702</sup>, eram considerados *permanentes legais* os que tivessem satisfeito todas as condições referentes ao *visto* consular, desembarque, identificação no Departamento de Imigração, registro perante a autoridade policial e efetivo exercício dos afazeres contratados, caso fosse agricultor ou técnico empregado em empresas rurais (art. 164 do Dec. nº 3.010)<sup>703</sup>.

No que diz respeito à colocação dos estrangeiros no mercado de trabalho, foi criado o Escritório Oficial de Informação e Colocação de Trabalhadores, órgão anexo ao Departamento de Imigração. Dentre suas atribuições, definidas pelo art. 172, destacavam-se a facilitação de colocação de nacionais e estrangeiros que quisessem laborar no país, a

---

<sup>701</sup> Em um ato de 9 de junho de 1938, Getúlio Vargas determinou que fosse constituída a Comissão Especial para estudar a legalização da Permanência dos Estrangeiros que estivessem no país irregularmente, composta de um representante do MTIC, do MJNI, do Ministério da Agricultura, do MRE, sob a presidência do Ministro da Justiça. A Comissão emitia pareceres baseados em situações concretas sobre os casos de permanência irregular no país. Os poderes da Comissão, após a publicação do Dec. Lei nº 406, foram definidos pelo Edital do MJNI, de 28 de junho de 1938. Cf. e apud. Ibid., p. 38, 41-42.

<sup>702</sup> Segundo os arts. 130 a 170 do Dec. nº 3.010, os maiores de 18 anos eram obrigados a se inscreverem no Serviço de Registro de Estrangeiros da polícia do Estado em que desembarcassem ou que viessem a residir, apresentando toda a documentação que possuísem, além dos atestados apresentados para a obtenção do visto consular. Em troca, o Registro de Estrangeiros forneceria uma guia que deveria ser apresentada aos serviços de identificação policial, onde conseguiriam a carteira de identidade especial ou o certificado de inscrição nos serviços policiais de identificação. Estes documentos deveriam ser apresentados novamente ao Registro de Estrangeiros que os completaria, legalizando a presença do estrangeiro no país. Caso não houvesse o Serviço de Registro de Estrangeiros implementado no Estado, a inscrição deveria ser feita perante a Polícia local. A partir da vigência do regulamento, todos os estrangeiros presentes no país tinham 1 ano para regularizar sua situação perante o Registro de Estrangeiros, mesmo os que tivessem entrado antes de 1934 e estivessem exercendo profissões lícitas, ou possuísem documentos brasileiros, provando sua entrada legal no país por certidão do Departamento Nacional do Povoamento, do MTIC. Aqueles que não tivessem como provar esta condição e que residissem há mais de 5 anos no país deveriam se inscrever perante o Registro de Estrangeiros. Para os temporários que quisessem permanecer no país por mais de 6 meses exercendo atividade remunerada para a qual não tivessem sido autorizados, caberia requerimento perante o Registro de Estrangeiro e pagamento de taxa para a mudança da classificação, além de identificação perante o Departamento Nacional de Povoamento do MTIC. Apud. Ibid., p. 156-163.

<sup>703</sup> O art. 164 definiu a permanência legal deste modo: “Será considerado como tendo permanência legal no país o estrangeiro que houver satisfeito todas as condições exigidas neste regulamento e referentes ao visto consular, desembarque, identificação no D.I, registro perante a autoridade policial, e efetivo exercício dos misteres a que veio, durante o prazo estabelecido, quando tiver entrado no país como agricultor ou técnico de indústrias rurais”. Apud. Ibid., p. 163.

intervenção em contratos, a fiscalização da localização dos trabalhadores que tivessem recorrido a seus serviços e a organização de serviço de informações com os dados completos enviados pelos sindicatos de classes.

Em relação ao sistema de ensino brasileiro a ser ministrado pelas escolas nacionais aos estrangeiros, é importante ressaltar que o Dec. Lei nº 406, de 1938, estipulou no seu art. 93 que todas as escolas rurais do país deveriam ministrar aulas em português. No mesmo sentido, o art. 93 também determinou que os estabelecimentos de ensino seriam obrigatoriamente regidos por brasileiros natos, assim como os livros do ensino primário estariam grafados na língua portuguesa. Tais medidas visavam a que os estudantes com menos de 14 anos não seriam expostos ao aprendizado de línguas diferentes, sob a alegação de que esse aprendizado inviabilizaria a identificação, através do idioma, das crianças estrangeiras e filhos de imigrantes com seus países de origem. Para as zonas rurais, as publicações de livros, revistas e jornais deviam ser realizadas em português, ressalvadas as que obtivessem permissão do Conselho de Imigração e Colonização (CIC) (art. 94), e todas as obras que fossem editadas em língua estrangeira no Brasil deviam estar autorizadas pelo Ministério da Justiça (art. 95). Assim, procurava-se desarticular quaisquer movimentos originados nas colônias de origem européia, principalmente naquelas mais isoladas, localizadas no Sul do país, além das japonesas, espalhadas pelo norte do Paraná, sul do Mato Grosso do Sul, e interior de São Paulo, que se insurgissem contra o Estado e suas determinações<sup>704</sup>.

---

<sup>704</sup> Outras providências seriam tomadas visando o controle do contingente imigrante que se encontrava no Brasil. O Dec. Lei nº 1.545, de 25 de agosto de 1939, dispôs sobre a adaptação ao meio nacional dos brasileiros descendentes de estrangeiros. Tal *adaptação*, que deveria envolver praticamente todos os ministérios e o CIC, se daria, segundo o art. 1º, “[...] pelo uso da língua nacional, pelo cultivo da história do Brasil, pela incorporação em associações de caráter patriótico e por todos os meios que possam contribuir para a formação de uma consciência comum”. Como exemplo, seria fiscalizada a aplicação da quota de 2/3 de trabalhadores brasileiros em empresas também em núcleos coloniais pelo MTIC, bem como o ensino do português nessas localidades pelo Ministério da Educação e Saúde. E caberia ao Conselho de Segurança Nacional, conforme o art. 2º, a sugestão de medidas legislativas e administrativas para que se realizassem os propósitos da lei, bem como a emissão de pareceres daquelas já decretadas. Apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.



Outra importante criação do Dec. Lei nº 406 foi a do supramencionado CIC (art. 81). O Conselho tinha, entre suas atribuições, competência para estipular as quotas para admissão de estrangeiros no território nacional, deliberar sobre pedidos dos Estados para a introdução de imigrantes e decidir acerca de pedidos de empresas, associações, companhias e particulares que quisessem trazer estrangeiros para o Brasil (art. 84).

Entretanto, após a edição do Dec. Lei nº 1.532, de 23 de agosto de 1939<sup>705</sup>, que suspendeu a execução do art. 12, parágrafo único (transformação do visto *temporário* em *permanente*) do Dec. Lei nº 406/38, e do Dec. Lei nº 3.175, de 7 de abril de 1941<sup>706</sup>, restringindo ainda mais a imigração em virtude da guerra que se desenrolava na Europa, o CIC ficou desacreditado, pois muitas das atribuições que eram desse Conselho foram transferidas para o Ministério da Justiça e Negócios Interiores (MJNI), dirigido pelo Ministro Francisco Campos<sup>707</sup>.

---

<sup>705</sup> O Dec. Lei nº 1.532, de 23 de agosto de 1939, além de suspender a execução do art. 12, parágrafo único, do Dec. lei nº 406, de 4 de maio de 1938, seu art. 1º determinou que seriam válidas as autorizações de permanência concedidas pelo Ministro da Justiça tendo em vista os autos dos processos da Comissão Especial, constituída pelo Presidente da República por ato de 9 de junho de 1938 (§ 1º), o qual podia prorrogá-las ou torná-las definitivas (art. 2º) quando se tratassem de técnicos com contrato de locação de serviço por mais de 3 anos, ou emprego definitivo, em estabelecimentos industriais, ou contrato com o poder público, ou se estabelecessem com indústria própria de interesse nacional, atestado pelo Governo; ou quando se tratasse de cientistas ou artistas, que tivessem contrato com o poder público ou se distinguissem por merecimento excepcional. Apud. Id.

<sup>706</sup> O Dec. Lei nº 3.175, de 7 de abril de 1941, suspendeu, segundo o art. 1º, a concessão de vistos temporários para a entrada de estrangeiros no Brasil, excetuando aqueles que seriam concedidos a nacionais de Estados americanos e a estrangeiros de outras nacionalidades, desde que possuíssem meios de subsistência. Contudo, para ambos os casos era indispensável que o estrangeiro estivesse autorizado a voltar para o país de origem dentro de 2 anos (§1º) e a data de validade do visto seria de 60 dias (§ 2º). A concessão de vistos permanentes ficava suspensa (art. 2º), excetuando-se aqueles concedidos a portugueses e a nacionais de Estados americanos; ao estrangeiro casado com brasileira nata, ou à estrangeira casada com brasileiro nato; aos estrangeiros que tivessem filhos nascidos no Brasil; aos agricultores ou técnicos rurais que se encontravam empregados na agricultura ou nas indústrias rurais ou que se destinavam à colonização previamente aprovada pelo Governo Federal; aos estrangeiros que provassem a transferência para o país, por intermédio do Banco do Brasil, de quantia, em moeda estrangeira, equivalente, no mínimo, a quatrocentos contos de réis; aos técnicos de mérito notório especializados em indústria útil ao país e encontrassem no Brasil ocupação adequada; ao estrangeiro recomendado por suas qualidades eminentes, ou sua excepcional utilidade ao país; aos portadores de licença de retorno; ao estrangeiro em missão oficial do seu governo. Apud. Ibid.

<sup>707</sup> Segundo o art. 3º do Dec. Lei nº 3.175, de 7 de abril de 1941, o Ministro da Justiça e Negócios Interiores devia, dentre outras coisas, declarar impedida a concessão do visto a determinados indivíduos ou categorias de estrangeiros; e conceder autorização de permanência definitiva na forma do decreto-lei nº 1.532, de 23 de agosto de 1939, ou, nos casos não compreendidos no mesmo, mediante autorização prévia do Presidente da República, aos temporários que entrassem no país antes da vigência da norma. Contudo, segundo o art. 3º, item 6, cabia à autoridade consular a emissão de vistos temporários, desde que ela estivesse convicta de que o mesmo reunia os requisitos físicos e morais exigidos pela legislação, encaminhado o pedido ao MRE com suas observações sobre o estrangeiro e a declaração de que este apresentou os documentos exigidos pelo art. 30 do decreto nº 3.010, de 20 de agosto de 1938. O MJNI, depois de examinar o pedido concederia ou não a

Pode-se observar, então, que vários órgãos foram criados e muitos ministérios estiveram envolvidos em complexa teia burocrática a restringir os espaços vitais do estrangeiro por todos os lados: pelos do trabalho, da educação, da identidade cultural, da justiça e da própria sociedade como um todo. Destarte, pela primeira vez, o estrangeiro, que antes era o *imigrante*<sup>708</sup> ou *colono*<sup>709</sup>, foi desprovido da condição de *permanência* que sempre rondava sua imagem, e classificado pela lei como *temporário*, ou seja, não desejado no território nacional por mais tempo que o necessário ou conveniente. Infere-se, a partir daí, que a figura do trabalhador estrangeiro se descaracterizou da condição de imigrante, que dantes lhe era inerente, mas não o suficiente para que de fato assumisse as atuais peculiaridades a ela inerentes. É importante frisar que a questão referente à entrada de imigrantes no Brasil passou, logo depois de 1938, a ser confundida com o ingresso de

---

autorização para o visto e o comunicaria à autoridade consular. Pelo art. 5º, o funcionário público que deixasse de cumprir as disposições do Dec. Lei nº 3.175 poderia ser suspenso por até 30 dias, pena passível de dobra em caso de reincidência ou mesmo demitido, havendo dolo. Outro importante ponto estipulado por este texto legal foi estabelecido pelo art. 8º, que assim dispunha: “O Ministro da Justiça e Negócios Interiores, ouvido o Conselho de Imigração e Colonização, baixará as instruções necessárias à execução desta lei no território nacional, tendo em vista a simplificação do processo e a imediata efetivação das providências adotadas. Ao Ministro das Relações Exteriores compete dispor, da mesma forma, quanto ao seu cumprimento pelas repartições no exterior. Os demais serviços oficiais, técnicos ou administrativos, prestarão, sempre que solicitados, o seu concurso à boa execução desta lei e das instruções expedidas na sua conformidade”. Este Dec. Lei só foi revogado em 1945, pelo Dec. Lei nº 7.575, de 21 de maio. Apud. Ibid.

<sup>708</sup> Em relação à imigração, muitas medidas foram tomadas semelhantes àquelas adotadas no início do processo imigratório no país, como o Dec. Lei nº 9.534, de 31 de julho de 1946, que aprovou o acordo celebrado em 6 de Julho de 1946, entre os Governos Federal e do Estado de São Paulo, para introdução de imigrantes europeus que seriam dirigidos para os trabalhos agrícolas e industriais. Este acordo já havia passado pelo crivo do CIC, na sessão de 3 de junho de 1943. Apud. Ibid.

<sup>709</sup> Em relação à colonização, após a edição do Dec. Lei nº 406 e do Dec. nº 3.010, formou-se arcabouço legislativo separado, que se desenvolveu para regulamentar a matéria. Deste modo, o Dec. Lei nº 1.351, de 16 de junho de 1939, criou as colônias militares de fronteiras, em locais escolhidos pelo Conselho de Segurança Nacional, com objetivo de: a) nacionalizar as fronteiras do país, principalmente aquelas que não contam com obstáculos naturais; b) criar núcleos de população nacional nas fronteiras com cidades desenvolvidas ou com facilidade de comunicação e transporte; c) promover o desenvolvimento da população nacional em locais aptos para exploração de minas, indústria pastoril ou agrícola em mãos de estrangeiros do país limítrofe (art. 1º). No ano seguinte, o Dec. Lei nº 2.009, de 9 de fevereiro, determinou o conceito de *núcleo colonial* como sendo “[...] uma reunião de lotes medidos e demarcados, formando um grupo de pequenas propriedades rurais” (art. 1º) e que sua formação poderia ser promovida pela União, Estados e Municípios, ou empresas de viação férrea ou fluvial, companhias, associações ou por particulares (art. 2º). O Dec. Lei nº 2.681, de 7 de outubro de 1940, determinou que os planos de colonização dos Estados e Municípios deveriam ser submetidos à aprovação do Presidente da República, por intermédio do CIC. O Dec. Lei nº 3.059, de 14 de fevereiro de 1941, estabeleceu vários procedimentos para a criação de Colônias Agrícolas Nacionais, destinadas a receber e fixar, como proprietários rurais, cidadãos brasileiros reconhecidamente pobres que revelassem aptidão para os trabalhos agrícolas e, excepcionalmente, agricultores qualificados estrangeiros (art. 1º). O Dec. Lei nº 3.266, de 12 de maio de 1941 instituiu a fundação de *granjas modelo* para a promoção da colonização. O Dec. Lei nº 4.504, de 22 de julho de 1942, dispôs sobre a criação de núcleos coloniais agro-industriais criados em áreas com facilidades para a obtenção de energia elétrica (art. 2º) e destinados a fomentar “[...] a prática racionalizada das indústrias agrícolas e contribuir para a estabilidade da família rural, mediante a preparação de ambiente favorável ao desenvolvimento

refugiados europeus no Brasil por ocasião da Segunda Guerra Mundial. Nesse período e mesmo no pós-guerra, nem todos os estrangeiros, principalmente europeus e asiáticos, foram acolhidos sem algum tipo de suspeita pelos órgãos nacionais.

Portanto, aos que conseguissem a condição de *permanentes*, caberia a obediência e o acatamento das normas exaradas pelo Estado, o que, obviamente, ajudaria a moldar a conduta dos recém-admitidos. As experiências anteriores com anarquistas, comunistas, sindicalistas e trabalhadores estrangeiros, envolvidos em movimentos perturbadores da ordem instituída, já haviam causado temor à elite dirigente por terem propagarem idéias consideradas subversivas à organização do Estado.

Todavia, o tecnicismo do Estado Novo produziu porção indeterminada de cargos e delegou poderes a tantas autoridades, que foi travada verdadeira guerra pela influência na condução das políticas atinentes à imigração no país. Durante todo o período em que se desenrolou a Segunda Guerra Mundial, muitas resoluções, circulares, portarias, decretos e decretos-lei foram editados<sup>710</sup>, modificando casuisticamente os rumos das políticas

---

e aperfeiçoamento das suas aptidões pelo combate ao desnível econômico”. O Dec. Lei nº 6.117, de 16 de dezembro de 1943, regulou a fundação dos Núcleos Coloniais, revogando o Dec. Lei nº 2.009 de 9 de fevereiro de 1940. Apud. Ibid.

<sup>710</sup> Conforme atesta KOIFMAN, a matéria específica referente à entrada de estrangeiros no Brasil era da alçada de vários Ministérios, porém mais especificamente do MRE, do MJNI e do MTIC. Durante os anos de 1940 e 1941, o controle sobre os fluxos migratórios foi disputado pelo MRE, cujo ministro era Oswaldo Aranha, e pelo MJNI, presidido pelo ministro Francisco Campos, que conseguiu centralizar em suas mãos as decisões mais importantes depois de 1941. Assim, durante o Estado Novo, cerca de 50 circulares foram editadas pelo MRE e enviadas às representações diplomáticas, que tratavam exclusivamente da entrada de estrangeiros no Brasil. Tais circulares exprimiam o conteúdo das resoluções emanadas pelo CIC, composto por representantes e ministros dos 3 ministérios e que traçava os rumos das imigrações no Brasil até que a concentração de poder nas mãos do MJNI fosse promovida pelo Dec. Lei nº 3.175, de 1941. Após esta data, ao CIC coube a elaboração de simples pareceres, sendo que as decisões mais importantes foram transferidas para o MJNI e para a Presidência da República, que expediram decretos-leis e portarias sobre o assunto. Cf. KOIFMAN, Fábio. Quixote nas trevas., p. 110, 112.

imigratórias em virtude da existência de disputas pelo poder<sup>711</sup>, de influências internacionais<sup>712</sup> e de preconceitos étnicos<sup>713</sup>.

Assim, ainda durante a Segunda Guerra Mundial, outras medidas foram tomadas no sentido de controlar a entrada de estrangeiros no Brasil, movidas principalmente por dois pretextos: o interesse do governo em selecionar os estrangeiros que ingressassem no país e as contendas pelo poder nos bastidores dos ministérios de Vargas. Como exemplo, o Dec. Lei nº 6.238, de 3 de fevereiro de 1944, que dispôs sobre a obrigatoriedade do registro de *temporários*, aumentou ainda mais os poderes do ministro do MJNI, pois o mesmo podia, em virtude do art. 8º, expedir instruções<sup>714</sup> para a execução da lei, levando em conta a política de

---

<sup>711</sup> Estas constantes mudanças na condução das políticas reforçaram as manobras de Vargas para se manter no poder sem oposição. E, no entender de KOIFMAN, “O presidente habilmente manipulou as divergências entre os homens mais importantes e representativos de seu governo, para dessa forma não concentrar poder em demasia nas mãos de um só ministro, e, assim, correr o risco de criar um futuro problema, seja pela ameaça à sua própria autoridade, ao conceder excessivo poder aos auxiliares, seja pelo descontentamento de setores importantes de apoio, cujo desprestígio poderia, com o tempo, transformar-se em perigosa oposição”. Id., p. 137.

<sup>712</sup> Neste sentido, é importante ressaltar que, no entender de KOIFMAN, apesar de os burocratas do Estado Novo terem sido mais ou menos simpáticos tanto aos ideais liberais norte-americanos quanto ao pensamento nazista alemão, em relação à política imigratória brasileira, as duas correntes não influenciaram o governo. Contudo, em termos econômicos, influências externas se fizeram presentes na edição de normas legais. Como exemplo, citam-se dois decretos-leis: o primeiro, datado de 28 de fevereiro de 1941, de nº 3.082, tornava obrigatório o registro, no Serviço de Registro de Estrangeiros, de temporários que tivessem entrado no Brasil até 8 dias depois do desembarque. Entretanto, o Dec. Lei nº 3176, de 7 de abril daquele mesmo ano, isentou os naturais de países americanos ao registro das obrigações do Dec. Lei nº 3.082, visto que os grandes comerciantes norte-americanos, principalmente aqueles de origem judaica, estarem reclamando no seu consulado sobre a impossibilidade de realização de comércio com o Brasil. Esta última disposição foi revogada pelo Dec. Lei nº 6238, de 3 de fevereiro de 1944, que determinou a obrigatoriedade do registro para temporários no Brasil, mas sem ônus para os naturais de países americanos, ainda isentando desta obrigação os portugueses e canadenses. Ibid., p. 137-140; e apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

<sup>713</sup> No entender de KOIFMAN, “Embora a lei [Dec. Lei nº 3.175, de 1941] tenha sido editada com o título alusivo apenas à restrição genérica a novos imigrantes, e em seu texto não aparecesse nenhuma referência específica aos “israelitas”, o estudo dos bastidores de sua elaboração são conclusivos no sentido de indicar que a principal preocupação e o objetivo central do governo era o de impedir a entrada de novos refugiados judeus [...]”. Isto se explica em virtude de que o ministro do MJNI, Francisco Campos, que elaborou a norma, além de não concordar com a vinda de estrangeiros para o Brasil em tempos de guerra, por não acreditar que os mesmos fossem imigrantes mas sim refugiados, era anti-semita. Conforme o autor: “Em diversos documentos oficiais, havíamos percebido não apenas traços unicamente anti-semitas em Francisco Campos, mas também uma aversão generalizada aos estrangeiros em geral. Como faziam os demais anti-semitas e xenófobos brasileiros de seu tempo, Campos travestia seus preconceitos de um discurso calcado na pretensa racionalidade e cientificidade de suas idéias e projetos”. Cf. KOIFMAN, Fábio. Quixote nas trevas., p. 149,165.

<sup>714</sup> Segundo o art. 9º do Dec. Lei nº 6.238, de 3 de fevereiro de 1944, as instruções do ministro do MJNI tinham força executória, obrigando em qualquer grau as demais autoridades administrativas, no que dizia respeito à registro, entrada, permanência e saída do território do Brasil. Ainda foram mantidas as antigas atribuições conferidas ao Conselho de Imigração, que haviam se reduzido consideravelmente. Apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

aproximação do Brasil com os Estados americanos, política esta que se manteve no país por vários anos<sup>715</sup>.

E a CLT, editada em 1943, instituiu sistema *protetivo* em relação aos empregos dos trabalhadores nacionais através da incorporação ao seu texto da *Lei dos 2/3* ao seu art. 352, e seguintes<sup>716</sup>, bem como por outras medidas, que visavam o controle e a fiscalização do trabalho alienígena, dentre elas a da indicação na CTPS, segundo o art. 12: da data de chegada do estrangeiro no Brasil; do número, da série e do local de emissão de sua carteira de identidade de estrangeiro; do nome da esposa, especificando local e data de seu nascimento, se brasileira; assim como dos filhos brasileiros, se existentes.

Entretanto, após terminada a Segunda Guerra Mundial e a crise da ditadura Vargas ter sido deflagrada, foi expedido o Dec. Lei nº 7.575, de 21 de maio de 1945, que considerou cessados os motivos de ordem política que levaram o governo a restringir a entrada de estrangeiros em território nacional, deixando entender pela revogação do Dec. Lei nº 3.175, de 7 de abril de 1941, que se tornara conveniente facilitar a imigração dos países europeus. Entretanto, tal medida se mostrou ineficaz para a atração de significativas levas de imigrantes, em razão das várias limitações previstas no Dec. Lei nº 406 e no seu regulamento (Dec. nº 3.010), que consideravam a condição dos imigrantes análoga à dos refugiados de guerra. Por conseguinte, expediu-se nova norma procurando amenizar os

---

<sup>715</sup> Como exemplo da longevidade da política de aproximação do Brasil com os países americanos, pode-se citar a Lei nº 2.526, de 5 de julho de 1955, que isentava do visto consular os turistas que fossem cidadãos de países americanos. Apud. Id.

<sup>716</sup> A Seção I (da proporcionalidade de empregados brasileiros) do Capítulo II (da nacionalização do trabalho) do Título III (das normas especiais de tutela do trabalho) da CLT explicitou as normas referentes à proteção do trabalho do nacional em detrimento do estrangeiro. Deste modo, as empresas tanto individuais quanto coletivas, que explorassem serviços públicos dados em concessão ou que exercessem atividades industriais ou comerciais (exaustiva, mas exemplificadamente listados no § 1º do art. 352), eram obrigadas a manter em seus quadros a proporção de 2/3 (ou inferior, dependendo do caso, mediante ato do Poder Executivo) de brasileiros em relação aos estrangeiros, excetuando aqueles que residissem a mais de 10 anos no Brasil. Não estavam sujeitas à proporcionalidade as indústrias rurais, localizadas em zona agrícola, que se destinassem “[...] ao beneficiamento ou transformação de produtos da região, e as atividades industriais de natureza extrativa, salvo a mineração”. Na proporcionalidade não eram compreendidos os empregados que exercessem funções técnicas especializadas, desde que, a juízo do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, houvesse falta de trabalhadores nacionais (art. 357). Apud. Ibid.

dispositivos dos textos legislativos anteriores, através de *orientação racional e definitiva* do processo imigratório<sup>717</sup>.

Nesse intuito, foi editado o Dec. Lei nº 7.967, de 18 de setembro de 1945, o qual determinou expressamente, através de seu art. 2º, que, por ocasião da admissão dos imigrantes em território nacional, o critério de prioridade seria o da atenção “[...] à necessidade de preservar e desenvolver, na composição étnica da população, as características mais convenientes da sua ascendência européia, assim como a defesa do trabalhador nacional”<sup>718</sup>. Entretanto, conforme asseverou DIÉGUES JÚNIOR, a única etnia que poderia ser abrangida pelo disposto no citado art. 2º seria a portuguesa, visto que a ascendência européia que havia delimitado a origem do povo brasileiro não era nem a italiana, nem a espanhola e nem a alemã, ressalvadas exceções concentradas em algumas regiões do Brasil. Portanto, se a lei fosse rigorosamente cumprida, afastaria quaisquer correntes imigratórias que não fossem portuguesas, vislumbrando-se, pois, que o art. 2º visava barrar especificamente a vinda de japoneses para o Brasil<sup>719</sup>.

Além da limitação étnica contida nas sublinhas dessa norma, antigas falhas de restrição ao processo imigratório foram estancadas, o que gerou conseqüências ainda mais maléficas inclusive para a atração de imigrantes *desejáveis* ao país. O mencionado Dec. Lei manteve o antigo sistema de quotas<sup>720</sup> sobre as correntes imigratórias espontâneas com destino ao Brasil, estabelecido na distante Constituição de 1934, apesar de também ter previsto a existência de duas exceções que seriam aplicadas, a critério do CIC, a fim de

---

<sup>717</sup> Cf. CARVALHO, Péricles Mello. *Manual do estrangeiro.*, p. 7-8.

<sup>718</sup> Cf. SENADO Federal. *Legislação Republicana Brasileira.*

<sup>719</sup> Cf. DIÉGUES JÚNIOR, Manuel. *Imigração, urbanização e industrialização.*, p. 337-338.

<sup>720</sup> Segundo o art. 4º do Dec. Lei nº 7.967, eram excluídos do sistema de quotas a estrangeira que fosse casada com brasileiro, ou viúva de brasileiro, e o estrangeiro casado com brasileira; o estrangeiro que viajasse em companhia do filho brasileiro; e os imigrantes introduzidos no país por meio da *imigração dirigida*, que, segundo parecer do CIC, seriam os portadores de *vistos permanentes especiais*. Este mesmo parecer isentou do sistema de quotas os portugueses, espanhóis, italianos e franceses, por se *assemelharem* aos costumes brasileiros. Apud. e Cf. ALONSO, Annibal Martins. *Estrangeiros no Brasil.*, p. 16-17.

elevar o número de imigrantes de uma determinada nacionalidade para até três mil pessoas, ou para aproveitar saldos remanescentes ou anteriores (art. 3º)<sup>721</sup>.

O sistema de concessão de visto foi reformulado com a inclusão de nova classificação. O visto *comum* se dividia em várias categorias, ou seja, as de *trânsito*, *temporário*, *temporário especial*, *permanente* e *permanente especial*. O visto de trânsito, com prazo de 30 dias, era concedido ao estrangeiro que apresentasse passaporte regularmente visado para o país de destino e cujo itinerário dependesse da passagem pelo território nacional (art. 6º)<sup>722</sup>. Este visto não poderia ser transformado em temporário ou permanente senão em casos excepcionais<sup>723</sup>. O visto temporário, segundo o art. 4º, compreendia várias categorias, sendo elas: turista<sup>724</sup>, cientista<sup>725</sup>, professor, homens de letras em viagem cultural<sup>726</sup>, negociantes<sup>727</sup>, artistas, desportistas e congêneres. As atividades

---

<sup>721</sup> Por meio desta permissibilidade legal, o CIC elevou para até 3 mil, com aproveitamento dos saldos remanescentes, as quotas de Noruega, Suíça, EUA, Grã-Bretanha, Luxemburgo, Holanda, Tchecoslováquia, Argentina, Polônia, Hungria, Bélgica, Cuba, Suécia, Grécia, França e Dinamarca. Pelas Resoluções nº 30 e 31, foram aproveitadas as quotas de Alemanha e Polônia e a Resolução nº 34 isentou os portugueses de restrições numéricas. A Resolução nº 61 elevou a quota para os países americanos. Cf. Id., p. 16-17.

<sup>722</sup> Pelo disposto no art. 15 do Dec. Lei nº 7.967, para a obtenção do visto de trânsito, o estrangeiro deveria apresentar: passaporte e prova de saúde. Apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

<sup>723</sup> Segundo o art. 2º do Dec. Lei nº 23.350, de 14 de julho de 1947, só seria permitida a transformação de visto de trânsito em temporário ou permanente em casos excepcionais, mediante solicitação escrita de órgãos dos governos federal ou estaduais, e por decisão do Conselho de Imigração e Colonização. Apud. Id.

<sup>724</sup> Conforme art. 2º, o Dec. nº 23.350, de 15 de julho de 1947, o visto de turismo só seria concedido àqueles que viessem ao Brasil, para fins de recreios ou visita, pelo prazo máximo de noventa dias, com apresentação de passaporte, atestados de saúde e de vacina antivariolosa e provas de subsistência. No caso de excursão turística, o art. 81 previa que a entidade que a promovesse poderia preparar, sob sua responsabilidade, uma lista coletiva para cada grupo de vinte turistas, que seria visada pela autoridade consular. Apud. Ibid.

<sup>725</sup> Segundo o art. 3º do Dec. nº 23.350, de 15 de julho de 1947, a concessão dos vistos temporários para cientistas devia obedecer ao disposto no art. 31 do Dec. 3.010, ou seja, apresentação à autoridade consular de: passaporte; prova de idoneidade; atestado policial negativo de antecedentes penais; atestado de saúde; atestado de vacinação anti-variolosa. A contratação de cientistas estrangeiros pela administração pública já havia sido prevista pelo Dec. Lei nº 1.202, de 8 de abril de 1939, através de seu art. 40. Outras profissões foram sendo regulamentadas no período, na CLT por exemplo, como nos casos de químicos e professores, em cujas áreas de atuação se previa proteção ao trabalhador nacional, mas sem deixar de reconhecer que estrangeiros eram necessários em razão da ausência de mão-de-obra qualificada no Brasil. Apud. Ibid, apud. CARVALHO, Péricles Mello. *Manual do estrangeiro*., p. 129; e Cf. ALONSO, Annibal Martins. *Estrangeiros no Brasil*., p. 31-32.

<sup>726</sup> Para professores e homens de letras cabiam as mesmas cláusulas atribuídas aos turistas. Cf. ALONSO, Annibal Martins. *Estrangeiros no Brasil*., p. 18.

<sup>727</sup> Pelo disposto no art.4º do Dec. nº 23.350, de 15 de julho de 1947, os negociantes deveriam apresentar os seguintes documentos, além do passaporte regularmente expedido e visado: "a) atestado negativo de antecedentes penais, passado por autoridade competente; b) atestado de não ser nocivo à ordem pública, à segurança nacional ou à estrutura das instituições, dado por autoridade policial ou 2 testemunhas idôneas, a critério da autoridade consular; c) atestado de saúde e de vacina anti-variolosa; d) prova da qualidade de comerciante, industrial, banqueiro ou interessado em realizações concernentes aos

remuneradas só eram permitidas aos permanentes e aos temporários, excluindo turistas, estudantes e beneficiários de bolsas de estudos, encarregados de missões culturais e portadores de visto de trânsito<sup>728</sup>.

Neste sentido, o Dec. nº 23.350, de 15 de julho de 1947, cuja edição serviu para regulamentar o Dec. Lei nº 7.967, além adequá-lo à então recém-promulgada Constituição de 1946<sup>729</sup>, determinou que, tanto para a aposição dos vistos de trânsito quanto dos temporários, as autoridades consulares deveriam exigir prova documentada de que o estrangeiro iria regressar ao seu país de origem dentro de 2 anos.

Segundo o Dec. Lei nº 7.967, como *temporários especiais* enquadravam-se os vistos: de estudantes e beneficiários de bolsas de estudos; dos encarregados de missão de estudos com assentimento do governo federal; e dos técnicos e professores contratados (art. 8º)<sup>730</sup>. O visto *permanente* seria concedido ao estrangeiro que estivesse em condições de permanecer e se fixar definitivamente no Brasil<sup>731</sup>. Já o visto *permanente especial* se destinava principalmente aos imigrantes provenientes de processo de imigração dirigida e, por conseguinte, previamente selecionados e isentos do regime de quotas (art. 10º)<sup>732</sup>.

Poucas mudanças foram incorporadas no Dec. Lei nº 7967 em relação ao Dec. Lei nº 406 no que diz respeito às pessoas cujos passaportes eram impedidos de serem

ramos de atividade dessas classes, a critério da autoridade consular; e) no caso dos representantes comerciais de firmas estrangeiras, o contrato respectivo". Apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

<sup>728</sup> Cf. ALONSO, Annibal Martins. *Estrangeiros no Brasil.*, p. 20.

<sup>729</sup> Em relação à imigração e à colonização, a Constituição de 1946 não mudaria o panorama legislativo infraconstitucional de maneira significativa, conforme visto no item anterior, principalmente por ter sido remetido à lei a regulamentação da entrada de estrangeiros no Brasil. Neste sentido, em relação aos direitos e às garantias individuais (Capítulo II, art. 141), é interessante constatar que o § 14 do art. 141, estabelecia o livre exercício de qualquer profissão, observadas as condições de capacidade estabelecidas em lei. Assim, todas as prerrogativas da CLT sobre a nacionalização do trabalho foram mantidas e recepcionadas pela nova ordem constitucional.

<sup>730</sup> Segundo o art. 13 do Dec. nº 23.350, de 15 de julho de 1947, para a obtenção do visto temporário, ou do temporário especial, o estrangeiro devia apresentar à autoridade consular passaporte, prova de saúde, prova de meios de subsistência. Aos artistas, desportistas e congêneres ainda era necessária a apresentação do contrato de trabalho à autoridade consular ou ao MRE (§ 1º). Apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

<sup>731</sup> Conforme o art. 12 do Dec. nº 23.350, de 15 de julho de 1947, para a obtenção do visto permanente, o estrangeiro deveria apresentar à autoridade consular passaporte e prova de saúde. Os maiores de 60 anos que não viajassem em companhia de sua família deveriam provar que dispunham de meios para sua subsistência. Apud. Id.



visados. Pelo disposto no art. 11, não seriam apostos vistos nos passaportes de menores de 14 anos de idade, a não ser que viajassem em companhia de seus pais, ou responsáveis, ou que os viessem encontrar no Brasil (inciso I). Também estavam excluídos da obtenção do visto os indigentes ou vagabundos (inciso II); os que não fossem saudáveis pelos padrões legais (inciso III); os considerados nocivos à ordem pública, à segurança nacional ou à estrutura das instituições (inciso VI); os anteriormente expulsos do país, salvo se a expulsão tivesse sido revogada (inciso V); e os condenados em outro país por crime de natureza que, segundo a lei brasileira, permitisse sua extradição (inciso VI). A validade de quaisquer dos vistos era de 90 dias da data da concessão, prorrogável por igual prazo (art. 16).

O desembarque dos estrangeiros em território nacional só devia acontecer em pontos onde existisse a necessária fiscalização (art. 23). Pelo disposto no art. 26, não era permitida a entrada de indivíduo sem visto regular para o Brasil e, mesmo que o portasse, poderia ser impedido pela fiscalização em razão dos dispositivos acima citados do art. 11. Além do passaporte, o estrangeiro devia também apresentar a ficha consular de qualificação por ocasião do desembarque (art. 25)<sup>733</sup>. Sobre este item, ALONSO explica que a ficha consular era documento essencial. Enquanto o passaporte fazia a prova da nacionalidade e identidade, a ficha consular continha todas as demais informações, principalmente a profissão a ser exercida pelo estrangeiro no Brasil, anteriormente discriminada à autoridade consular para a obtenção do visto<sup>734</sup>.

Diferentemente da previsão do Dec. 3.010, das decisões das autoridades que barrassem a entrada do estrangeiro cabia pedido de reconsideração sem efeito suspensivo,

---

<sup>732</sup> No que diz respeito ao imigrante proveniente de imigração dirigida, cabia a concessão de visto pelo prazo do contrato, o qual poderia ser prorrogado, para uma permanência máxima de 180 dias, a critério do CIC. Apud. Ibid.

<sup>733</sup> Segundo o art. 80 do Dec. Lei nº 7.967, a ficha consular de qualificação era obrigatória e individual para todos os estrangeiros, excetuando-se os turistas que viajassem com lista coletiva, os menores no caso de 18 anos e os portadores de títulos de registro permanente. Apud. Ibid.

<sup>734</sup> Cf. ALONSO, Annibal Martins. *Estrangeiros no Brasil.*, p. 31.

dentro de quarenta e oito horas, a uma autoridade superior (art. 27)<sup>735</sup>. Também havia previsão da possibilidade de retirada do estrangeiro de bordo mediante termo de responsabilidade assinado pela empresa transportadora ou pela prestação de caução em dinheiro correspondente ao preço da passagem de volta (art. 28).

Semelhante à legislação precedente, pelo disposto no art. 30 o registro do estrangeiro devia ser feito perante o serviço local dentro de 8 dias úteis, contados da entrada no país, caso o indivíduo fosse maior de 18 anos, salvo motivo de força maior. Para quem completasse 18 anos no Brasil, caberia a execução do registro dentro de 15 dias úteis, perante a autoridade competente, em cuja jurisdição residisse (§ 1º), e para o estrangeiro registrado como *permanente* seria fornecido documento comprobatório de sua identidade e da permanência no país (§ 2º). Contudo, o portador de visto diplomático ou oficial era isento deste registro (§ 3º), mas aos portadores de visto oficial que estivessem em função oficial, mas não diplomática, bem como aos funcionários e empregados de missões diplomáticas e repartições consulares estrangeiras, o MRE devia conceder carteira de identidade especial (§ 4º). Caso o estrangeiro se ausentasse do país por prazo superior a dois anos, em seu regresso ao Brasil estava obrigado a comparecer no serviço de registro local, dentro de oito dias, para revalidar o seu registro (art. 31). O art. 32 do Dec. Lei nº 7.967 dispunha que, para a obtenção do registro, o estrangeiro devia entregar o passaporte e os documentos dantes apresentados no consulado, sendo que só o passaporte seria restituído independentemente de requerimento, pois os demais documentos tinham que ser arquivados pela autoridade processante.

Ao estrangeiro registrado como temporário caberia, a seu pedido, prorrogação por mais 6 meses do prazo de estada no país pelo serviço de registro local. Em relação às

---

<sup>735</sup> Pelo disposto no art. 83 do Dec. Lei nº 7.967, cabia às autoridades do Departamento Nacional de Imigração o exame dos documentos apresentados pelo estrangeiro, fiscalizando as condições de entrada no território do Brasil. Apud. SENADO

demais situações, a prorrogação seria concedida pelo órgão federal competente (art. 34), sempre na categoria em que estivesse incluído o estrangeiro. No caso de artistas, desportistas e congêneres, cabia a prorrogação pelo tempo do contrato, sendo que no instrumento contratual deveria constar a obrigação do repatriamento após seu término. E ao registrado como *temporário* poderia ser concedida a transformação de sua classificação para *permanente*, desde que satisfeitas as condições de admissibilidade.

O Dec. Lei nº 7.967, diferentemente do Dec. Lei nº 406 e do Dec. nº 3.010, em uma tentativa de promoção da imigração e da colonização, ainda estipulou vários dispositivos referentes à imigração dirigida (art. 38 e seguintes) e à colonização (art. 46 e seguintes), tratando-as de maneira diferenciada. As duas modalidades se destinavam tanto a brasileiros quanto a estrangeiros e estavam primeiramente sob a orientação do CIC até que, em 1954, foi criado o Instituto Nacional de Imigração e Colonização, que substituiu o Conselho em suas atribuições<sup>736</sup>. Neste sentido, a imigração dirigida deveria ser promovida pelo poder público ou por empresas particulares, para que trouxessem ao país, de preferência, famílias que tivessem pelo menos 8 pessoas aptas ao trabalho, entre quinze e cinquenta anos. As empresas se classificariam, de acordo com o art. 40, em: empresas de imigração (as que selecionavam, transportavam, hospedavam e encaminhavam agricultores e trabalhadores industriais); empresas de colonização (as que recebiam e localizavam, em

---

Federal. Legislação Republicana Brasileira.

<sup>736</sup> Sobre o CIC, o art. 96 dispôs que, enquanto o Governo não reorganizasse os serviços de imigração, colonização e correlatos, centralizando a competência para superintender, orientar, dirigir e coordenar a entrada, distribuição e fixação de estrangeiros em território nacional, a colonização, a colocação e a migração interestadual de trabalhadores caberiam ao CIC. O art. 162 da Constituição de 1946 previu a instituição de um órgão para orientar as atividades imigratórias no Brasil. A Lei nº 2.163, de 5 de janeiro de 1954, criou o Instituto Nacional de Imigração e Colonização (INIC), na forma do art. 162 da Constituição de 1946, sob a jurisdição do Ministério da Agricultura (art. 2º). Cabia ao instituto, pelo disposto no art. 3º, assistir e encaminhar os trabalhadores nacionais imigrantes de uma para outra região; orientar e promover a seleção, entrada, distribuição e fixação de imigrantes; além de traçar e executar, direta e indiretamente, programa nacional de colonização, tendo em vista a fixação de imigrantes e o maior acesso dos nacionais à pequena propriedade agrícola. Primeiramente, o Dec. nº 35.519, de 19 de maio de 1954, assinado por Getúlio Vargas, aprovou o Regulamento do INIC, mas o Dec. nº 36.193, de 20 de setembro de 1954, assinado após o suicídio de Vargas pelo antes Vice-Presidente Café Filho, instituiu novo regulamento. Menos de seis meses depois, pela Portaria nº 84, de 27 de janeiro de 1955, exarada pelo Ministro da

terras de sua propriedade, os imigrantes introduzidos pelo poder público ou pelas empresas de imigração e lhes prestavam assistência); e as empresas mistas, que mesclavam as atividades das mencionadas anteriormente.

Segundo o art. 46, colonizar significava “[...] promover a fixação do elemento humano ao solo, o aproveitamento econômico da região e a elevação do nível de vida, saúde, instrução e preparo técnico dos habitantes das zonas rurais”. A existência desses habitantes era considerada de utilidade pública, sendo prerrogativa da União e dos Estados sua promoção tanto por meio de núcleos oficiais quanto através da facilitação e do fomento de atividades colonizatórias pela iniciativa privada. (art. 47). A colonização podia ser realizada, segundo o art. 48, pelo povoamento de áreas baldias ou de fraca densidade demográfica ou, ainda, pela divisão de terrenos rurais em lotes para venda ou doação, facilitando-se inclusive a aquisição de benfeitorias. Tanto na primeira quanto na segunda hipótese, a denominação de cada área era *núcleo colonial* (art. 49), cujas terras deviam ser concedidas preferencialmente a brasileiros, no mínimo 30% dos lotes, e o restante distribuído entre outras nacionalidades, até no máximo 25% para cada uma delas. Caso não houvesse brasileiros, a distribuição se daria em primazia aos portugueses (art. 50, parágrafo único).

Apesar de todos os esforços para que a imigração fosse incrementada, o decênio de 1940 a 1950 assinalou diminuição na entrada de estrangeiros no Brasil em relação aos anos anteriores. Após a edição do Dec. Lei nº 7.575, de 21 de maio de 1945, houve pequena melhora nos índices de ingresso de estrangeiros<sup>737</sup>, mas ainda não condizentes com as

---

Agricultura, Costa Porto aprovou o regimento, extremamente detalhado, do INIC. Desta feita, pode-se ter a idéia da importância deste órgão para a imigração tanto internacional quanto interna no Brasil. Apud. Id.

<sup>737</sup> Segundo dados apurados por DIÉGUES JÚNIOR junto ao Instituto Nacional de Imigração e Colonização, o número de entradas em 1945 foi de apenas 3230 pessoas. Nos anos seguintes, a proporção aumentou atingindo seu auge em 1953, com 80242 ingressos. Entretanto, já em 1954 este número decaiu em 10%, entrando em franco declínio até 1958, último ano apurado pelo autor. De 1945 a 1958, os portugueses representaram 41,1% do total do contingente imigrante que ingressou no Brasil, seguidos dos italianos, com 16,4%, dos espanhóis, que significaram 14,4%, dos japoneses, expressando 4,4%, dos

expectativas governamentais. Segundo DIÉGUES JÚNIOR, o Brasil ainda não tinha a imigração da qual carecia para que o processo de desenvolvimento nacional se concretizasse com a ajuda das técnicas, das experiências e das contribuições culturais do imigrante. Considerava-se, portanto, que o aumento dos índices demográficos se limitasse a mera consequência do processo de atração de estrangeiros para o país<sup>738</sup>. Entretanto, para o autor, a política imigratória brasileira não era das mais felizes, sequer das mais razoáveis, pois não conseguia atrair tantos alienígenas quanto o Canadá, os EUA, a Austrália e a Argentina, que haviam adaptado suas legislações para receberem contingentes de europeus alijados de seus pertences e segurança em razão da Segunda Guerra Mundial<sup>739</sup>.

Ressalte-se, todavia, que após o término da Grande Guerra, em virtude da aceleração do processo industrial de *substituição das importações*, iniciado a partir do final da década de 1930, o Brasil começou a atrair trabalhadores, mas diferentes dos até então habituais, isto é, os técnicos e operários qualificados. Diversamente do passado, quando o estrangeiro primeiro se dirigia ao campo para tentar abandoná-lo depois e rumar-se em direção à cidade, desta vez o imigrante se declarava trabalhador urbano, apesar das sérias limitações de emprego ao alienígena no Brasil<sup>740</sup>. E as grandes cidades, como São Paulo e Rio de Janeiro, que precisavam de mão-de-obra especializada para o desenvolvimento de seu parque industrial, eram as que mais atraíam os referidos técnicos e operários

---

alemães, totalizando 3,4%, dos norte-americanos, importando em 2,4%, dos libaneses, com igual valor, dos gregos, que abrangeram 1,5%, dos húngaros, constituindo 0,8% e dos sírios, com 0,5%. Cf. DIÉGUES JÚNIOR, Manuel. *Imigração, urbanização e industrialização*., p. 302-303.

<sup>738</sup> Cf. Id., p. 304-305.

<sup>739</sup> Cf. Ibid., p. 305-306.

<sup>740</sup> De 1945 a 1958, os imigrantes que se declararam dedicados às atividades domésticas somavam 37,6%, sendo esta titulação muito ampla, abrangendo esposas, pessoas idosas, menores, estudantes, etc. Contudo, os que se assumiam como operários qualificados eram poucos, mas significativos em relação à quase completa ausência de números anteriores, representando 17,6% do total de imigrações. Cf. Ibid., p. 307.

qualificados, apesar das limitações contidas na legislação<sup>741</sup>. Sobre o assunto DIÉGUES JÚNIOR comentou em seu livro datado de 1964:

[...] o ambiente urbano passou a tornar-se como que dominante na atração e fixação do imigrante. É que os meios urbanos como era natural, em face do crescimento industrial, tornavam-se focos variados de emprêgo para o imigrante, dada a variedade de ocupação que poderiam proporcionar. E como se desenvolvia diversificadamente a indústria, também surgiam novas possibilidades que as exigências da vida urbana proporcionavam. Não era de estranhar, pois, que se fizesse sentir êsse surto urbano-industrial de mais forte atração para o imigrante.

[...]

Diferentes razões assim vêm acentuar as tendências, que poderíamos chamar urbanas, da imigração do pós-guerra, localizando-se grandes correntes imigratórias nos centros citadinos: nas Capitais, principalmente. Em São Paulo, no Rio de Janeiro, um pouco em outras Capitais, de modo especial. Foi justamente o atendimento de uma fase importante no progresso da indústria nacional, quando para seu maior surto ela reclamava de fato elementos de nível técnico capazes de impulsionar adequadamente o seu desenvolvimento. Dada a carência de pessoal especializado, seria certamente o estrangeiro imigrado a mão-de-obra a corresponder a essa exigência<sup>742</sup>.

Entretanto, é necessário ter em mente que os agricultores ainda correspondiam à maioria dos imigrantes que entravam no país. Contudo, esta realidade era diferenciada no Estado de São Paulo, que estatisticamente recebia mais operários que trabalhadores rurais<sup>743</sup>. Todavia, apesar do imenso potencial do Brasil para atrair imigrantes, de todas as partes do mundo, cada vez mais restrições eram impostas à sua entrada. Pode-se citar, como exemplo, o confisco de bens dos imigrantes pelas autoridades policiais, apesar de disposição legal contrária. A Lei nº 3.244, de 4 de agosto de 1957, definia em seu art 56 que os animais, as máquinas, os aparelhos e os instrumentos da profissão do emigrante trazidos para serem utilizados por ele pessoalmente ou em sua indústria, deveriam independer de licença e de cobertura cambial obtida em licitação de divisas. Contudo, reiteradamente policiais

---

<sup>741</sup> DIÉGUES JÚNIOR afirmou em 1964 que apesar das restrições contidas na lei trabalhista, não existia qualquer fiscalização a respeito do emprego de 2/3 de brasileiros nos quadros de empregados das empresas justamente porque não havia interesse dos industriais e dos comerciantes para tanto. O interesse certamente restava na manutenção dos baixos salários. *Cf. Ibid.* p. 336-337.

<sup>742</sup> *Cf. Ibid.* p. 313-314.

apreendiam bens dos imigrantes, muitos deles necessários aos ofícios que realizariam no país, sob a desculpa de existirem similares nacionais. Este nacionalismo, levado às últimas conseqüências, foi extremamente prejudicial e afastou milhares de imigrantes que estavam dispostos a trabalhar no Brasil<sup>744</sup>.

Deste modo, várias tentativas de boicote das imigrações internacionais em razão de suposta preocupação com as imigrações internas<sup>745</sup> foram realizadas e outros impedimentos também foram estabelecidos<sup>746</sup>. Assim, era necessário que novas providências fossem tomadas a fim de cativar imigrantes para o país, principalmente agricultores. Criou-se, então, a Superintendência de Política Agrária (SUPRA), pela Lei Delegada nº 11, de 11 de outubro de 1962. A SUPRA, entidade autárquica ligada ao Ministério da Agricultura, incorporou o patrimônio e as atribuições do Serviço Social Rural, do Instituto Nacional de Imigração e Colonização, e do Conselho Nacional da Reforma Agrária, para que a imigração internacional fosse diretamente relacionada com reformas sociais que seriam realizadas no

---

<sup>743</sup> Como exemplo, em 1951, entraram 6628 agricultores no Estado de São Paulo contra 7606 operários qualificados, 755 operários não-qualificados e 1687 pessoas que se dedicariam ao comércio e à indústria. *Cf. Id.*, p. 315.

<sup>744</sup> *Cf. Ibid.*, p. 338-339.

<sup>745</sup> Em 1958 foram apresentados 2 projetos à Câmara dos Deputados que pretendiam suspender temporariamente ou mesmo proibir as imigrações internacionais financiadas pelo Brasil para que as verbas a elas destinadas fossem aplicadas na alimentação e no transporte dos migrantes internos (projetos nº 4.160/58 e 4.084-A/58). Contudo, conforme afirmou DIÉGUES JÚNIOR, estas eram providências demagógicas, pois o incremento das correntes migratórias internas só serviam para que os salários urbanos baixados e para que os problemas das regiões carentes do Brasil não fossem enfrentados. *Cf. Ibid.*, p. 340-341.

<sup>746</sup> O Dec. nº 967, de 7 de maio de 1962, baixou normas técnicas especiais para o ingresso e a fixação de estrangeiros no país relativas às condições de saúde dos estrangeiros que quisessem migrar para o Brasil. Esta norma dificultou ainda mais o ingresso de estrangeiros, pois aumentou consideravelmente o rol de patologias abrangidas pela legislação anterior. Desta forma, caberia ao Serviço de Saúde dos portos, ligado ao Departamento Nacional de Saúde, o exame e a fiscalização da entrada de estrangeiros no território nacional, observando rigorosamente o que dispunha o Regulamento Sanitário Internacional e a legislação brasileira vigente (Dec. nº 49.974 A, de 21/01/1961 - Código Nacional de Saúde). O rol de impedimentos listados no art. 4º abrangia: doenças transmissíveis; doença mental, de qualquer natureza e grau; doença hereditária ou familiar; defeito físico ou mutilação grave que determinasse incapacidade para o trabalho superior a 40% (de acordo com a discriminação das tabelas oficiais do Ministério do Trabalho); e doença dos aparelhos circulatório, respiratório, digestivo, renal, locomotor e sistema nervoso, quando pudessem acarretar incapacidade igual ou inferior a 40%. Aos temporários não constituía embaraço ao desembarque o caso de serem: aleijados ou mutilados; inválidos, cegos, surdos-mudos; ou de possuírem lesões orgânicas com insuficiência funcional. Após o Golpe Militar de 1964, o Dec. nº 57.299, de 22 de novembro de 1965, alterou o Dec. nº 967, obrigando a realização do exame médico a todos os integrantes do núcleo familiar, no caso de imigração dirigida, e não só daqueles que se dedicassem ao trabalho. Se um componente fosse rejeitado em razão do resultado do exame, todos os demais também o seriam. Apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

campo através de desapropriações, de distribuição de terras públicas e do fomento de financiamentos rurais<sup>747</sup>.

E em 1964, antes que o Golpe Militar fosse desferido, tentou-se incrementar a imigração para o país com a criação de Serviços de Seleção de Imigrantes (SI) na Europa e em Tóquio, com base no Dec. n ° 53.611, de 26 de fevereiro de 1964. Os SI eram setores autônomos da Delegação do Brasil em Genebra e da Embaixada do Brasil no Japão. Obviamente, havia renovado interesse do governo na promoção de imigração oriunda do extremo oriente, em razão da redução do contingente imigratório europeu, pois o Velho Continente já se recuperava dos males produzidos na Segunda Guerra Mundial. Tais serviços deveriam contar com a assistência de técnicos e médicos responsáveis pela seleção das famílias que incorporariam o processo de imigração dirigida<sup>748</sup>.

Mas, com o Golpe Militar, os tímidos progressos realizados para o fomento da imigração dirigida foram rapidamente esquecidos. Procurou-se, num primeiro momento, disciplinar a entrada de estrangeiros no país por meio da ação policial. Apenas cinco dias após o desfecho da intervenção militar, foi publicada a Lei n° 4.322, de 7 de abril de 1964, pelo então presidente do Senado, Auro Moura Andrade, que delegou poderes às autoridades policiais para fiscalizar e conceder ingresso no território nacional aos estrangeiros portadores de visto consular ou de documento comprobatório de sua permanência legal no País. Contudo, cabia à polícia a oposição de impedimentos de ordem política para os mesmos. Esta lei caracterizou-se pelo caráter de emergência em que foi editada, pois foi rapidamente substituída por outra. A Lei n ° 4.473, de 12 de novembro de 1964, definiu e incrementou as atribuições das autoridades policiais, impedindo o ingresso daqueles que não

---

<sup>747</sup> Apud. Id.

<sup>748</sup> Apud. Ibid.



satisfizessem as exigências regulamentares ou que, por motivos de ordem pública e na forma da lei, não devessem ser admitidos no Brasil<sup>749</sup>.

Além destas primeiras providências normativas, destacam-se outras que foram tomadas em relação aos antigos órgãos que tratavam da imigração no Brasil. Assim, as responsabilidades da SUPRA foram esvaziadas pelo Estatuto da Terra, de 1965, e redistribuídas para vários órgãos<sup>750</sup>. Este processo de reorganização administrativa teve seu ocaso na edição do Dec. Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispôs sobre o arranjo da Administração Federal, estabelecendo diretrizes para a chamada Reforma Administrativa, além de ter criado o Conselho de Segurança Nacional, que tinha a capacidade de fiscalizar os demais órgãos do governo.

Pela nova composição dos ministérios, de acordo com supramencionado Dec. Lei, cabia ao MRE os assuntos referentes: à política internacional; às relações diplomáticas e serviços consulares; à participação nas negociações comerciais, econômicas, financeiras,

---

<sup>749</sup> A Lei nº 4.473, de 12 de novembro de 1964, além de definir os moldes para a entrada no Brasil dos estrangeiros durante os primeiros meses da Ditadura Militar, estipulou conceito interessante para o turista, incorporando o fator político em seu bojo. Desta feita, segundo o art. 4º: “Considerar-se-á turista o estrangeiro que, em caráter de visitante temporário, entrar ou desembarcar no território nacional, sem nêle ter residência, para permanecer por período não superior a três (3) meses, com finalidade não imigratória, como turismo, recreação, esportes, saúde, razões de família, estudos, peregrinações religiosas ou negócios e sem exercer qualquer atividade remunerada ou de natureza política durante a sua estada no território nacional”. Outra novidade da lei foi a implementação da dispensa do visto consular não só para os países americanos, como estipulado pela Lei nº 2.526, de 1955, como também para todos os cidadãos de países com os quais o Brasil mantivesse relações diplomáticas e assegurassem reciprocidade aos brasileiros (art. 4º, § 1º). Apud. Ibid.

<sup>750</sup> A Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, também denominada Estatuto da Terra, previu em seu art. 115, que as antigas atribuições da SUPRA não transferidas para o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), ligado à Presidência da República, ou pelo Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA), vinculado ao Ministério da Agricultura, ficaram distribuídas entre diversos ministérios, sendo eles: Ministério da Agricultura, MRE, MJNI, Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS) e do Ministério da Indústria e Comércio (MIC). Estes últimos haviam substituído o antigo MTIC. Para o Ministério da Agricultura, cabia, dentre outras coisas: planejar e executar, direta ou indiretamente, programas de colonização visando à fixação e ao acesso à terra própria de agricultores e trabalhadores sem terra nacionais ou estrangeiros, desde que radicados no país, mediante a formação de unidades familiares reunidas em cooperativas nas áreas de ocupação pioneira e/ou nos vazios demográficos e econômicos; promover, supletivamente, a entrada de imigrantes necessários ao aperfeiçoamento e à difusão de métodos agrícolas mais avançados; fixar diretrizes para o serviço de imigração e seleção de imigrantes, exercido pelo MRE; e administrar, direta ou indiretamente, os núcleos de colonização fora das áreas prioritárias de Reforma Agrária. Desta forma, para o MRE competiam as atividades concernentes à seleção de imigrantes. O MJNI ficou incumbido dos assuntos pertinentes à legalização de permanência, prorrogação e retificação de nacionalidade de estrangeiros, no território nacional. Ao MTPS ficaram reservadas as atribuições relativas à assistência e ao encaminhamento dos trabalhadores rurais migrantes de uma para outra região, tendo em vista as necessidades do desenvolvimento equânime do país; além das relacionadas com a recepção dos imigrantes selecionados pelo MRE, encaminhando-os para áreas predeterminadas de acordo com as normas gerais convencionadas com o Ministério da

técnicas e culturais com países e entidades estrangeiras; e aos programas de cooperação internacional. Contudo, e a exemplo do que havia sido instituído pelo Estatuto da Terra, outros ministérios foram envolvidos no processo imigratório. Ao MTPS incumbia a política de imigração, e o Ministério da Justiça, que substituiu o MJNI, se encarregou de temas como ordem jurídica, nacionalidade, cidadania, direitos políticos, garantias constitucionais. Assim, foram formadas as raízes da composição de forças entre os ministérios acerca da regulamentação, da fiscalização e da regularização da entrada de trabalhadores estrangeiros no Brasil, que na atualidade ainda regem os processos a respeito da temática.

Depois de feita a Reforma Administrativa pelo Dec. Lei 200/67, era necessária a implementação de nova legislação adaptada ao militarismo, que definisse a situação jurídica do estrangeiro no Brasil. Assim, a primeira providência tomada foi a edição do Dec. Lei nº 691, de 18 de julho de 1969, o qual decretou que os contratos de técnicos estrangeiros domiciliados ou residentes no exterior, para a execução no Brasil de serviços especializados em caráter provisório, deveriam ser celebrados por prazo determinado, sem que todas as garantias trabalhistas fossem asseguradas aos alienígenas. Desta forma, apenas asseguravam-se o salário mínimo, o repouso semanal remunerado, as férias anuais, a duração do contrato, a higiene e a segurança do trabalho, o seguro contra acidente de trabalho e previdência social apenas aos contratados sob remuneração em moeda nacional.

Todavia, esta lei não era abrangente o suficiente, o que ensejou na edição do Dec. Lei nº 941, de 13 de outubro de 1969, denominado Estatuto do Estrangeiro, assinado pelos então ministros da Marinha de Guerra (Augusto Grünewald), do Exército (Aurélio de Lyra Tavares) e da Aeronáutica Militar (Márcio de Souza e Mello), determinando as bases para admissão, desembarque, registro, estada, saída, naturalização e assuntos correlatos, de

---

Agricultura. Para a Divisão de Turismo e Certames, do Departamento Nacional de Comércio do MIC, restava o registro e a fiscalização de empresas de turismo e venda de passagens. Apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

estrangeiros no Brasil. É importante frisar que pela primeira vez houve verdadeira consolidação da legislação até então esparsa sobre o alienígena no país, e que, em razão desta unificação de normas promovida pelo Dec. Lei nº 941, minúcias puderam ser preparadas para que se exercesse verdadeiro controle sobre todas as atividades do estrangeiro em território nacional. O Estatuto do Estrangeiro, de 1969, foi regulamentado pelo Dec. Lei nº 66.689, de 11 de junho de 1970.

Assim, o art. 1º do regulamento expressava os princípios norteadores do Estatuto do Estrangeiro com base nas mesmas prerrogativas herdadas do Estado Novo, que se refletiam limpidamente no texto legal:

Êste Decreto regula a entrada, permanência, registro e saída de estrangeiro do território nacional, a expulsão, deportação e extradição, bem como os direitos e deveres do estrangeiro e a respectiva naturalização. Em sua aplicação ter-se-á em vista preservar a segurança nacional, a composição étnica do Brasil, sua organização institucional, e seus interesses político, sócio-econômicos e culturais<sup>751</sup>.

Em relação à admissão, os preparativos de ingresso dos estrangeiros ficavam no âmbito dos consulados ou das representações assemelhadas do país no exterior (missões diplomáticas, consulados de carreira, consulados privativos e honorários autorizados pelo MRE), como ocorria desde 1938. Entretanto, novos tipos de visto, expressos no art. 2º, foram criados e outros foram suprimidos. Assim, poderia entrar no Brasil o estrangeiro que tivesse seu passaporte ou papel equivalente<sup>752</sup> com visto de trânsito<sup>753</sup>, de turista<sup>754</sup>, temporário<sup>755</sup>, permanente, oficial<sup>756</sup>, ou diplomático<sup>757</sup>.

---

<sup>751</sup> Apud. Id.

<sup>752</sup> Conforme o disposto no art. 7º do Dec. Lei nº 66.689, de 11 de junho de 1970, os documentos equivalentes ao passaporte eram: o *laissez-passer*, o *affidavit*, o salvo conduto, a permissão de reingresso, além de outros documentos de viagem emitidos por governos estrangeiros ou organismos internacionais reconhecidos pelo governo brasileiro. Apud. Ibid.

<sup>753</sup> Segundo o art. 8º Dec. Lei nº 941, para a obtenção do visto de trânsito, o estrangeiro devia apresentar à autoridade brasileira no momento do desembarque, a passagem para o país de destino; o passaporte ou documento equivalente; e o certificado internacional de imunização. Este visto tinha validade de 10 dias, não sendo exigido para viagem contínua, só interrompida por escalas. Apud. Ibid.

O visto de turista era concedido ao estrangeiro que viesse ao Brasil em caráter recreativo ou de visita (significando, segundo regulamento constante do Dec. Lei nº 66.689, passeio ou passagem pelo país por motivos de saúde, família, peregrinação religiosa e outros, desde que sem o intento do exercício de atividade remunerada). Na chegada, o turista devia apresenta à autoridade brasileira: passaporte ou documento equivalente; certificado internacional de imunização; prova de meio de subsistência ou bilhete de viagem que o habilitasse a entrar e a se retirar do Brasil.

No caso dos temporários, segundo o art. 15 do Estatuto do Estrangeiro, o visto era concedido ao estrangeiro que pretendesse vir ao Brasil em viagem cultural ou em missão de estudos; em viagem de negócios; como artista ou desportista; como estudante; como

---

<sup>754</sup> O art. 11 modificou o que anteriormente havia sido introduzido na Lei nº 4.473, de 12 de novembro de 1964, que dispensava a exigência de visto para turistas de países americanos e de Estados com os quais o Brasil mantivesse relações diplomáticas e houvesse reciprocidade. Esta prerrogativa se tornou apenas uma possibilidade de isenção. Pelo art. 13 do regulamento, ficavam dispensados de visto de entrada os turistas nacionais de Argentina, Bolívia, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, EUA da América, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, El Salvador, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela, todos países americanos. A isenção também se aplicava à Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Liechtenstein, Marrocos, Noruega, Países-Baixos, Portugal, Suécia e Suíça, em razão da reciprocidade (em 1978, o Dec. nº 82.307, de 21 de setembro, concedeu isenções somente no caso de reciprocidade). Os documentos apresentados pelo turista ao desembarcar deveriam ser o passaporte ou documento equivalente, ou a carteira de identidade, quando expressamente admitida; e o certificado internacional de imunização. Caso existissem dúvidas sobre a condição de turista do estrangeiro, esta seria dirimida com a prova dos meios de subsistência (numerário ou carta de crédito, conforme art. 15, § 3º do Dec. Lei nº 66.689) ou do bilhete de viagem de retorno (art. 12). O prazo de estada admitido era de 90 dias, prorrogáveis, no máximo, por igual período. No caso de excursão, listas poderiam ser providenciadas pela entidade promotora com no mínimo 15 passageiros. Apud. Ibid.

<sup>755</sup> Para a obtenção de visto temporário, o estrangeiro devia apresentar passaporte ou documento equivalente; atestado de saúde e certificado internacional de imunização; prova de meio de subsistência (que era, conforme o art. § 3º do art. 20 do regulamento, convite ou indicação de entidade cultural ou científica, oficial ou particular, ou declaração da empresa ou entidade a que estivesse vinculado o interessado, ou prova de ser beneficiário de bolsa de estudos ou convênio cultural celebrado pelo Brasil, ou prova de recursos financeiros suficientes); e atestado de antecedentes penais ou documento equivalente, o que ficava a critério da autoridade consular. Segundo o § 1º do art. 20 do Dec. Lei nº 66.689, no caso de contratados, devia ser apresentada cópia do contrato visado pelo Departamento de Justiça do Ministério da Justiça, salvo no caso de prestação de serviço ao governo brasileiro. Esta formalidade poderia ser dispensada pelos MRE em casos específicos. Apud. Ibid.

<sup>756</sup> De acordo com o art. 24 do regulamento: “Conceder-se-á visto oficial aos titulares de passaporte de serviço, especial ou oficial estrangeiro que venham ao Brasil em missão oficial ou em caráter particular, bem como aos funcionários internacionais possuidores de salvo-conduto, “laissez-passer” ou documento de viagem equivalente, expedido por organizações internacionais de que o Brasil faça parte, ainda que de nacionalidade brasileira”. Este visto podia ser estendido aos empregados domésticos estrangeiros dos Chefes de Missão e de funcionários diplomáticos e consulares acreditados junto ao governo brasileiro, bem como de Organismos e entidades internacionais reconhecidos pelo Brasil (art. 25). Apud. Ibid.

<sup>757</sup> Pelo disposto no art. 23 do regulamento: “Conceder-se-á visto diplomático aos funcionários de missões diplomáticas e Repartições consulares estrangeiras acreditadas junto ao Governo brasileiro bem como aos representantes e funcionários de organismos internacionais que viagem com destino ao Brasil com passaporte diplomático. Deverá ser concedido, igualmente,

técnico, professor ou profissional de outra categoria, sob regime de contrato ou a serviço do governo brasileiro. O prazo de estada no Brasil para os temporários era de 180, prorrogáveis por igual período, mas para os que estivessem contratados ou estudando, seria o correspondente à duração do curso, contrato ou prestação de serviços, mediante comprovação perante a autoridade consular. Neste caso, podia haver prorrogação caso as circunstâncias do contrato, do curso ou da prestação de serviço assim dispusessem (art. 16).

Em relação ao visto permanente, é importante esclarecer que os conceitos de permanência e visto permanente constantes no Estatuto do Estrangeiro eram diferentes, mas se completavam. Segundo o art. 54, permanência era a estada do estrangeiro no Brasil, sem limitação de tempo e sua concessão era subordinada aos interesses nacionais (art. 59). Contudo, pelo disposto no art. 18 do Dec. Lei nº 941, no caso do visto permanente, este se dividia em comum (para quem o requeresse de maneira espontânea) e especial (para quem chegasse ao Brasil sob o regime de imigração dirigida). Para sua obtenção, o estrangeiro devia apresentar: passaporte ou documento equivalente; atestado de saúde e certificado internacional de imunização; atestado de antecedentes penais ou documento equivalente; e certidão de nascimento ou de casamento. Os portugueses podiam ser dispensados de exigências de caráter especial previstas nas normas disciplinadoras da seleção de imigrantes, estabelecidas pelos órgãos federais competentes (art. 19).

A permissão do visto podia se estender também às pessoas sob a dependência de quem tivesse requerido por primeiro, conforme o art. 4º, mas não se concedia visto aos menores de 18 anos, a não ser que viajassem acompanhados do responsável ou com sua autorização expressa (art. 5º). Do mesmo modo, não podiam ter seus passaportes visados os indivíduos considerados nocivos à ordem pública; os anteriormente expulsos do país, salvo

---

êsse mesmo tipo de visto a qualquer pessoa estrangeira que pretenda ingressar em território brasileiro com passaporte diplomático”. Apud. Ibid.

se a expulsão tivesse sido revogada; os condenados ou processados em outro país por crime passível de extradição segundo a lei brasileira; e os que não satisfizessem as condições de saúde estabelecidas pelo Ministério da Saúde.

É interessante notar que, apesar de os conceitos de imigração dirigida e imigração espontânea ainda estarem fazendo parte do texto legal<sup>758</sup>, já não mais havia capítulos específicos nem para imigração, nem para colonização tanto no Estatuto do Estrangeiro quanto em seu regulamento, diferentemente das legislações anteriores.

No caso de recusa do visto pelos motivos elencados no diploma legal, cabia à autoridade consular anotar nome, idade, nacionalidade e profissão indicados no passaporte ou no documento equivalente do estrangeiro para comunicar o motivo da recusa ao MRE, que devia expedir circular a todas as autoridades consulares brasileiras no exterior e dar conhecimento ao Departamento de Justiça do Ministério da Justiça (art. 25).

O art. 26 do Estatuto do Estrangeiro de 1969 repetiu o conceito de trabalhador fronteiriço que já havia sido mencionado anteriormente no art. 87 do Dec. Lei nº 7.967, de 1945. Deste modo, em relação aos nacionais dos países limítrofes, à autoridade encarregada da fiscalização incumbia controlar as possibilidades de entrada, de livre circulação e de exercício laboral nos municípios fronteiriços de seus respectivos territórios mediante a simples prova de identidade. Todavia, a entrada no território brasileiro deveria ser feita somente nos locais onde houvesse fiscalização aduaneira, sanitária<sup>759</sup> e do Departamento de Polícia Federal, pois àquelas autoridades cabia o exame dos documentos apresentados pelo

---

<sup>758</sup> Os conceitos, além de terem sido utilizados no art. 18 do Estatuto do Estrangeiro, para definirem os vistos permanente comum e especial, ainda constavam de diversos artigos, como no art. 117 do Dec. nº 941, que vedava, ao estrangeiro que viesse para o Brasil sob o regime da imigração dirigida, o exercício de atividade diferente durante o prazo contratual acordado. Apud. Ibid.

<sup>759</sup> É interessante notar que a lista de doenças capazes de impedir a entrada de estrangeiros aumentou consideravelmente. Conforme o art. 52 do regulamento, os impedimentos por motivos de saúde seriam apostos pela autoridade sanitária, cabendo ao DPF anotar o fato no passaporte ou documento equivalente e retê-lo em seu poder até a saída do estrangeiro. Apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

passageiro e a fiscalização do cumprimento das condições de entrada no território brasileiro (art. 32).

Contudo, o visto concedido pelas autoridades consulares apenas se configurava como mera expectativa de direito para o estrangeiro, pois o efetivo desembarque em território brasileiro podia ser obstado caso se verificassem impedimentos ou “[...] a inconveniência de sua entrada no país”, embora da decisão da autoridade em serviço coubesse recurso, no prazo de 48 horas, sem efeito suspensivo (art. 40). É importante salientar que, mesmo o impedimento do chefe de família se estendendo a seus dependentes, se houvesse pessoa domiciliada no Brasil, de comprovada idoneidade moral e financeira, que se responsabilizasse pela manutenção e eventual retirada do território brasileiro, a permissão de desembarque dos dependentes alienígenas podia ser conseguida.

Todo o estrangeiro admitido no Brasil em caráter temporário ou permanente era obrigado a registrar-se dentro dos primeiros quinze dias úteis, seguintes ao desembarque, no Departamento de Polícia Federal, mediante identificação e exame do passaporte ou documento equivalente, que seria restituído sem qualquer formalidade. O estudante, beneficiário de convênio cultural, também tinha que se registrar no MRE. Aos menores de 18 anos era facultado o fornecimento de documento comprobatório de identidade.

O art. 118 do Estatuto do Estrangeiro vetava que o estrangeiro fosse, dentre outras coisas: proprietário, armador ou comandante de navio nacional, inclusive nos serviços de navegação fluvial e lacustre; dono de empresas jornalísticas, políticas ou simplesmente noticiosas, e de companhias de televisão e de radiodifusão, ou acionista de sociedade anônima dessas entidades; proprietário ou explorador de aeronave brasileira; corretor de navios, de fundos públicos, leiloeiro e despachante aduaneiro; dono de propriedades rurais (nos termos da Lei nº 494, de 10 de março de 1969); proprietário de estabelecimentos

industriais ou comerciais nas faixas de fronteiras; participante da administração ou representação de sindicatos ou associações sindicais; prático de barras, portuários, lagos e canais; e assistente religioso das forças armadas ou nos estabelecimentos de internação coletiva.

Ao estrangeiro ainda era negado o exercício de atividade política, incluindo-se nessa negação: organização, criação ou manutenção de sociedade ou quaisquer entidades de caráter político; exercício de ação individual no sentido de obter, mediante constrangimento de qualquer natureza, adesão a idéias, programas ou normas de ação de partidos ou facções políticas do país de origem ou de outro; e organização ou participação em desfiles, passeatas, comícios e reuniões de qualquer natureza.

Desta forma, o Estatuto do Estrangeiro de 1969 e seu regulamento haviam recolhido e aprimorado em seu bojo todos os antigos ranços contra os estrangeiros vigentes no Brasil desde 1938. Apesar da não reprodução do sistema de quotas na legislação vigente em toda a década de 70 do século passado, verifica-se que tais cotas não mais eram necessárias, em razão do excepcional controle exercido sobre os alienígenas que quisessem entrar no Brasil.

Contraditoriamente, porém, o excesso de limitações à entrada de estrangeiros, principalmente trabalhadores, no mercado de trabalho nacional não era benéfico à implementação das atividades qualificadas de que o Brasil tanto precisava para embalar seu *milagre econômico*, em plena euforia no final da década de 60. Assim, o Dec. Lei nº 691, que fora editado anteriormente ao Estatuto do Estrangeiro, em 18 de julho de 1969, e versava sobre os contratos de técnicos estrangeiros, com estipulação de pagamento de salários em moeda estrangeira, foi incorporado à nova lei. No mesmo sentido, o Estatuto manteve a validade da Portaria de 8 de setembro de 1969, assinada pelos ministros da



Justiça e do Trabalho e Previdência Social, que tratava da concessão de CTPS aos estrangeiros. Por meio deste texto legal, a expedição da carteira profissional ficava vinculada à prévia identificação do alienígena no denominado Cadastro de Estrangeiros, realizado perante o Serviço de Registro de Estrangeiros, no qual deviam ser anotados os dados principais referentes ao seu exercício laboral, bem como aqueles estipulados pelo art. 12 da CLT, já mencionados anteriormente<sup>760</sup>.

Não obstante todos estes esforços para o apaziguamento do mercado de trabalho com a introdução de técnicos estrangeiros remunerados por moeda diferente da brasileira, havia setor do mercado de trabalho em que urgiam medidas mais contundentes. A partir de 10 de abril de 1970, o Dec. nº 64.145 instituiu que a prestação de serviços de consultoria técnica e de engenharia prestados por empresas estrangeiras só poderiam ocorrer se não houvesse empresa nacional para tanto devidamente habilitada. Em virtude da pressão exercida pelas organizações nacionais, o Dec. Lei nº 66.717, de 15 de junho de 1970, tentou facilitar a vinda destes profissionais para o Brasil, o que causou grande polêmica em virtude do sistema protetivo que vigia em relação aos demais trabalhadores nacionais<sup>761</sup>.

Isto posto, o Estatuto do Estrangeiro de 1969 vigorou soberano até 1980, quando foi substituído por novo e mais completo texto legal, que se ainda encontra presente na atualidade jurídica brasileira. E para que se possam explicitar as influências que esta nova legislação teve na vinda do trabalhador estrangeiro para o Brasil, bem como as políticas a ela subjacentes, faz-se oportuno o estudo de seus dispositivos, inclusive frente à Constituição de 1988, o que se intentou logo a seguir.

---

<sup>760</sup> Apud. BEZERRA NETO, Vicente. *O estrangeiro nas leis do Brasil*. São Paulo : Forense, 1971, p. 41-42.

<sup>761</sup> Apud. e Cf. Id., p. 43.

### 3.3 – Destaques Casuísticos Subjacentes à Evolução Legislativa no Período.

Os tipos normativos editados pelo governo federal nestes 42 anos de história recente do Brasil refletem riqueza de fatores que foram capaz de influenciar de diversas maneiras os procedimentos e processos para a entrada de trabalhadores estrangeiros no Brasil. Desta feita, o Golpe de 1937, que marca o início do período compreendido pela análise do Capítulo, é identificado, para fins deste estudo, como sendo o episódio que simbolizou a efetiva mudança dos interesses adjacentes à imigração no Brasil.

Como visto anteriormente, o objetivo maior das políticas subjacentes à entrada de trabalhadores estrangeiros no país de 1808 a 1936 era a da atração de estrangeiros com a finalidade de prover as plantações brasileiras de mão-de-obra agrícola. E conforme ficou evidenciado, a partir da década de 20 do século passado, paulatinamente foram introduzidas barreiras legais ao ingresso de imigrantes, principalmente àqueles considerados indesejáveis pelas autoridades governamentais.

No entanto, apesar do crescente empenho das autoridades governamentais em discriminar o ingresso de trabalhadores estrangeiros no Brasil no decorrer dos anos 20 e 30 do século XX, a ação limitadora estatal só iria realmente se intensificar com o arcabouço jurídico que se seguiu à outorga da Constituição de 1937, cujo conteúdo havia lançado os fundamentos legais para a implementação da chamada *democracia social* no então recém criado Estado Novo. A partir daí, o interesse que mobilizou as ações estatais e que esteve por trás das políticas acerca da entrada de trabalhadores estrangeiros no Brasil, foi o da *seleção do contingente imigratório*, que perdurou inabalável durante todo o período estudado, e que lançou bases tão profundas que vigem inclusive hodiernamente.

Desta maneira, a partir do Dec. Lei nº 406 e de seu regulamento (Dec. nº 3.010), ambos de 1938, cujo conteúdo se manteve por tempo considerável e influenciou as legislações que se seguiram, como o Estatuto do Estrangeiro de 1969, a seleção dos imigrantes deu os parâmetros utilizados pelo governo para a implementação da entrada de estrangeiros no Brasil. Portanto, tendo este interesse como pano de fundo, os marcos políticos norteadores das ações do governo federal, identificados entre o início e o término da época estudada, são o *intervencionismo* estatal, o *nacionalismo* e o *militarismo declarado*.

Liminarmente, o *intervencionismo* estatal, que atingiu seu auge durante a ditadura de Vargas, foi aceito por grande parte da elite dirigente brasileira em virtude de casuísmos (*clientelismo*, *insulamento burocrático*, *corporativismo* e *ideologia de outorga*) que se sucederam e a poucos privilegiaram, inclusive no que concerne às políticas imigratórias.

E o *nacionalismo*, que num primeiro momento era um dos fenômenos que cercavam o Estado Novo, adquiriu autonomia frente às circunstâncias que inicialmente o haviam fomentado, principalmente em razão do processo de *substituição de importações*, que amparou a indústria nacional da concorrência estrangeira, do *protecionismo do mercado de trabalho*, responsável pelo recrudescimento das políticas salariais em detrimento da qualificação do trabalhador nacional, e do *preconceito* em relação ao trabalhador imigrante, inclusive buscando respaldo no *cientificismo demagógico* para encobrir discriminações raciais.

Finalmente, o *militarismo declarado*, instituído no Brasil após o Golpe Militar de 1964, cercou-se de casuísmos *continuístas*, herdados da ditatorial do Estado Novo, vinculados principalmente ao *discurso patriótico*, que se utilizava das obras construídas no

*milagre econômico*, das questões relativas à *segurança nacional* e do *amparo* ao trabalhador nacional para limitar a entrada de estrangeiros no Brasil.

É importante destacar que durante o período analisado, várias influências externas marcaram as políticas casuísticas internas acerca da temática problematizada neste estudo. Assim, a Segunda Guerra Mundial serviu de pretexto para que se limitasse cada vez mais a entrada de estrangeiros no Brasil, assim como a Guerra Fria e a política de aproximação do Brasil e dos EUA serviram como fatores determinantes para a introdução da indústria de consumo de bens duráveis no país, bem como para que o Golpe Militar de 1964 fosse desfechado. Neste sentido, o comunismo era considerado o inimigo externo a ser combatido e o país líder do capitalismo seria o parceiro ideal para que tal batalha fosse perpetrada<sup>762</sup>.

Assim, conforme dantes visto, no Estado Novo o intervencionismo estatal se fez presente em todos os setores da sociedade, o que refletiu diretamente nas políticas direcionadas à imigração. Com a instituição do sistema de controle da entrada de estrangeiros no país pelo Dec. Lei nº 406, e o estabelecimento da *imigração dirigida*, foram criados diversos órgãos cujos cargos eram preenchidos conforme as necessidades da administração, o que ajudou a propagar o clientelismo dentro das esferas do poder. Assim, pela afinidade entre os servidores públicos, que dependiam de favores entre si para obterem influência, formou-se círculo vicioso no qual se permitia a manutenção da ditadura por meio do apaziguamento de qualquer eventual descontentamento da elite dirigente e das classes intermediárias da sociedade, empregadas no aparelho estatal.

Contudo, apesar de o clientelismo ter se reproduzido com grande eficiência no Estado Novo, o insulamento burocrático, baseado no tecnicismo advindo do positivismo

---

<sup>762</sup> Neste contexto, salienta-se que apesar de as crises do petróleo terem ocorrido na década de 70 do século passado, sua influência seria mais sentida nos anos 80 e, por esta razão, serão melhor estudadas no próximo capítulo.

comtiano, se instalou em várias instâncias do poder. Como exemplo do insulamento burocrático estadonovista, a edição do Dec. Lei nº 3.175, que concentrou as funções relativas à regulamentação da entrada de estrangeiros no Brasil no MJNI, na figura de seu ministro Francisco Campos, transformou aquele ministério no único órgão capaz de concretizar as políticas em relação ao estrangeiro no país, o que fazia de maneira completamente desvinculada da realidade econômica e social brasileira.

Outro exemplo do insulamento burocrático foi materializado pelas diversas exigências necessárias para a entrada no Brasil, descritas pela legislação em vigor, que praticamente inviabilizavam o ingresso de estrangeiros que não contassem com a ajuda dos consulados brasileiros no exterior. Neste sentido, é importante ressaltar que a obtenção de documentos, como atestados negativos de antecedentes penais e declarações públicas que certificassem a possibilidade de retorno do estrangeiro para o país de origem, era muito difícil, nas décadas de 30 e 40 do século passado, em virtude principalmente de os serviços públicos na Europa e em países da Ásia terem sido desarticulados ao longo da preparação e evolução da Segunda Guerra Mundial.

Assim, a má vontade dos burocratas brasileiros em não permitir a entrada de pessoas que não portassem todos os documentos exigidos tornavam as já limitadoras disposições do Dec. Lei nº 406 mais difíceis de serem cumpridas pelo trabalhador estrangeiro, que desejasse vir para o Brasil, mesmo que este fosse imbuído de qualidades relevantes que ajudassem no desenvolvimento do país, como o domínio de técnica desconhecida na agricultura ou na indústria associada a um espírito empreendedor.

O corporativismo pregado no Estado Novo também foi fator que determinou casuisticamente políticas imigratórias no Brasil, pois ajudou a inculcar na sociedade brasileira o tipo de sindicalismo que de fato convinha à sustentação ideológica e prorrogação

temporal da ditadura. Deste modo, as idéias européias referentes a associações sindicais não encontrariam acolhida na massa trabalhadora, educada para não acreditar no pluralismo sindical. Por outro lado, o corporativismo se prestava a agregar o trabalhador nacional, em detrimento de associações mais amplas que incorporassem também os estrangeiros, pois todos os principais cargos, segundo a lei sindical de 1939, deveriam ser ocupados por nacionais. Por isso, os estrangeiros preferiam se agregar em sociedades paralelas, em que pudessem efetivamente participar apesar da clandestinidade, o que lhes deixava à margem do então jovem direito social e, ainda, expostos a enquadramentos na Lei de Segurança Nacional, de 1935.

O intervencionismo estatal também foi responsável pela efetivação da ideologia da outorga, baseada em ideais populistas, pela qual o *pai dos pobres* concedia benesses aos trabalhadores em troca de sua fidelidade ao regime. Este tipo de procedimento gerou conseqüências sociais e jurídicas que ainda perduram no Brasil, como a incapacidade de se mobilizar de muitos setores da sociedade para conquista e garantia de direitos.

Em relação à política imigratória, conforme foi exposto no capítulo anterior, o direcionamento da imigração para a agricultura era inversamente proporcional aos direitos concedidos aos trabalhadores citadinos. Assim, por meio destas providências jurídicas, além de os estrangeiros ficarem alijados das concessões feitas aos operários, não iriam aumentar a população dos centros urbanos, o que prolongaria a aplicação dos procedimentos da ideologia da outorga, pois, por razões econômicas, somente a poucos era possível o elastecimento dos benefícios.

Entretanto, como já evidenciado neste capítulo, tanto imigrantes estrangeiros quanto brasileiros se dirigiram para as cidades, muitos deles apoiados pelo próprio governo que desejava industrializar o país. Este episódio pode, portanto, traduzir a incoerência das

políticas internas nacionais, que discriminavam a entrada de imigrantes no Brasil e estimulavam as imigrações internas e o conseqüente êxodo rural. Desta feita, a ideologia da outorga se tornou inoperante em pouco tempo, o que ocasionou arrocho salarial e aumento inflacionário. E o descontentamento da massa trabalhadora ajudou a derrubar a Era Vargas, mas as cicatrizes deste período são evidentes na sociedade atual, conforme se verá no próximo Capítulo.

É importante salientar que o intervencionismo estatal estadonovista, combinado com a ideologia que se propagava na Europa, ajudou a fomentar o nacionalismo no Brasil. Este fenômeno, que já havia se manifestado em vários momentos históricos desde a Independência do país de Portugal, ressurgiu na época da Primeira Grande Guerra e se aprofundou nas vésperas do segundo conflito mundial. Deste modo, com o agigantamento do Estado e a valorização do trabalho e da indústria nacional, consolidou-se o Estado Nacional, no qual ações protecionistas e até xenofobistas tornaram-se corriqueiras. E estas ações, que ultrapassaram a época do Estado Novo, se propagaram durante todo o período abrangido por este capítulo e ainda tiveram reflexos nos anos 80 do século passado, até que fosse promulgada a Constituição de 1988 e se procedesse a abertura comercial do Brasil.

No processo de *substituição das importações*, que se desenrolou principalmente na segunda metade do século passado, as medidas protecionistas adotadas para nacionalizar setores da economia, que contavam com a participação do capital estrangeiro, e o controle absoluto das importações por parte do Estado, foram responsáveis pelo fechamento da economia brasileira, com o aniquilamento da concorrência que a indústria nacional poderia ter no mercado. Esta providência também foi capaz de inviabilizar a imigração de alienígenas que quisessem residir e investir no país, direcionando os fluxos migratórios para países como os EUA, que não impunham este tipo de restrição à entrada de imigrantes.

Assim, a política imigratória dos EUA, que era tão valorizada no Brasil, foi canhestramente estudada pelos intelectuais, que só valorizavam os índices demográficos daquele país como sendo os responsáveis por seu progresso econômico.

E o protecionismo, que não se limitou à nacionalização de setores industriais, também atingiu o mercado de trabalho nacional, que ficou engessado em razão das prerrogativas contidas em leis trabalhistas editadas na década de 30, e acolhidas pelos textos constitucionais de 1937, 1946 e 1967. Neste contexto, a CLT representou um marco tanto intervencionista quanto nacionalista, pois organizou institutos que impediriam as negociações diretas entre empregados e empregadores, como a unicidade sindical e a Justiça do Trabalho, e acolheu a proporção de 2/3 entre nacionais e estrangeiros, nos quadros das empresas, só abolida pela Constituição de 1988.

Desta feita, este diploma legal, influenciado pelo nacionalismo, desestimulou as imigrações de trabalhadores para o Brasil, mas não as impediu totalmente. Até meados do Golpe Militar de 1964, não havia eficiente fiscalização por parte do MTIC em relação ao protecionismo do mercado de trabalho brasileiro, o que revela a aparente apatia do governo em virtude da necessidade de trabalhadores qualificados nas empresas. Todavia, a proporcionalidade era eficiente modo para a manutenção de baixos índices salariais, pois os trabalhadores ilegais não poderiam reclamar de sua remuneração pelo simples fato de serem ilegais. No entanto, esta faceta de ilegalidade não era revelada ao trabalhador nacional, que passou a considerar o estrangeiro como sendo o usurpador de seu trabalho tanto no campo quanto na cidade.

Ademais, este não era o único problema enfrentado pelos estrangeiros no Brasil. O preconceito, fomentado pela administração estadonovista, que se baseava em teorias pseudo científicas para justificar a discriminação e o racismo, casuisticamente influenciou as



políticas acerca da entrada e da permanência de imigrantes no Brasil. Deste modo, os brancos europeus eram os indivíduos preferidos em relação aos que costumeiramente imigravam no século passado, o que foi expressa ou implicitamente registrado em diversas legislações, a exemplo do art. 2º do Dec. Lei nº 7.967, de 1945.

Portanto, os japoneses, que já constituíam um importante grupo de imigrantes presentes no Brasil, se viam desamparados tanto pela legislação relativa à entrada de seus conterrâneos no país quanto por aquela que se referia à *assimilação*. Como exemplo, pode-se citar o Dec. Lei nº 1.545, de 1939, que afetou não só os japoneses, mas todos os imigrantes não lusos que se encontravam no Brasil, pois obrigou a exclusividade do ensino e da prática do idioma português nas colônias, em detrimento de outras línguas, que só poderiam ser lecionadas para maiores de 14 anos.

O preconceito anti-semita também se manifestou no Estado Novo, por ocasião da edição do Dec. Lei nº 3.175, de 1941, que impediu a concessão de vistos temporários. Nesta época, em razão da perseguição nazista, a população judaica européia seria a mais beneficiada pelos vistos brasileiros, principalmente por ser constituída de indivíduos brancos originados dos países de onde o governo brasileiro queria receber imigrantes. Assim, com o bloqueio da vinda de todos os imigrantes europeus, já que se permitiu aos americanos a obtenção de visto temporário através do Dec. Lei nº 3.176, de 1941, impedia-se conseqüentemente a chegada do elemento judeu, considerado inassimilável pelas autoridades governamentais.

Essa tendência selecionista esteve presente inclusive no período chamado democrático. A principal iniciativa, ao longo dos quarenta e dois anos estudados, foi instituída pouco antes do Golpe Militar, através do Dec. nº 53.611, de 1964, que criou o SI procurando atrair estrangeiros através da imigração dirigida. Pela primeira vez em décadas,

houve preocupação governamental no sentido de cativar japoneses para o Brasil, através do SI localizado em Tóquio. Todavia, esta iniciativa, que refletia a preocupação do Brasil em se aproximar de um país que estava em franco crescimento industrial, logo iria sucumbir em razão do militarismo.

É importante destacar que as bases da política imigrantista brasileira adotada no Estado Novo, foram retomadas após o Golpe Militar de 1964, já que o controle da população nacional e da entrada de estrangeiros no país tornou-se fundamental para a manutenção do governo em moldes ditatoriais. Assim, por um lado, a legislação que se seguiu à Constituição de 1967 se cercou de casuísmos continuístas, que visavam, sobretudo, o impedimento do ingresso de estrangeiros que pudessem insuflar a população nacional contra a Ditadura Militar; mas, por outro, o nacionalismo se travestiu em discurso patriótico, impregnado de apelos econômicos, culturais e jurídicos, para camuflar o totalitarismo vigente em todos os setores da sociedade, inclusive no que correspondia às políticas referentes à entrada de trabalhadores estrangeiros no Brasil. Contudo, a imigração dirigida, adotada em larga escala nas décadas anteriores à 1970, já não mais seria utilizada pelo governo, que havia priorizado esforços na colonização do país por nacionais. Desta feita, não houve a criação de nenhum órgão destinado à imigração pelo Dec. Lei nº 7.967, de 1969.

Em conseqüência, a chamada imigração espontânea ganharia espaço, em razão da necessidade de mão-de-obra qualificada no país, que precisava importar técnicos para a execução de serviços para os quais os nacionais não tinham qualificação. Para tanto, foi criada legislação permitindo o salário em moeda estrangeira (Dec. Lei nº 691, de 1969) e regulamentada a emissão de CTPS para o estrangeiro (Portaria do Ministério da Justiça). As necessidades do mercado de trabalho incentivaram o aperfeiçoamento das figuras jurídicas

ligadas à temporariedade do estrangeiro, em detrimento da permanência do imigrante no território nacional, seguindo as transformações que se operavam em nível mundial.

Esta característica iria ser acentuada nas décadas posteriores e hodiernamente já se traduz na principal corrente imigratória ligada ao trabalho no mundo. Destarte, para que se possa compreender melhor como este fator influenciou as políticas relativas à entrada de trabalhadores estrangeiros no Brasil na era globalizada, o próximo capítulo, iniciado com o estudo do Estatuto do Estrangeiro de 1980, abordará os principais acontecimentos que cercaram e ainda fazem parte das condições de trabalho e da legislação acerca da temática.

#### CAPÍTULO IV – ENTRADA DE MÃO-DE-OBRA ESTRANGEIRA DE 1980 A 2001

Os vinte anos que se seguiram à edição do Estatuto do Estrangeiro de 1980 (Lei nº 6.815), publicado durante a Ditadura Militar e ainda em vigor, foram determinantes para a conformação de novo panorama no mercado de trabalho brasileiro. Como explicitado anteriormente, o militarismo, que já havia reformulado a administração governamental, implementou minuciosa legislação referente à entrada de estrangeiros no Brasil, culminando no Estatuto do Estrangeiro de 1969. Entretanto, após a edição da Lei de Anistia (Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979, regulamentada pelo Dec. nº 84.143, de 31 de outubro de 1979) e da grande entrada de imigrantes latino-americanos que cruzaram as fronteiras, nem sempre de maneira legal, em busca de trabalho nas obras faraônicas promovidas pelo governo, foi necessária a implementação de nova norma, considerada mais *adequada* para a acolhida de estrangeiros no Brasil. Neste contexto, as idéias concebidas no bojo das doutrinas de Segurança Nacional inibiam o afluxo de estrangeiros ao Brasil, configurando-se política imigratória restritiva, regulada pelos dispositivos do novo Estatuto do Estrangeiro<sup>763</sup>.

É importante destacar que nos anos 80 do século passado, a sociedade brasileira tomou consciência da situação de precariedade funcional do governo e da extensão da dívida externa do Brasil. Como já mencionado, a Ditadura Militar, com o apoio de empréstimos externos, formulou *megaplanos* infra-estruturais que foram responsáveis pela construção de rodovias, hidroelétricas, siderúrgicas, além de obras destinadas ao incremento das telecomunicações, dentre outras, acreditando que esses gigantescos empreendimentos se

---

<sup>763</sup> FRAGA, Mirtô. O novo estatuto do estrangeiro comentado: Lei nº 6.815, de 19.08.1980, alterada pela Lei nº 6.964, de 09.12.1981. Rio de Janeiro : Forense, 1985, p. 8-9.

pagariam e quitariam os débitos internacionais<sup>764</sup> já contraídos pelo historicamente secular endividamento brasileiro. Ressalta-se ainda que este endividamento vinha se agravando de longa data, decorrente inclusive de projetos monumentais anteriores, como a edificação da nova capital da República, Brasília, inaugurada em 1960. Mas tal pretensão não se concretizou tanto pela imprevisão das crises do petróleo, que se seguiram após 1973, quanto pela própria incapacidade de gerência governamental dos recursos existentes.

E a população, por influência direta da imprensa que, driblando a censura, já havia começado a divulgar a situação periclitante pela qual passava o país, percebeu que a receita de tributos, cujo destino lógico seria o da promoção de projetos para o desenvolvimento do Brasil (incluindo-se o fomento da educação e evolução de tecnologias), já estava sendo substancialmente comprometida com o pagamento de juros internacionais dos papéis públicos emitidos para refinanciamento da dívida. Nessa época, o sindicalismo, que durante anos havia ficado inerte frente às ações governamentais, iniciou seus passos para a dinamização das relações de trabalho no país, contribuindo para a profunda mudança da política brasileira que aos poucos tornaria obsoleto o militarismo declarado.

Em 1985, com a mobilização popular que desencadeou movimentos como o *diretas já*, o Brasil conheceu novamente o processo democrático, culminando com a Constituição Federal de 1988. Todavia, estes primeiros passos rumos à democracia se mostraram extremamente imaturos: por um lado, a conquista do voto popular tornou-se a essência, junto com a liberdade de expressão e locomoção, da nascente e tenra democracia brasileira; mas, por outro, o próprio voto se restringiu à espécie de *procuração com amplos poderes*<sup>765</sup>, concedendo aos vencedores das eleições inquestionável aprovação popular para criação e implementação de quaisquer políticas governamentais, mesmo daquelas que

---

<sup>764</sup> ÁVILA, Vicente Fideles de. *No município sempre a educação básica do Brasil*. Campo Grande : UCDB, 1999, p.16

<sup>765</sup> Id., p.21

contradizem tanto a noção quanto a lógica real do bem-comum ao qual, por razão-de-ser, deveriam se destinar.

Todos esses aspectos políticos e econômicos influenciaram de maneira incontestável o comportamento do mercado de trabalho brasileiro. Nos anos 90, houve nova modificação deste quadro devido, principalmente, ao advento da globalização. Neste contexto, é importante salientar que as expressões *globalização* ou *mundialização* (a primeira de origem anglo-saxã e a outra francesa, ambas impregnadas nos meios jornalísticos), traduzem fenômeno oriundo da consequência inevitável do liberalismo econômico, do qual emergiu mercado mundial independente e dinâmico. Seu significado pode exprimir valores ideológicos ou mesmo deduzir instrumentos de descrição da realidade. Entretanto, tais termos sempre se referem explicitamente à nova ordem econômica mundial, cuja filosofia e estrutura prescindem, transcendem ou mesmo se contrapõem à figura do Estado<sup>766</sup>. Este prodígio econômico, cujas bases se solidificaram em razão da alta tecnologia e da ausência de barreiras internacionais para a comercialização, reinou (e ainda vige) absoluto desde a queda do muro de Berlim, ocorrida em 1989, e o consequente fim da Guerra Fria.

Desta forma, o mercado de trabalho passou por grandes transformações nas últimas décadas do século passado. Estas mudanças originam-se, de um lado, da reorientação do modelo brasileiro de desenvolvimento que transitou, a partir de 1990, da industrialização protegida, herdada da Era Vargas, para uma economia aberta; e de outro, do processo de estabilização da moeda. A inserção da economia brasileira no processo de globalização projetou substanciais impactos sobre os fluxos de comércio e de capitais, bem como sobre a base tecnológica, gerencial e organizacional das empresas brasileiras e do próprio mercado de trabalho.

---

<sup>766</sup> SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy. Globalização: significado e consequências. In. ILHA, Adayr Silva; VENTURA, Deisy (org). *O Mercosul em movimento II*. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 1999, p. 169.

É importante destacar que existiam, anteriormente, vários fatores que impediam a livre circulação de mercadorias entre as nações, dentre os quais o da divisão entre Estados capitalistas e socialistas, juntamente com a existência de graus de desenvolvimento que impediam consumidores de países mais pobres adquirirem produtos típicos de outras regiões planetárias. Os operários, que nos anos 80 repetiam sempre os mesmos gestos, cumpriam tarefas iguais todos os dias e raramente trocavam de ocupação, viram a garantia de emprego se esfacelar nos anos 90, com o acirramento da concorrência tanto entre empresas como no âmbito dos trabalhadores.

Em termos ideológicos, esta situação deflagrada no meio laboral na última década do século passado, que também vem influenciando no processo de homogeneização de identidades culturais e redefinição do papel político do Estado, decorreu diretamente dos acontecimentos internacionais que se desenrolaram desde as duas guerras mundiais. Tanto tais guerras quanto a ameaça nuclear, que pairavam sobre as consciências de americanos e soviéticos, iniciaram progresso tecnológico jamais atingido pelo Homem. Mas todas essas evoluções não ficaram restritas ao universo bélico. Com a *implosão* do socialismo, os grandes países capitalistas procuraram industrializar em larga escala as descobertas que haviam sido feitas no campo militar. Desta forma, praticamente todas as matérias-primas sofreram processo de industrialização, dando conforto material aos consumidores que por ele pudessem pagar. Assim, em busca de cada vez mais lucro e menos perdas, as indústrias utilizaram as economias de escala para produzir muitas mercadorias com poucos custos. Também incrementaram a capacidade de gerenciamento de seus negócios exigindo de seus empregados lealdade e responsabilidade crescentes.

Por fim, com a expansão dos meios de comunicação, estas empresas, desejosas de vender seus artigos a outros mercados, cresceram e ultrapassaram as fronteiras de seus países-

sedes, assumindo posição de destaque no mundo. Assim, funcionavam de forma *horizontalizada*, o que se traduzia em competitividade dentro do mercado econômico. Deste modo, tornou-se precioso tanto a produção a custos módicos do que já havia sido inventado, quanto o desenvolvimento de novas concepções de produto para que pudessem virar objeto de consumo imediato.

Deduz-se, destarte, que a economia se tornou o mandamento determinante das relações existentes nos âmbitos tanto interno quanto externo de cada país, no final do século XX, e que existiam novos atores no cenário internacional trabalhando para manter a liberdade de mercado livre de contestações por parte de críticos de qualquer espécie. Mas tais críticas tornaram-se inevitáveis, pois o sistema originado da globalização não cumpriu as promessas idealizadas por seus defensores. Imaginava-se anteriormente que, com o avanço da mecanização, o desenvolvimento da informática e as conquistas sindicais, as pessoas passassem a trabalhar menos e a se dedicar mais ao lazer. Essa perspectiva romântica se desfez já no final do século passado, quando os índices de desemprego aumentaram e quem estava empregado se via obrigado a trabalhar mais para não ser demitido, conforme será demonstrado no próximo item.

Este, portanto, era o perfil da realidade brasileira em 2001: uma economia periférica, com estrutura produtiva heterogênea, níveis deficitários da educação de sua população e baixo domínio de tecnologias. Para se adequar ao novo cenário internacional, o Brasil precisou se aliar com seus vizinhos e parceiros do Conesul, desenvolvendo o Mercosul, que sobrevive precariamente em razão dos problemas pelos quais passam seus Estados-Partes.

Neste panorama, os procedimentos para a entrada de trabalhadores estrangeiros no Brasil seguiam, além das disposições do Estatuto do Estrangeiro de 1980, as resoluções normativas e outros regulamentos que se comprometiam (e ainda se comprometem) a



restringir o acesso ao mercado de trabalho brasileiro. Tais normas reguladoras passaram a vigor, em sua maioria a partir de 1995, época em que as conseqüências do processo de privatização começaram a afetar concretamente o mercado de trabalho brasileiro.

Assim, e apesar de o período compreendido por este Capítulo ser comparativamente mais curto que os estudados nos dois Capítulos anteriores, o desenrolar dos acontecimentos históricos e econômicos desses momentos tornaram os últimos vinte anos fundamentais para o estudo pormenorizado (imediatamente a seguir), de políticas casuísticas relacionadas com a entrada de trabalhadores estrangeiros no Brasil.

#### **4.1 – Contextualização Geral das Condições de Trabalho no Brasil Entre 1980 e 2001**

As décadas de 80 e 90 do século passado foram particularmente ricas em eventos políticos e econômicos de grande significação para o mundo e o Brasil. As reações brasileiras às turbulências internacionais, assim como o desenrolar de acontecimentos na esfera nacional, influenciaram decisivamente a condução das políticas relativas à entrada de trabalhadores estrangeiros no país e mereceram a atenção de autores como ALVES, BRUM, CALDEIRA, CARDOSO, DE LUCA, DINIZ, FREITAS, GARCIA, POCHMANN, HIRST, THOMPSON<sup>767</sup>, dentre outros, cujos registros documentais foram de inquestionável valia para o desenvolvimento do tema indicado pelo título acima.

---

<sup>767</sup> ALVES, Giovanni. Toyotismo e mundialização do capital. In: ALVES, Giovanni. *Trabalho e mundialização do capital: a nova degradação do trabalho na era da globalização*. São Paulo : Praxis, 1999. Disponível na Internet. <<http://sites.uol.com.br/globalization/desempr.htm>>. Acesso em: 28 fev, 2000; ALVES, Giovanni. *O novo (e precário) mundo do trabalho: reestruturação produtiva e crise do sindicalismo*. São Paulo : Boitempo, 2000; BRUM, Argemiro J. *O desenvolvimento econômico brasileiro*. 21. ed. Petrópolis (RJ) : Vozes; Ijuí (RS) : Unijuí, 2000; CALDEIRA, Jorge. et al. *Viagem pela história do Brasil*. 2 ed. São Paulo : Companhia das Letras, 1997; CARDOSO, Adalberto Moreira. *Trabalhar, verbo intransitivo: destinos profissionais dos deserdados da indústria automobilísticas*. Rio de Janeiro : FGV, 2000; DE LUCA, Tânia Regina. *Indústria e trabalho na história do Brasil: do café à revolução tecnológica, o “milagre brasileiro”*,

Nos idos de 1980, o militarismo declarado (aquele que imperou no Brasil de 1964 a 1985) se viu abalado pelas conseqüências inclusive da política industrial adotada pelos respectivos governos. Desta feita, após a eleição de Humberto de Alencar Castelo Branco, escolhido pelo voto indireto de 350 deputados federais, em 11 de abril de 1964, os rumos do desenvolvimento tomados pelo país seguiram as diretrizes arrogantes e dominadoras que formavam o pensamento militar da época<sup>768</sup>. Destaca-se, portanto, que o ritmo acelerado da industrialização iniciado na década de 30 havia intensificado ainda mais nos anos 70<sup>769</sup> e, pela primeira vez, o censo registrou maior porcentagens de brasileiros vivendo nas cidades do que nas áreas agrícolas do país<sup>770</sup>.

---

mudança nas relações de trabalho. São Paulo : Contexto, 2001; DINIZ, Eli. *Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil, 1985-95*. Rio de Janeiro : FGV, 1997; FREITAS, Calos Eduardo Soares de. Precarização do trabalho e estrangeiros no Brasil em um contexto neoliberal. In: CASTRO, Mary Garcia (coord.). *Migrações Internacionais: contribuições para políticas*. Brasília : CNPD, 2001, p. 525-544; GARCIA, Eugênio Vargas. *Cronologia das relações internacionais do Brasil*. São Paulo : Alfa-Omega, 2000; POCHMANN, Marcio. *O emprego na globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu*. São Paulo : Boitempo, 2001; POCHMANN, Marcio. Nova dinâmica produtiva, emprego e sindicato na constituição do Mercosul. In: ILHA, Adair da Silva; VENTURA, Deisy de Freitas Lima. *O Mercosul em movimento II*. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 1999, p. 179-195; HIRST, Paul; THOMPSON, Grahame. *Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade*. Trad. Wanda Caldeira Brant. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

<sup>768</sup> Segundo BRUM, “A concepção de desenvolvimento dominante nos meios militares, na época, decorria da doutrina de Segurança Nacional, difundida através da Escola Superior de Guerra (ESG): o desenvolvimento econômico era elemento fundamental da segurança. Os militares tinham especial entusiasmo pelo desenvolvimento econômico acelerado, porque viam nele um fator importante para a segurança nacional. [...] A segurança era entendida sobretudo como segurança do próprio Estado autoritário e como capacidade de defesa ou resposta adequada e eficaz à ‘ameaça do comunismo internacional e seus aliados internos’. Visava também garantir a ‘paz social’. Não, propriamente, pela superação das injustiças e pela correção dos desequilíbrios sociais e regionais, mas através do controle coercitivo do meio político e social do aparelho do Estado. [...] O desenvolvimento era concebido basicamente como crescimento econômico. Contemplava também a incorporação de avanços tecnológicos. O desenvolvimento econômico (simples crescimento) não se orientava prioritariamente ao atendimento das necessidades fundamentais da maioria da população, nem a uma rápida melhoria de seus padrões de vida. A ótica militar, de então, estava voltada para o aumento da expressão do Brasil como potência mundial, isto é, o fortalecimento do poder nacional, do qual o componente econômico é uma das vigas básicas. E isso pode exigir o sacrifício de sucessivas gerações”. Cf. BRUM, Argemiro J. *O desenvolvimento econômico brasileiro*, p. 302-303.

<sup>769</sup> É importante destacar que, antes do Golpe de 1964, o governo controlava parte do sistema financeiro, compra e venda de divisas, aquisição da produção agrícola e financiamentos a longo prazo para a indústria. Após o Golpe, este controle se estendeu para previdência e habitação (com a criação do Banco Nacional de Habitação - BNH) em 1964, que passou a utilizar, desde 1967, o desconto de 8% dos salários dos trabalhadores a título de FGTS, o que deu fôlego para o governo equacionar inicialmente suas contas e permitiu a diminuição da emissão de moeda, além da colocação no mercado de títulos com vencimento em prazo elastecido, as obrigações do tesouro nacional (ORTN). Tais providências, tomadas pelo governo Castelo Branco, fizeram a inflação cair de 91,9% em 1964 para 24,1% em 1967. E, após a extensão da correção monetária para as ORTNs, os investidores começaram a empregar grande volume de dinheiro, o qual, combinado com os imensos recursos dos trabalhadores, facilitou a concessão de empréstimos pelo BNH, para o financiamento de projetos industriais, e fomentou a investida maciça do governo na criação de técnicas agrícolas, que incrementaram a produção de bens duráveis, como automóveis; e a exportação de produtos agrícolas, que representaram 6.1 bilhões de dólares em 1974. Este crescimento tornou-se instrumento de propaganda, divulgado como sendo o *milagre brasileiro*, que acabou se tornando o grande lema

No cenário internacional, o grande crescimento econômico internacional registrado na década de 60, que havia ajudado o desenvolvimento industrial brasileiro, foi abruptamente interrompido pelo inesperado aumento do preço do petróleo. Em represália à ajuda norte-americana aos israelenses na guerra do Yom Kippur, iniciada em 6 de outubro de 1973, que resultou na derrota da Síria e do Egito, bem como na incorporação dos territórios conquistados pelo Estado de Israel, os principais países produtores de petróleo do mundo, concentrados no Oriente Médio, impuseram preços maiores para o combustível<sup>771</sup>. Deste modo, em 23 de dezembro de 1973, a então recém-criada Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) aumentou a cotação do barril de combustível de 2,5 para 10,5 dólares, onerando o Brasil em 4,7 bilhões de dólares, em razão do súbito aumento do montante gasto com a importação do produto<sup>772</sup>.

Em 1979, em razão da revolução islâmica eclodida no Irã e liderada pelo Aiatolá Khomeini, o governo aliado dos EUA –o do Xá Reza Pahlevi– foi derrubado, o que desencadeou, ainda naquele ano, o segundo choque do petróleo. Assim, o impacto sofrido pelo Brasil com as sucessivas crises do petróleo de 1973 e 1979, causou o rápido desmantelamento do sistema produtivo brasileiro, a partir dos anos 1980 ou período conhecido como a *década perdida*, em razão da instabilidade de suas bases já corroídas pelo endividamento interno e refém dos empréstimos externos.

---

dos primeiros quinze anos do regime militar. CALDEIRA, Jorge. et al. *Viagem pela história do Brasil.*, p. 304-305, 321, 329.

Neste contexto, é importante mencionar: que o BNH foi criado pela Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964; que o FGTS foi regulamentado pelo Dec. nº 59.820, de 20 de dezembro de 1966, alterado pelo Dec. nº 61.405, de 28 de setembro de 1967, que estipulou a indissociação entre os recursos do fundo e as funções do BNH; e que a emissão das ORTNs, corrigidas monetariamente, foi autorizada pela Lei nº 4.357, de 16 de julho de 1964. Apud. SENADO Federal. *Legislação Republicana Brasileira*.

<sup>770</sup> Segundo CALDEIRA, o censo de 1970 registrou predomínio da população urbana, com 56% do total. CALDEIRA, Jorge. et al. *Viagem pela história do Brasil.*, p. 306.

<sup>771</sup> GARCIA, Eugênio Vargas. *Cronologia das relações internacionais do Brasil.*, p. 154; e De LUCA, Tania Regina. *Indústria e trabalho na história do Brasil.*, p.92.

<sup>772</sup> CALDEIRA, Jorge. et al. *Viagem pela história do Brasil.*, p. 330.

Neste contexto, é importante destacar que nos anos 70, embora a economia estivesse gravemente abalada pelos choques do petróleo -o que prudentemente desencadeou austeras medidas de contenção de gastos-, a produção de bens de capital e de insumos básicos se tornou prioridade do governo. E a partir de 1974, com o governo do General Ernesto Geisel, esse grande objetivo se consolidou no lançamento do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND)<sup>773</sup>, que se baseava em estritas e autoritárias medidas militares, ditando os parâmetros para vários setores industriais a fim de que o país se tornasse uma *grande potência*<sup>774</sup>.

Desta forma, o empresariado foi *convencido* a participar por meio da concessão de polpidos subsídios, disfarçados em vultosos empréstimos que deveriam ser pagos em

---

<sup>773</sup> Existiram 3 Planos Nacionais de Desenvolvimento durante a Ditadura Militar. O Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), implementado pela Lei nº 5727, de 4 de novembro de 1971, com vigência para o período de 1972 e 1974, foi assinado pelo presidente Emílio G. Médici. O Segundo PND, cujas diretrizes foram aprovadas pela Lei nº 6.151, de 4 de dezembro de 1974, vigorou durante todo o governo Geisel. Estes planos determinaram como política de estado a nacionalização e a proteção das indústrias brasileiras contra a concorrência internacional. Segundo o texto do I PND, a Nação havia ditado para si própria, como tarefa básica: “[...] se manter na lista dos 10 países de maior nível global do Produto Interno Bruto (PIB), no mundo ocidental, [compreendendo] [...] implantação de novos instrumentos para modernizar a empresa nacional, fortalecendo-lhe a capacidade competitiva e eliminando as condições de desigualdade em que opera, relativamente à estrangeira”. O Terceiro Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND) foi aprovado pela Resolução nº 1 do Congresso Nacional, assinada pelo Senador Luiz Viana, então Presidente do Congresso Nacional. Sobre este plano, é interessante destacar que sua Recessão nº 6 dispôs que deveria ser concedida prioridade e apoio integral à substituição do uso de derivados do petróleo. Além disso, configurava como objetivo nacional o acelerado crescimento econômico brasileiro, assentado preferencial e prioritariamente, na empresa privada nacional, através do seu efetivo fortalecimento. Apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

<sup>774</sup> Sobre este tema, CALDEIRA afirma que o sonho do presidente Geisel era de fazer o Brasil potência militar. Desta feita, além da instalação de várias fábricas de armas, foi assinado entre o Brasil e a Alemanha, que não dominava o processamento nuclear, acordo para a construção de usinas nucleares (o Dec. Legislativo nº 85, de 1975, aprovou o texto do *Acordo sobre Cooperação no Campo dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear*, assinado entre a República Federativa do Brasil e a República Federal da Alemanha, em Bonn, em 27 de junho de 1975). Contudo, os detalhes foram deixados de lado e as primeiras construções feitas em Angra dos Reis (RJ) em terreno sujeito a abalos sísmicos. O cronograma atrasado não impediu que os equipamentos fossem comprados e armazéns construídos para a guarda do material. Posteriormente, descobriu-se que a Alemanha tinha vendido somente um projeto para a construção de usinas nucleares, o que aumentou os custos em vários bilhões de dólares. Assim, somente uma das três usinas foi inaugurada no início dos anos 80, gerando energia igual a uma hidrelétrica de porte médio. Sobre este tema, GARCIA afirma que iniciativas anteriores para a inserção de energia nuclear já haviam sido formalizadas pelo país, sem sucesso. Em 12 de setembro de 1972, no governo do General Médice, foi assinado acordo com os EUA para que fosse construída uma usina nuclear em Angra dos Reis, sem transferência de tecnologia para o país (O dec. Legislativo nº 49, de 1972, aprovou o texto do *Acordo de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos EUA da América Referente aos Usos Civis da Energia Atômica*, celebrado em Washington, em 17 de julho de 1972, e o texto da emenda ao acordo, entre a Agência Nacional de Energia Atômica, o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos EUA para a aplicação de Salvaguardas, firmada em Viena, em 17 de julho de 1972). Contudo, o distanciamento do governo Geisel em relação aos EUA foi consubstanciado pela não concretização do acordo citado e pela denúncia do *Tratado de Assistência Militar* de 1952, firmado por Vargas com os norte-americanos, o que evidenciou a tentativa brasileira de buscar maior autonomia para o

prazos elasticados e com juros mais baixos que os índices inflacionários. Mas, para que tais pretensões pudessem ser atingidas, foi necessária a realização de empréstimos externos, causadores do aumento da dívida externa brasileira a patamares nunca antes atingidos, e com crescimento inversamente proporcional ao incremento da economia do Brasil<sup>775</sup>. Portanto, desta maneira canhestra e desajustada, a Ditadura Militar completava o processo de industrialização visando à *substituição de importações*, iniciado na vigência do autoritarismo da Era Vargas.

É importante destacar que, no contexto acima, a participação do trabalho estrangeiro nas fábricas brasileiras diminuiu tão sensivelmente quanto o estabelecimento de empresas estrangeiras no Brasil, refletindo as limitações legais estabelecidas para este fim. Conforme dados apurados por LOPES e PASTORE, em 1973, a mão-de-obra estrangeira nos anos 70 representava apenas 4,5% dos trabalhadores legalmente empregados nas indústrias de São Paulo, número muito distanciado dos 33,3% autorizados pela CLT. Todavia, este índice se modificava em relação ao nível de instrução dos trabalhadores: os não especializados correspondiam a 3,33%; os de nível médio representavam 10,61%; e os de nível superior participavam com 17,75% do montante total<sup>776</sup>.

Concluiu-se, pois, que a tendência geral, prospectada em decorrência dos acontecimentos de 1973, convergia para resultado curioso, ainda prevalecente hodiernamente: quanto mais requisitos técnicos se exigiam tanto maior era a participação do trabalho estrangeiro na indústria paulista. Esta inclinação dos fatores se verificava em razão do estabelecimento de sólidas relações comerciais e societárias entre empresas estrangeiras e

---

desenvolvimento da indústria bélica no país. Cf. Id., p. 331; GARCIA, Eugênio Vargas. *Cronologia das relações internacionais do Brasil.*, p. 160; e Apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

<sup>775</sup> Conforme CALDEIRA, a dívida externa brasileira, que era de 5,2 bilhões de dólares em 1970, cresceu para 17,1 bilhões de dólares em 1974 em razão do aumento do petróleo. Já em 1979, último ano do governo Geisel, atingiu a inacreditável cifra de 49,9 bilhões de dólares. Inversamente, nos primeiros anos do governo Geisel, o crescimento da economia diminuiu de 14,5%, em 1973, para 9,5% em 1974 e 5,4% em 1975. CALDEIRA, Jorge. et al. *Viagem pela história do Brasil.*, p.333.

indústrias paulistas, fazendo com que muitos cargos técnicos e de confiança nas empresas nacionais fossem ocupados por funcionários das associadas estrangeiras treinados em suas respectivas matrizes<sup>777</sup>. Como será melhor abordado neste item, esta situação difere muito pouco da realidade registrada no limiar do ano de 2000, quando existiam no Brasil mais trabalhadores estrangeiros qualificados do que os alienígenas sem qualquer qualificação, em situação legal<sup>778</sup>.

Este interesse estrangeiro pelas indústrias brasileiras, que se verificou principalmente no setor automobilístico, mais especificadamente em relação às montadoras, foi ocasionado pela tentativa de algumas empresas brasileiras em atrair investimento e tecnologia estrangeira em razão dos poucos incentivos fiscais conferidos pelo governo nos anos 70, e pela crise econômica da década de 80. Desta maneira, a indústria nacional foi forçada a melhorar o padrão de qualidade que havia se estagnado em razão da ausência de concorrência em décadas anteriores, para que, com a ajuda de mão-de-obra estrangeira, pudesse enfrentar o mercado internacional<sup>779</sup>. E em 1973, concederam-se incentivos às exportações de veículos, incluindo a importação de peças e equipamentos subsidiados, o que ajudou a tornar o complexo automobilístico um dos maiores setores econômicos do país<sup>780</sup>.

---

<sup>776</sup> Cf. LOPES, João do Carmo; PASTORE, José. *A mão-de-obra especializada na indústria paulista*. São Paulo: USP/IPE, 1973, p. 70, 103.

<sup>777</sup> Id., p. 118.

<sup>778</sup> Após minucioso estudo realizado por meio de dados do IBGE obtidos nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro, de São Paulo e do Rio Grande do Sul entre 1991 e 1998, CASTRO e OLIVEIRA chegaram a conclusões que se assemelham aos dados apurados por LOPES e PASTORE nos anos 70. Segundo os autores: “São bem distintas as distribuições ocupacionais de estrangeiros e brasileiros natos em todas as referências geográficas aqui relacionadas [...]. Tendem os estrangeiros a estarem mais concentrados nos grupos ocupacionais de mais elevado *status* – ocupações administrativas e aquelas agrupadas como técnico-científicas – enquanto os brasileiros natos se concentram como trabalhadores na indústria e construção civil, em serviços, no grupo de ocupações da defesa e outros. [...] Os dados não sugerem que o aumento da representação dos estrangeiros em ocupações técnico-científicas associe-se à substituição de brasileiros natos em tal condição ocupacional, já que ainda que em menor ritmo, entre 1991 e 1998 não houve propriamente perda significativa de importância dessa categoria como lugar de ocupação para os brasileiros”. Cf. CASTRO, Mary Garcia; Antônio T. Estrangeiros, naturalizados e brasileiros natos no mercado de trabalho. In. CASTRO, Mary Garcia (coord.). *Migrações Internacionais: contribuições para políticas*. Brasília: CNPD, 2001, p. 508-509.

<sup>779</sup> CARDOSO, Adalberto Moreira. *Trabalhar, verbo intransitivo.*, p. 33.

<sup>780</sup> Id., p. 39.

A exemplo do que já ocorrera no âmbito automobilístico, na década de 70, muitas transformações se operaram no mercado de trabalho brasileiro causadas pela influência das políticas militares para o setor. Em conseqüência, importantes diferenciações foram realizadas nas relações laborais em virtude do crescimento de atividades secundárias e terciárias, da substituição acelerada de atividades artesanais por manufaturas e da criação de tipos novos de serviços. A agricultura desenvolvida no Sul e no Centro-Oeste foi orientada para os propósitos exportadores administrados pelo Sudeste, que havia consolidado sua hegemonia industrial e financeira<sup>781</sup>. A década de 70 assinalou, portanto, brutal processo de expulsão de trabalhadores do campo, sem que os excedentes populacionais urbanos fossem absorvidos pelo sistema produtivo citadino, congestionando as periferias, causando miséria e violência.

Deste modo, a distorção brasileira na distribuição de renda tornou-se impossível de ser disfarçada. Anteriormente, o impacto negativo da concentração de renda e da insuficiente atenção aos programas sociais havia sido atenuado pelo aumento expressivo de vagas de trabalho. E, apesar da censura à imprensa e das reiteradas prisões e torturas aos descontentes com a Ditadura Militar, o desgosto da sociedade em relação aos governantes já transparecia em meios jornalísticos, o que culminou na eleição da maioria de deputados do partido oficial de oposição, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), no pleito parlamentar de 1974<sup>782</sup>. Assim, conforme descreveu CALDEIRA,

---

<sup>781</sup> Cf. BRUM, Argemiro J. *O desenvolvimento econômico brasileiro.*, p. 346-347.

<sup>782</sup> Desde 1965, a representação político-partidária brasileira se baseava no bipartidarismo instituído pelo governo, que servia de fachada para o autoritarismo, sem nenhum poder efetivo. Depois de sucessivas cassações de mandatos de seus integrantes, o MDB ficou a um passo de sua dissolução. Contudo, sob a presidência do deputado Ulisses Guimarães, iniciou processo de reestruturação que culminou na *anticandidatura à presidência* de Guimarães às eleições de 1974, que percorreu o país em manifestações cívicas, com o intuito de propagar o pensamento de oposição. Esta atitude corajosa sensibilizou a sociedade, que respondeu elegendo 160 deputados e 16 senadores. Desta forma, a participação da oposição no parlamento aumentou consideravelmente. A Arena, partido do governo, elegeu no mesmo pleito 204 deputados e 6 senadores. Cf. Id., p. 375-376.

Os aspectos negativos do milagre pela primeira vez foram expostos a todos os eleitores: concentração de renda, redução dos salários, aumento das dívidas. O discurso encontrou seu eco sobretudo nas grandes cidades. Ali se concentravam tanto os beneficiados quanto as vítimas do milagre: migrantes que não encontravam oportunidade na cidade, jovens que não suportavam mais a censura, operários com salários baixos, etc.<sup>783</sup>.

Assim, retomou-se o processo de politização da sociedade, com a participação de movimentos que haviam sido calados pela repressão militar, como a União Nacional dos Estudantes (UNE)<sup>784</sup>. A UNE, cuja extinção havia sido prevista pelas determinações da Lei nº 4.464, de 9 de novembro de 1964, que controlava os órgãos de representação dos estudantes<sup>785</sup>, foi reorganizada pela ação engajada de grêmios ilegais e diretórios de estudantes contra o regime militar<sup>786</sup>. Além dos estudantes, representantes da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)<sup>787</sup> e da imprensa<sup>788</sup>, bem como membros da Igreja Católica<sup>789</sup> e trabalhadores, iniciaram protestos contra a Ditadura.

---

<sup>783</sup> CALDEIRA, Jorge. et al. *Viagem pela história do Brasil.*, p. 334.

<sup>784</sup> Id., p. 334.

<sup>785</sup> Apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

<sup>786</sup> CALDEIRA, Jorge. et al. *Viagem pela história do Brasil.*, p. 334.

<sup>787</sup> A OAB, que inicialmente havia adotado a passividade em relação à defesa dos direitos humanos dos presos políticos, reiniciou militância ativa após reunião realizada em 1972, em Curitiba. Contudo, sua atuação se tornou mais aguerrida após convenção realizada em agosto de 1974, no Rio de Janeiro, na qual a ordem se comprometeu a defender os direitos dos cidadãos contra as prisões arbitrárias e a tortura. Como resultado, houve a restauração do *habeas corpus*, a revogação do AI nº 5 e a aprovação da anistia. Mais tarde, 8 de agosto de 1977, o jurista Goffredo Teles Júnior (influenciado pela ação da OAB) leu, nas arcadas da Faculdade de Direito de São Paulo, a *Carta aos Brasileiros*, na qual conclamava a população a procurar em uma Assembléia Nacional Constituinte a única via legítima para a restauração das vias democráticas no país. Em maio de 1980, um congresso da OAB em Manaus promoveu a constituinte, o que ajudou a influenciar a mobilização de inúmeras entidades civis para a histórica cruzada das *diretas-já*, ocorrida em 1985 e, posteriormente, a formação da Assembléia Nacional Constituinte em 1987. Cf. BRUM, Argemiro J. *O desenvolvimento econômico brasileiro.*, p. 377-378; e ANDRADE, Paes de; BONAVIDES, Paulo. *História constitucional do Brasil*, p. 452-453.

<sup>788</sup> Os meios de comunicação haviam sido rigorosamente submetidos à censura pelos mecanismos de repressão, que se utilizavam do poder das concessões de rádio e televisão para controlar suas posições (o Dec. nº 56.552, de 8 de julho de 1965, regulava a fiscalização dos serviços concedidos de radiodifusão e de sons e imagens). Os jornais e revistas deviam praticar a autocensura, sob pena de terem suas reportagens vetadas pelos censores do sistema (a Lei nº 5.250, de 9 de fevereiro de 1967, regulou a liberdade de manifestação do pensamento e de informação, estipulando a censura prévia por meio do seu art. 1º, § 2º). No entanto, após a morte do jornalista Vladimir Herzog, em outubro de 1975, nas dependências do DOI-CODI, vitimado pela tortura, a imprensa iniciou processo para recuperar a liberdade de expressão. Cf. BRUM, Argemiro J. *O desenvolvimento econômico brasileiro.*, p. 379; e Apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

<sup>789</sup> Inicialmente, a maioria da cúpula da Igreja Católica havia apoiado o Golpe de 1964. Contudo, minoria vanguardista do clero havia atuado em silêncio (à exceção de alguns expoentes eclesiais dentre os quais Dom Hélder Câmara e Dom Paulo Evaristo Arns que sempre se posicionaram explicitamente contra a ditadura) na proteção da vida de perseguidos políticos ou providenciando esconderijos ou usando de sua estrutura para providenciar exílios no Uruguai. Esta situação mudou em 1969, quando um padre de Pernambuco foi morto pela repressão, o que despertou em toda a entidade sentimento



Após a desmobilização dos operários, ocorrida pela repressão a greves isoladas ocorridas em Contagem (MG) e Osasco (SP), em 1968, o papel dos sindicatos ficou adstrito à discussão de problemas relativos ao ambiente de trabalho. Todavia, apesar da aparente passividade, atuações sindicais se convergiram em reivindicações atinentes ao reajuste salarial imposto pelo governo, com índices abaixo da inflação, e ao cálculo dos ganhos de produtividade, que eram, em sua maioria, apropriados pelos empregadores sem a devida contraprestação aos empregados<sup>790</sup>.

Assim, durante os dez anos que se seguiram às primeiras tentativas de greve, nova geração de sindicalistas foi se constituindo entre os operários das indústrias automobilísticas de São Paulo. Formava-se, portanto, o *novo sindicalismo*, que ousadamente se apresentou como movimento contra a Ditadura Militar. Em 1978, o Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo, liderado por Luiz Inácio Lula da Silva, organizou uma *greve branca* (aquela pela qual o funcionário comparece ao local de trabalho, assina o ponto, mas se recusa a realizar seu serviço) na fábrica de caminhões e ônibus Saad-Scania. Esta greve, que inicialmente mobilizou 2.500 empregados da Saad-Scania, *contaminou* 500.000 operários de outras noventa fábricas da Grande São Paulo. Por esta razão, os empregadores aceitaram negociar diretamente com os trabalhadores sem a interferência do governo e novas lideranças sindicais despontaram em vários pontos do Brasil<sup>791</sup>.

Nesse clima, e após processo eleitoral conturbado, o general João Batista Figueiredo assumiu a presidência em meio a turbulências econômicas causadas pela má gestão dos recursos internos, pela acentuada concentração de renda, pelo aumento da dívida

---

generalizado contra o regime. Desta maneira, a Conferência Nacional de Bispos Brasileiros (CNBB), que havia se tornado a principal porta-voz da Igreja no país, começou a combater a repressão militar juntamente com as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). Finalmente, a difusão da Teologia da Libertação, que refletia a opção pelos pobres e excluídos, intensificou-se na América Latina, o que resultou na pastoral operária e na pastoral da terra. Cf. BRUM, Argemiro J. *O desenvolvimento econômico brasileiro.*, p. 378

<sup>790</sup> Id., p. 379.

<sup>791</sup> Ibid., p. 380.

externa brasileira e pelas conseqüências oriundas da segunda crise do petróleo. Contudo, o ritmo expansionista da economia foi mantido nos dois primeiros anos do governo Figueiredo<sup>792</sup>, agravando ainda mais a já frágil economia do Brasil pelo fato de terem sido utilizadas as reservas cambiais ainda disponíveis; contraídos novos empréstimos externos; e intensificado o endividamento interno. Por isso, o crescimento da economia foi desacelerado, no final de 1980, através da contenção de expansão da moeda, do corte nos investimentos das empresas estatais, da elevação da taxa de juros internos e do controle do crédito<sup>793</sup>.

Finalmente, em setembro de 1982, os créditos externos foram suspensos ao país, que teve de lançar mão das últimas reservas de dólares e ouro, bem como de empréstimos emergenciais do Tesouro Americano, do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Internacional de Compensações (BIS), além de outros suprimentos menores, que totalizaram pouco mais de 2,5 bilhões de dólares. Contudo, para que o país fechasse favoravelmente a balança de pagamentos naquele ano, precisava de cerca de 6 bilhões de dólares. Terminava-se, pois, e de forma calamitosa, a captação de créditos externos que haviam financiado por várias décadas a *aceleração de crescimento* da economia brasileira. Isto, em virtude de que, em novembro de 1982, o país teve de se submeter às exigências dos credores, sob a tutela e a auditoria do FMI<sup>794</sup>, o que explicitamente representou tanto sua falência financeira quanto sua dependência dos bancos internacionais<sup>795</sup>.

---

<sup>792</sup> A crise econômica não se apresentou tão grave até 1981. Em 1979, o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro cresceu 6,8% e, no ano seguinte, aumentou mais 9,2%. O parque industrial do país ainda era beneficiado pela ampliação da infra-estrutura com a maturação de vários projetos desenvolvidos anteriormente pelo governo. Desta forma, as importações puderam ser diminuídas e as exportações de produtos industrializados teve êxito. A produção de petróleo também teve acréscimo de 40% e hidrelétricas, como Itaipu e Tucuruí, se desenvolviam sem grandes problemas. O saldo da balança comercial tornou-se positivo nos anos seguintes, com superávits de 6,4 bilhões de dólares em 1983 e 13,1 bilhões de dólares em 1984, que foram empregados no pagamento dos juros da dívida externa, conforme imposição do Fundo Monetário Internacional (FMI). *Ibid.*, p. 386.

<sup>793</sup> *Ibid.*, p. 388-389.

<sup>794</sup> *Ibid.*, p. 390.

<sup>795</sup> Segundo FASSY, ao final de 1982, o Brasil estava devendo cerca de 80 bilhões de dólares aos banqueiros internacionais, o que correspondia a 30% do seu PIB. Após a primeira crise do petróleo, em 1973, o país devia 6,1 bilhões de dólares. Desta

Obviamente, este desastre na economia brasileira repercutiu negativamente nas condições de trabalho existentes até então. A par disto, importa salientar que a revolução técnico-científica, ocorrida no final dos anos 60, modificara a organização do trabalho em parte do mundo capitalista, configurando-se nova etapa da revolução industrial. Outra vez, e em razão do incremento tecnológico, os instrumentos de trabalho foram retirados das mãos do trabalhador e substituídos, inclusive o próprio trabalhador, por outros mecanismos acionados com os recursos da eletroeletrônica moderna. Desta forma, novos processos de gerenciamento foram implementados e sistemas de administração aperfeiçoados, de maneira a eliminar ocorrências de imprevistos e acidentes de trabalho, o que resultou em mais uma nova etapa da revolução industrial<sup>796</sup>.

Portanto, ainda na década de 80, o *toyotismo*<sup>797</sup> mesmo de forma *restrita*<sup>798</sup>, se inseriu no processo de reestruturação produtiva no Brasil e, pouco a pouco, suplantou o

forma, em apenas 9 anos, a multiplicação da dívida impossibilitou a criação de cerca de 3 milhões de empregos em 1982, visto que o processo de *substituição de importações* já havia atingido seu limite, pois as importações representavam apenas 4% do PIB. FASSY, Amaury. *Brasil: Do FMI ao caos*. São Paulo : Global, 1984, p. 23-26.

<sup>796</sup> BRAVERMAN, Harry. *Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX*. 3. ed. Trad. Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro : Zahar, 1981, p. 148-149.

<sup>797</sup> “Foi nos anos 80 que o toyotismo conseguiu alcançar poder ideológico e estruturante considerável, passando a representar o ‘momento predominante’ do complexo de reestruturação produtiva na era da mundialização do capital. Assumiu, a partir daí, a posição de objetivação universal da categoria da flexibilidade, tornando-se valor universal para o capital em processo. [...] Ao surgir como o ‘momento predominante’ do complexo de reestruturação sob a mundialização do capital, o toyotismo passou a incorporar uma ‘nova significação’, para além das particularidades de sua gênese sócio-histórica (e cultural), vinculado ao capitalismo japonês. São tais aspectos essenciais do toyotismo – seus protocolos organizacionais (e institucionais), voltados para realizar uma nova captura da subjetividade operária pela lógica do capital – que possuem valor heurístico, capaz de esclarecer seu verdadeiro significado nas novas condições da mundialização do capital”. Assim, na opinião de ALVES, o toyotismo, apesar de ter iniciado como parte das técnicas japonesas para se adequar ao capitalismo mundial, tornou-se conceito empregado em escala mundial, que rompeu com os moldes do fordismo ao possibilitar a captura da subjetividade operária para a lógica do capital. Desta forma, a *desespecialização* do trabalho, ou melhor, a *polivalência operária* ampliou o ciclo do trabalho que existia no fordismo, mas não significando que o trabalhador se tornasse *requalificado*. Ao contrário, superou-se a esteira de rolagem e vislumbra-se nova forma de repetitividade das ações automotivadas, sem a necessidade de fiscalização do empenho ou do resultado do trabalho. Assim, os apelos referentes à administração participativa, que cercavam a *cultura* toyotista, foram responsáveis por nova linha de montagem e inovadoras formas de gestão da força de trabalho. ALVES, Giovanni. *O novo (e precário) mundo do trabalho*, p. 29-39.

<sup>798</sup> Diante da situação caótica da economia brasileira dos anos 80 e das imposições do FMI, que incentivaram as exportações brasileiras para o mercado internacional, a indústria brasileira sofreu um primeiro *choque de competitividade*, o qual, conforme ALVES enfatiza, mudou o discurso do empresariado brasileiro. Desta forma, a fim de adaptar seu parque industrial às novas condições existentes, foram desenvolvidas inovações tecnológico-organizacionais nas principais indústrias do país, baseadas na *qualidade* para a elevação dos níveis de produtividade e eficiência. Aos poucos foi sendo implementado forma diferenciada daquela que dominava a cena empresarial nos países com capitalismo mais avançado, denominada por ALVES de *toyotismo restrito*. Esta discrepância em relação ao modelo original derivou dos moldes em que foi inserido no Brasil, pois as alterações *qualitativas* só modificaram, neste primeiro momento, o autoritarismo gerencial,

sistema fordista<sup>799</sup> de produção. Já em meados dos anos 90, o *toyotismo sistêmico* introduziu a noção de *fábrica mínima* ou *lean production* nas empresas privadas, através do “[...] desenvolvimento de um complexo de pequenas empresas de fornecedores e subcontratadas, onde o contrato social de trabalho é precário, ou não possui o mesmo estatuto social da empresa principal”<sup>800</sup>. Desta forma, a *fábrica mínima* impulsionou estilo de acumulação de capital voltada para o controle de trabalho e de emprego, com pequenas empresas *terceirizando*<sup>801</sup> serviços, capazes de amortecer as inconsistências dos mercados.

---

mas não provocaram mudanças nas formas de realização do trabalho e nos parâmetros envolvendo a organização da produção. Assim, como o operário ainda era submetido ao fordismo, não foi possível capturar a subjetividade operária para a construção de nova hegemonia do capital na produção. Contudo, a partir dos anos 90, na era neo-liberal, o capitalismo brasileiro se viu vinculado à mundialização do capital, o que permitiu reestruturação produtiva baseada na microeletrônica. Conseqüentemente, a nova linha de produção já não era mais convencional, mas sim automatizada, o que tornou o trabalho dos operários mais leve e fácil, possibilitando a redução dos acidentes de trabalho. No entanto, em razão da padronização do trabalho, as tarefas que exigiam habilidades especiais foram sendo eliminadas, o que permitiu o intercâmbio de funcionários entre os setores da empresa. Desta feita, desenvolveu-se o *toyotismo sistêmico*, que além de permitir a flexibilização do trabalho, cooptou a subjetividade operária e ajudou a esvaziar o sindicalismo na década de 90. Id., p. 113, 120-157.

<sup>799</sup> A Ford Motor Company, quando inaugurada em 1903, começou a fabricar automóveis com a utilização de mecânicos extremamente qualificados, formados nas oficinas de bicicletas e viaturas de Michigan e Ohio, nos EUA. Estes profissionais que eram empregados em todas as oficinas de automóveis da cidade de Detroit eram mecânicos versáteis e deviam conhecer todos os processos de montagens para a execução de seu ofício. Os automóveis eram, portanto, montados a partir do chassi em um mesmo local por tais mecânicos, que costumavam seguir a pé para o próximo serviço. Contudo, após o lançamento do automóvel denominado Modelo T, por volta de 1908, os processos mudaram, pois já não havia um só mecânico montando um carro, mas vários montadores que trabalhavam lado a lado em um mesmo veículo, cada um responsável por operações determinadas. Embora estas alterações sutis tenham produzido efeito, a demanda pelo Modelo T exigiu mudança nos padrões de organização do trabalho, a través de interminável esteira transportadora, pela qual os componentes do carro eram levados com paradas periódicas nas quais os operários realizavam operações simples. Este processo entrou em funcionamento em submontagens, até que culminou com a inauguração da primeira esteira rolante em 1914. Em 3 meses, o tempo de montagem do Modelo T foi reduzido em um décimo e em 1925 eram produzidos em um dia tantos carros quantos haviam sido fabricados no início da produção em um ano. Assim, o controle da gerência tornou-se indispensável para que a qualidade fosse mantida com a intensidade de trabalho a que eram submetidos os trabalhadores. Em contrapartida, foram estabelecidas as novas condições de emprego que se tornaram características da indústria automobilística, pois o ofício deu lugar a operações repetitivas e pormenorizadas, com taxas de salário padronizadas e em níveis uniformes. BRAVERMAN, Harry. *Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX*. 3. ed. Trad. Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro : Zahar, 1981, p. 130-131.

<sup>800</sup> ALVES, Giovanni. *Toyotismo e mundialização do capital*.

<sup>801</sup> Segundo CASTRO, “o vocábulo ‘terceirização’ é utilizado para designar uma moderna técnica de administração de empresas que visa ao fomento da competitividade empresarial através da distribuição de atividades acessórias a empresas especializadas nessas atividades, a fim de que possam concentrar-se no planejamento, no controle, na coordenação e na direção e na direção da atividade principal. Essa técnica recebe outras denominações, tais como focalização, horizontalização, *outsourcing*, externalização de atividades, parceria, contrato de fornecimento, subcontratação, entre outras. Quanto a esta última, apesar de utilizada pela doutrina jurídica com certa frequência, entendemos apropriada somente para definir situações em que a terceirização revestiu-se de ilicitudes, pois, formado o contrato de prestação de serviços entre empresas, existe a regular contratação de empregado para serviços terceirizados, e não raro duram por anos, não podendo ser denominados pejorativamente de contratos inferiores ou de menor valor. Cf. CASTRO, Rubens Ferreira de. *A terceirização no direito do trabalho*. São Paulo : Malheiros, 2000, p. 78. Assim, a *terceirização* constitui modo de descentralização produtiva pela qual empresas independentes alocam a mão-de-obra de seus empregados para a execução de serviços que irão beneficiar o processo de produção de outra empresa. A empresa que usa serviços *terceirizados* costuma diminuir custos com mão-de-obra, a que efetivamente trabalha para que seu produto final fique pronto, por não a vincular aos seus padrões organizacionais e à sua política salarial.

Conseqüentemente, a rotatividade de mão-de-obra, principalmente no setor automotivo<sup>802</sup>, tornou-se cada vez mais comum, o que, associado aos baixos salários, evidenciou o uso predatório da força de trabalho e causou a exclusão de vários postos de trabalho no Brasil<sup>803</sup>.

Em âmbito internacional, a partir dos anos 80 o mundo assistiu à reformulação dos processos de acumulação de capital, já que grandes corporações transnacionais começaram a buscar possibilidades mais lucrativas de investimento. Muitas destas convenientes oportunidades foram concretizadas por ofertas de governos nacionais destinadas a baixarem os custos e a financiarem a produção. Esta submissão por parte dos Estados permitiu que as indústrias, que participavam da cadeia produtiva, mudassem para os locais onde se encontravam as corporações, permitindo a instalação de postos de trabalho<sup>804</sup>.

Assim, formavam-se as condições para a terceira Divisão Internacional do Trabalho, pela qual as empresas localizadas nos países mais industrializados transferiram suas fábricas para as nações periféricas, porém mantendo em suas matrizes as estruturas responsáveis pelo desenvolvimento de tecnologias, o que aumentou a oferta de emprego para mão-de-obra qualificada e deslocou a oferta de ocupação para o setor de serviços. Contudo, o Brasil foi muito pouco afetado nos anos 80 por esta nova determinação de funções entre os países capitalistas, já que não oferecia condições competitivas nem para abrigar fábricas estrangeiras e nem para modernizar seu parque industrial. Conforme descreve POCHMANN,

---

<sup>802</sup> Destaca-se que várias corporações transnacionais que tinham subsidiárias no Brasil, principalmente no setor automobilístico, já aplicavam, em caráter restrito e seletivo, os novos padrões sócio-organizacionais inspirados no toyotismo. No entanto, o fordismo era o sistema utilizado em larga escala, o que demonstra o descompasso das ações capitalistas desenvolvidas no Brasil e em outros países. ALVES, Giovanni. *O novo (e precário) mundo do trabalho*. p. 121.

<sup>803</sup> Segundo CARDOSO, a taxa de rotatividade de mão-de-obra no Brasil foi de 37% em média no período compreendido entre 1986 a 1995. Em setores onde este índice foi menor, como no caso das indústrias de material de transportes, cuja média apurada foi de 20% no mesmo período, quando o trabalhador ficava desempregado, ocorria sua exclusão do setor ou mesmo do segmento formal da economia, pois o operário não encontrava mais ocupação no seu antigo ramo de atividade, tendo muitas vezes que migrar para a informalidade. Desta feita, a dilapidação das habilidades de contingente de trabalhadores, resultante da redução líquida dos postos de trabalho na indústria, causou perda de qualidade de emprego e de vida para os operários. CARDOSO, Adalberto Moreira. *Trabalhar, verbo intransitivo*., p. 70-71, 74.

<sup>804</sup> POCHMANN, Marcio. *O emprego na globalização*., p. 29-30.

[...] durante a segunda metade da década de 1980, diante da baixa performance da economia brasileira (processo hiperinflacionário, estagnação da renda per capita e redução da taxa de investimento), foi possível perceber o quanto as possibilidades de modernização do parque produtivo estavam distantes da realidade nacional. Não se conseguiu avançar significativamente na automação industrial (com restrito uso de robôs), tampouco foram generalizados os esforços de introdução de novos modelos de gestão da produção e de organização do trabalho. Na realidade, vigorou um quadro econômico identificado com a década perdida, com o perfil de utilização dos novos equipamentos concentrados em poucas empresas, sobretudo as grandes e internacionalizadas<sup>805</sup>.

Neste contexto, é importante ressaltar que o processo de *periferização* da indústria iniciado nos anos 50, abriu oportunidades para mão-de-obra qualificada, mas que, mesmo assim, acabaram sendo reduzidas por ocasião da nova dinâmica das condições de trabalho na década de 70. Em 1980, as ocupações qualificadas foram abreviadas de 87% do total de ocupações para 68%. Contudo, as ocupações não-qualificadas tiveram redução ainda maior: de 46% para 15,6%. Por este motivo, a nova Divisão Internacional do Trabalho só afetou o Brasil na década de 90, após a abertura da economia<sup>806</sup>.

Em decorrência, a margem da proteção legal gerou, nos anos 80, o que ALVES chamou de *subproletarização tardia*<sup>807</sup> ou *informalidade*, que se traduz no crescimento da ocupação precária do emprego e do aumento dos trabalhadores assalariados que se dedicam ao setor dos serviços. Também se verificou o crescimento do desemprego estrutural, que na década seguinte tornou-se a principal característica da exclusão dos postos de trabalho do mundo globalizado.

Evidentemente, nesse processo caótico que se desenrolou diante da população brasileira, inclusive insistentemente noticiado pela imprensa nacional, a insatisfação popular

---

<sup>805</sup> Id., p. 62.

<sup>806</sup> Ibid., p. 34-35.

<sup>807</sup> “Deste modo, o que denominamos subproletarização tardia é constituída pelos trabalhadores assalariados em tempo parcial, temporários ou subcontratados, seja na indústria ou nos serviços interiores (ou exteriores) à produção do capital. Nesse caso,

com o regime dos militares acentuou-se, culminando nas mobilizações públicas ocorridas em meados de 1984, na campanha pelas *diretas já*. A essa altura dos acontecimentos, a crítica ao modelo de desenvolvimento concentrador e elitista conduzido desde o Golpe Militar de 1964, que havia agravado os índices de desigualdade e pobreza da sociedade, não mais partia só dos trabalhadores pois já envolvia também os empresários e a sociedade civil em geral.

Em momento inicial, o empresariado aderiu para que houvesse o final do autoritarismo. Mas, após eleição indireta e repentina morte de Tancredo Neves<sup>808</sup>, a posse de José Sarney e o desencadeamento das greves no setor metalúrgico de São Paulo em 1985, nas quais a livre negociação entre empregados e patrões foi utilizada, as demandas empresariais ficaram mais evidentes. Entre seus pleitos, encontravam-se a regulamentação das relações capital-trabalho e a unificação da classe para que esta pudesse influenciar a Assembléia Constituinte que se iniciou em 1986. Assim, o bloco empresarial poderia intervir nos dispositivos relativos à limitação do papel do Estado na economia e à privatização das empresas estatais<sup>809</sup>.

Em relação às relações de trabalho, as ações do *novo sindicalismo* e a comoção nacional, desencadeada pelo início do processo constituinte, conseguiram preservar no texto da nova Carta Magna os direitos trabalhistas constantes das Constituições Brasileiras desde 1934. E os direitos que antes eram concedidos apenas aos trabalhadores urbanos foram estendidos aos rurícolas (art. 7º, caput)<sup>810</sup>. Com referência ao papel dos sindicatos, houve

---

tende a predominar o que alguns sociólogos e economistas denominam 'informalização' nas relações de trabalho (um eufemismo para a nova precariedade do trabalho assalariado)". ALVES, Giovanni. Toyotismo e mundialização do capital.

<sup>808</sup> O ano de 1985 inaugurou o período chamado de *Nova República*, que se iniciou com o primeiro Governo Civil convocando uma Assembléia Nacional Constituinte para elaborar a Constituição Federal, promulgada em 05 de outubro de 1988, e se estende hodiernamente. Os principais tipos normativos utilizados foram, e ainda são: Lei Complementar, Lei Ordinária, Lei Delegada, Medida Provisória, Decreto Legislativo, Resolução do Senado Federal, Resolução da Câmara dos Deputados e Decreto. Cf. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

<sup>809</sup> DINIZ, Eli. *Crise, reforma do Estado e governabilidade.*, p. 47-55.

<sup>810</sup> Apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

redimensionamento de sua relação com o Estado através da adoção de dois princípios básicos: a *auto-organização sindical*, que permitiu a livre criação de associações sindicais sem a prévia autorização do Estado; e a *autonomia de administração* dos sindicatos, que concedeu liberdade para a tomada de decisões sobre interesses internos, sem a necessidade da chancela ou interferência do Estado<sup>811</sup>.

A negociação coletiva também foi incentivada pelo texto constitucional como meio apto para a solução de questões como a redução geral de salários e a diminuição da jornada de trabalho sob a forma de turnos ininterruptos de revezamento<sup>812</sup>. O direito de greve foi acolhido pela nova ordem jurídica, porém limitado pelo abuso de direito, cuja incursão autoriza a punição dos responsáveis<sup>813</sup>. Outras novidades ainda foram introduzidas no texto constitucional, dentre as quais citam-se: a jornada de trabalho reduzida de 48 para 44 horas (art. 7º, inciso XIII); o regime do FGTS foi generalizado<sup>814</sup> com a conseqüente supressão da estabilidade decenal; o adicional horas extras passou a corresponder ao acréscimo de, no mínimo, 50% sobre a remuneração normal (art. 7º, inciso XVI); o pagamento das férias recebeu adicional de um terço (art. 7º, inciso XVII); a licença gestante foi ampliada para 120 dias (art. 7º, inciso XVIII); e a idade mínima para a contratação foi elevada para 14 anos. Segundo o inciso IV do art. 7º, o salário mínimo devia ser fixado em

---

<sup>811</sup> NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Curso de direito do trabalho*. 12. ed. São Paulo : Saraiva, 1996, p. 57.

<sup>812</sup> Id., p. 57.

<sup>813</sup> A Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989, assinada pelo presidente José Sarney, dispôs sobre o exercício do direito de greve, definindo as atividades essenciais e regulando o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade. O art. 2º da lei determinou que o legítimo exercício do direito de greve se consubstanciava pela suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, de prestação pessoal de serviços a empregador. Conforme o art. 3º, parágrafo único, os empregadores ou a entidade patronal correspondente deviam ser notificados, com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas, da paralisação. Consideravam-se serviços ou atividades essenciais: tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis; assistência médica e hospitalar; distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos; funerários; transporte coletivo; captação e tratamento de esgoto e lixo; telecomunicações; guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares; processamento de dados ligados a serviços essenciais; controle de tráfego aéreo; compensação bancária (art. 10). O abuso do direito de greve, pelo disposto no art. 14, se constituía pela inobservância das normas contidas na lei, bem como pela manutenção da paralisação após a celebração de acordo, convenção ou depois da decisão da Justiça do Trabalho. O *lockout* não era permitido pelo art. 17, ou seja, era “[...] vedada a paralisação das atividades, por iniciativa do empregador, com o objetivo de frustrar negociação ou dificultar o atendimento de reivindicações dos respectivos empregados”. Apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.



lei e nacionalmente unificado, porém capaz de atender às necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família<sup>815</sup>.

Dentre os direitos que foram criados especificamente por este texto constitucional, destacaram-se: a licença paternidade (art. 7º, inciso XIX); a indenização para casos de dispensa arbitrária (art. 7º, inciso I); a instituição da figura do representante dos trabalhadores nas empresas com mais de 200 empregados (art. 11); a estabilidade do dirigente sindical (art. 8º, inciso VIII), das empregadas gestantes e dos dirigentes das Comissões Internas de Prevenção de Acidentes (CIPA).

Outro fator que destacou a atuação do *novo sindicalismo* no processo constituinte foi a inclusão no texto legal do art. 7º, em seu inciso XXVII, que previu a proteção do trabalhador face à automação, na forma da lei. Todavia, este dispositivo jamais foi regulamentado por lei, tendo ficado convenientemente *esquecido* na década de 90 em razão da inserção do país nos padrões internacionais de produção.

A idéia de privatização, importada das experiências inglesas e norte-americanas realizadas da década de 80, simbolizava, por sua vez, a renovação de entusiasmo da sociedade em relação à empresa privada<sup>816</sup>. Sua propagação pelo mundo, que atingiu inclusive países como a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e a China, representou a adesão ao estilo ideológico estadunidense, baseado na liberdade de mercado. Assim, conforme os teóricos da privatização, os anseios da população por educação,

---

<sup>814</sup> A Lei n° 8.036, de 11 de maio de 1990, assinada pelo presidente Fernando Collor, dispôs sobre o FGTS. Apud. Id.

<sup>815</sup> Lei n° 7.788 e Lei n° 7.789, ambas editadas em 3 de julho de 1989, trataram da política salarial e do salário mínimo, respectivamente. Apud. Ibid.

<sup>816</sup> Apesar de o termo privatização já ter sido empregado no final da década de 60 e no início dos anos 70 por estudiosos em negócios, só se tornou fenômeno ideologicamente motivado e fiscalmente ambicioso quando foi empregado pelo governo de Margaret Thatcher, primeira ministra da Inglaterra pelo Partido Conservador de 1979 a 1991. O apelo da privatização foi utilizado por intelectuais conservadores norte-americanos, que iniciaram o processo nos governos sucessivos de Ronald Regan (1980-1988), mas que ficou aquém dos resultados obtidos pela iniciativa inglesa. DONAHUE, John D. *Privatização: fins públicos, meios privados*. Trad. José Carlos Teixeira Rocha. Rio de Janeiro : Jorge Zahar, 1992, 11-12.

estradas, escolas, pesquisa, saúde e outros benefícios públicos poderiam ser atendidos sem que déficits orçamentários fossem produzidos nas contas do governo<sup>817</sup>.

Portanto, a privatização tornou-se uma constante nas pautas de discussões durante toda a década de 80, mas só posta em prática nos anos 90, principalmente após as eleições democráticas de 1989, que elegeram Fernando Collor de Melo para a Presidência da República. E a partir dos anos 90, do governo de Fernando Collor de Melo (1990-1993) ao de Fernando Henrique Cardoso (1990-2002), a política neo-liberal passou a nortear o governo brasileiro, como tábua-de-salvação para tentativas de promoção e recuperação de ações visando o reaquecimento interno do capital, que havia se debilitado nos anos 80 devido à incapacidade gerencial do Estado<sup>818</sup>.

Importa ressaltar também que os acontecimentos dessa década se desenrolaram no contexto da dissolução da bipolaridade das forças entre as potências mundiais em razão da Queda do Muro de Berlim, ocorrida em 1989, e da própria URSS, em 1991. Este processo, iniciado pelo Secretário-Geral do Partido Comunista da URSS, Mikhail Gorbachev, através da *Perestroika* (reorganização) e da *Glasnost* (transparência), desencadeou mudanças políticas, sociais e econômicas que provocaram a dissolução do bloco formado pelos países socialistas do Leste Europeu. Assim, Hungria, Polônia, Checoslováquia, Romênia, Iugoslávia, Bulgária e Alemanha Oriental abandonaram o regime comunista. O desmonte desse bloco socialista, como decorrência direta da *Glasnost*, e a

---

<sup>817</sup> Segundo DONAHUE, “*Privatização* é não somente um termo deselegante; é também lamentavelmente impreciso. A palavra pode significar algo tão amplo como reduzir o estado do bem-estar, promovendo ao mesmo tempo o espírito de iniciativa e o voluntarismo; ou algo tão estreito como substituir por um grupo de trabalhadores privados um grupo inteiramente idêntico de servidores públicos, para executar uma determinada tarefa. Uma grande fonte de confusão é a diferença entre privatização nos EUA e privatização na maior parte do resto do mundo. Em outros países, privatização tem sido principalmente uma questão de vender partes de um abundante estoque de ativos públicos. [...] Mas a América nunca poderia igualar os outros países na venda de empresas e ativos governamentais, por uma razão muito simples: a América *nunca teve* tantas empresas governamentais e outros ativos semelhantes. [...] Em consequência disso, enquanto outros países estavam estudando e procurando implementar sua versão de privatização – cortando os laços governamentais com os segmentos da economia comercial – nos EUA a privatização teve um significado muito diferente. À parte de algumas vendas de ativos estritamente limitadas, ela significou (e continua a significar) o engajamento das energias privadas para melhorar o desempenho em tarefas que permaneceriam públicas, em um certo sentido”. Id., p. 13-15.

derrubada do Muro de Berlim, que dividia a cidade e seus habitantes, foram considerados marcos simbólicos para o fim da Guerra Fria, a qual, desde o final da Segunda Guerra Mundial, opunha países capitalistas e socialistas pela busca da hegemonia mundial. Em 1991, a URSS desapareceu, sendo criada em seu lugar a Comunidade de Estados Independentes (CEI)<sup>819</sup>.

Em realidade, todos estes acontecimentos externos refletiram diretamente no desenrolar dos fatos políticos e econômicos brasileiros. Portanto, após a instauração da Nova República em 1985, a crise brasileira alcançava amplas dimensões. Em seus aspectos econômicos, a ameaça de hiperinflação, o endividamento externo, a recessão e o desemprego se associavam às enormes e diversificadas carências sociais, todas decorrentes da má distribuição de renda, do aumento da violência urbana e da contumaz ineficiência política para a solução de tais problemas.

Procurou-se, portanto, propiciar a instauração de novo tipo de inserção brasileira no capitalismo mundial, aproveitando as condições favoráveis do mercado financeiro internacional. Como estímulo à liberalização ensaiada no início dos anos 90, no governo Collor, adotou-se a política estruturada pelo *Consenso de Washington*<sup>820</sup> para propiciar o investimento capitalista no Brasil. O *Consenso* se constituía de indicativas de cunho liberal, englobando prescrições de política comercial aplicáveis à América Latina e aos demais países em desenvolvimento. Já no final da década de 90, reconheceu-se que o *Consenso de*

---

<sup>818</sup> ALVES, Giovanni. *O novo (e precário) mundo do trabalho*. p. 113-114.

<sup>819</sup> De LUCA, Tania Regina. *Indústria e trabalho na história do Brasil*., p.96.

<sup>820</sup> A expressão "*Consenso de Washington*" foi cunhada por John Williamson, economista inglês e diretor do *Institute for International Economics*, entidade de caráter privado que promoveu, em 1989, um encontro entre diversos economistas latino-americanos, funcionários do Fundo Econômico Internacional (FMI), do Banco Mundial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do governo americano. Tal encontro resultou em 10 pontos de consenso entre os participantes, incluindo o incentivo às privatizações e liberalização do comércio exterior, com redução de alíquotas de importação e estímulos à exportação, visando impulsionar a globalização da economia. Embora houvesse sido originariamente realizado por razões acadêmicas, suas conclusões tornaram-se o paradigma imposto por agências internacionais para a concessão de créditos e empréstimos a países em desenvolvimento. Cf. NEGRÃO, João José, *Para conhecer o neoliberalismo*. São Paulo: Publisher Brasil, 1998; e BATISTA, Paulo Nogueira. O consenso de Washington – a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. *Caderno da dívida externa*, n. 6, PEDEX, São Paulo, 1994.

*Washington* se respaldou em diretrizes consideradas *ultrapassadas e ineficientes*<sup>821</sup>, não tendo sido capaz de evitar as diversas crises internacionais, que abalaram a economia mundial, resultantes de problemas econômicos advindos de economias que sofreram especulação financeira<sup>822</sup>. Contudo, antes que as diretrizes do *Consenso* fossem rejeitadas, os sucessivos governos brasileiros procuraram impor a reforma do estado como forma de sustentabilidade da reprodução interna do capital no país. Portanto, segundo ALVES,

Era importante para a preservação do ciclo de crescimento capitalista, baseado no equilíbrio das contas externas e do balanço de pagamentos, a presença de novos investimentos externos diretos atraídos pelas novas oportunidades de negócios criadas pela privatização e pelo novo espaço de valorização do capital posto pelo Mercosul [...] <sup>823</sup>.

Desta forma, privatização e combate à inflação foram considerados prioridade na Nova República. Ressalta-se que o índice inflacionário já atingia números alarmantes no início dos anos noventa. Em 1989, alcançou a cifra de 1764,86% ao ano, que foi superada em 1990, atingindo o extraordinário patamar de 1784,84%. Nos anos anteriores, vários planos econômicos buscaram em vão reverter a situação caótica da economia brasileira como os Planos Cruzados I<sup>824</sup> e II<sup>825</sup> (1986), o Plano Bresser<sup>826</sup> (1987), e os Planos Collor I

<sup>821</sup> STIGLITZ, Joseph. Rumo ao Pós-Consenso de Washington, *Política Externa*, v. 7, nº 2, set. 1998, p. 3-32. Joseph Stiglitz, prêmio Nobel de economia, foi vice-presidente sênior e economista-chefe do Banco Mundial de junho de 1995 até o final de 1999.

<sup>822</sup> “[...] em meados de 1997, [...] as economias do Sudoeste Asiático sofreram ataques contra suas moedas, motivadas pela valorização exacerbada de seus ativos e pela precariedade de seus sistemas bancários, excessivamente endividados e pouco fiscalizados. [...] em meados de agosto, [...] a Rússia declarou moratória na dívida externa do setor privado, anunciou uma reestruturação forçada de sua dívida interna e modificou a banda cambial do rublo”. Cf. PRESIDENTE DA REPÚBLICA. Mensagem ao Congresso Nacional Brasileiro, A evolução da política econômica, na abertura da 1ª sessão legislativa ordinária da 51ª Legislatura.

<sup>823</sup> ALVES, Giovanni. *O novo (e precário) mundo do trabalho*. p. 115.

<sup>824</sup> Em 28 de fevereiro de 1986, o governo, por intermédio do Presidente da República José Sarney, anunciou o Plano Cruzado, objetivando combater a inflação sem que houvesse a redução da taxa de crescimento econômico, através do Dec. Lei nº 2.283, de 28 de fevereiro de 1986. Este Dec. Lei mudou a unidade do sistema monetário brasileiro de Cruzeiro para Cruzado (art. 1º). O valor das Obrigações do Tesouro Nacional (OTN), que substituíram as antigas ORTNs, foi congelado por 12 meses (art. 6º), assim como vedadas as cláusulas de reajuste monetário em contratos com prazos inferiores a um ano (art. 7º). Para os contratos com prazo superior a 12 meses, as cláusulas de reajuste deveriam ser vinculadas às OTNs. Pelo disposto no art. 22, ficou “[...] restabelecida a anualidade para os aumentos de salários, vencimentos, soldos e remuneração em geral, ressalvados os reajustes compulsórios instituídos no artigo subsequente e conservada a data-base para o último

(1990)<sup>827</sup> e II (1991)<sup>828</sup>, pois a ingerência do FMI vinculava a aplicação de seus recursos no Brasil em troca de políticas recessivas, que penalizavam os assalariados<sup>829</sup>.

---

aumento semestral”. A correção monetária passou a vigorar somente para as Cadernetas de Poupança e foi criado o seguro-desemprego, absorvido pelo texto constitucional através do art. 7º, inciso II. Contudo, o congelamento dos valores dos produtos não foi devidamente fiscalizado, devido à inadequação do aparelho estatal para o controle eficiente dos preços. Assim, “A assimetria do congelamento produziu assimetria similar no mercado de trabalho. Para os trabalhadores dos setores competitivos, tornou-se relativamente mais fácil obter ganhos reais de salários, um vez que os aumentos salariais podiam ser repassados aos preços dos produtos. Em contraposição, os operários dos setores oligopolizados, que representavam a parcela mais organizada e atuante do movimento sindical e que antes do Plano Cruzado constituíam os setores com maior capacidade de defesa contra a dinâmica corrosiva do processo inflacionário, enfrentariam condições extremamente adversas para a negociação de aumentos salariais, já que os empresários do setor viam-se impossibilitados de compensar elevações de custos mediante aumentos de preços. Contrariando as previsões dos próprios mentores do plano, operou-se, portanto, uma profunda inversão nos mecanismos de alocação de perdas e ganhos do conflito distributivo, realizando-se de fato uma transferência de renda dos setores que até então auferiam maiores ganhos para aqueles que detinham posições desvantajosas no mercado”. DINIZ, Eli. *Crise, reforma do Estado e governabilidade*, p. 58, 65; e Apud. SENADO Federal. *Legislação Republicana Brasileira*.

<sup>825</sup> Em 21 de novembro de 1986 o governo anunciou o Plano Cruzado II, que instituiu conjunto de medidas destinadas à arrecadação de 175 bilhões de Cruzados para que as reservas do tesouro nacional fossem reequilibradas, pois o aquecimento do mercado interno havia reduzido as exportações. Tais providências incluíram: aumento de mais de 100% no Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), cobrado sobre o preço final dos automóveis, bebidas alcoólicas e cigarros; acréscimo de 60% nos preços da gasolina e do álcool, bem como elevações menores nos preços de açúcar, correios, energia elétrica, telefones e remédios. Estas medidas causaram intensa e desfavorável reação popular, cujos protestos contaram com a participação da CUT e da CGT, que ajudaram a deflagrar greves com objetivo de protestar contra o pacote econômico considerado lesivo ao direito dos trabalhadores. Assim, o impacto inflacionário das medidas do Cruzado II, subestimado pelo governo, causou a deterioração dos salários. No final de 1986, a baixa credibilidade do governo, a descrença generalizada da população na capacidade de gerenciamento da estabilidade e os acirramento das divergências entre capital e trabalho causaram o fracasso do Plano. DINIZ, Eli. *Crise, reforma do Estado e governabilidade*, p. 75-80.

<sup>826</sup> “[...] a rapidez do crescimento econômico nos primeiros meses do Plano Cruzado ocorreu em grande parte graças à utilização plena da capacidade instalada de diversos setores produtivos, o que gerou crescentes pressões inflacionárias. Artificialmente reprimidas durante quase todo o ano de 1986, tais pressões manifestaram-se inicialmente por meio da generalização do ágio e, em um segundo momento, a explosão dos preços que sucedeu ao Cruzado II, em novembro de 1986. O primeiro semestre de 1987 foi marcado pela ocorrência de altas taxas de inflação, que chegaram a ultrapassar o nível de 20% ao mês, deprimindo o salário real, que teve quedas sucessivas não compensadas pelo mecanismo de reajuste vigente. Em junho, e em uma conjuntura especialmente crítica, foi decretado o Plano Bresser de combate à inflação”. Id., p. 87-89.

Este plano, segundo DINIZ, também utilizou do congelamento de preços, prevendo, todavia, prazo máximo de 90 dias para sua validade. As tarifas públicas foram aumentadas e os preços industriais foram remarcados, mas os salários seriam então reajustados pelo sistema de *gatilho*. Após o término do congelamento, o reajuste seria baseado na Unidade de Referência de Preços (URP), cujo valor era dado pela média da inflação trimestral dos meses anteriores à sua utilização. O déficit público foi combatido com o adiamento ou a paralisação de várias obras e com a extinção de subsídios, o que resultou na diminuição do déficit de 6% a 3% do PIB. A reação ao plano não se mostrou das mais favoráveis, pois tanto economistas, quanto políticos e trabalhadores estavam temerosos dos seus efeitos recessivos. Em julho de 1987, foi anunciado o Plano de Consistência Macroeconômica, criado para complementar o Plano Bresser, a fim de que a demanda fosse contida, através de política monetária rígida e da redução do déficit público, por meio do corte de gastos. Este novo plano também visava manter o poder de compra dos salários, aumentar a carga tributária, incrementar a capacidade de recepção de investimentos, elevar as taxas de poupança, gerar superávits e aliviar a pressão econômica exercida pelo pagamento dos juros da dívida externa. No entanto, as dificuldades encontradas pelo governo foram inúmeras, o que impossibilitou o sucesso do plano. *Ibid.*, p. 87-91.

<sup>827</sup> O Plano Collor baseou-se em conjunto de medidas provisórias (MPs) que foram submetidas à apreciação do Congresso no dia seguinte ao da posse de Fernando Collor de Mello na Presidência da República (em 1º de janeiro de 1990). Dentre as mais polêmicas MPs, cita-se a de nº 168, de 15 de março de 1990, que foi convertida na Lei nº 8.024, que converteu a moeda de Cruzado para Cruzeiro e dispôs em seus arts. 5º e 6º: “Art. 5º. Os saldos dos depósitos à vista serão convertidos em cruzeiros, segundo a paridade estabelecida no § 2º do art. 1º, obedecido o limite de NCz\$ 50.000,00 (cinquenta mil cruzados novos). § 1º As quantias que excederem o limite fixado no caput deste artigo serão convertidas, a partir de 16 de setembro de 1991, em doze parcelas mensais iguais e sucessivas. [...] Art. 6º. Os saldos das cadernetas de poupança serão convertidos em cruzeiros na data do próximo crédito de rendimento, segundo a paridade estabelecida no § 2º do art. 1º,

Contudo, o combate efetivo à inflação só foi desencadeado pelo Plano Real, anunciado em 7 de dezembro de 1993, no governo do presidente Itamar Franco. A administração federal partiu do pressuposto de que a causa principal e imediata da crise brasileira era o processo inflacionário crônico, resultante da desordem financeira e administrativa do setor público, ou seja, do déficit gerado pela União e pelos Estados, Municípios, empresas estatais e Previdência Social. Desta feita, os esforços governamentais se concentraram e se intensificaram na estabilização da moeda e na reversão da *cultura especulativa* que se alimentava da indexação dos preços e impedia investimentos produtivos nos setores econômicos<sup>830</sup>.

O Plano Real foi implementado em três fases, sendo elas: ajuste fiscal, implementação da Unidade Real de Valor (URV) e lançamento do Real como moeda corrente. A primeira, de ajuste fiscal, empreendeu combate ao déficit público por meio da

---

observado o limite de NCz\$ 50.000,00 (cinquenta mil cruzados novos). § 1º As quantias que excederem o limite fixado no caput deste artigo, serão convertidas, a partir de 16 de setembro de 1991, em doze parcelas mensais iguais e sucessivas”. Por essas medidas, intentou-se promover reforma monetária que visava produzir brutal enxugamento do nível de liquidez na economia, confiscando os depósitos acima de 50 mil Cruzados Novos, transformando-os em empréstimos compulsórios a favor do governo. Segundo DINIZ, “Munindo-se de poderes ilimitados de intervenção na ordem econômica e na vida social, na guerra contra a inflação, o presidente Collor impôs ao país, através de medida provisória, um pacote econômico que transgrediu preceitos constitucionais, violou garantias e direitos básicos da cidadania, por meio de medidas como o confisco de cerca de 70 a 80% do total dos ativos financeiros, determinando de fato a suspensão do estado de direito”. Ibid., p. 183-184; e Apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

<sup>828</sup> “No início de 1991, o governo lançou o Plano Collor II, que impôs um novo congelamento. Para administrar a saída do congelamento, em maio daquele ano, as câmaras setoriais foram reativadas. Já haviam sido utilizadas, no último ano do governo Sarney, como instrumento de controle de preços, reunindo-se semanalmente para autorizar reajustes nos mesmos [...]. Durante esse período, as câmaras setoriais permitiram a indexação dos preços, contrapondo-se à diretriz mais geral de desaceleração do processo inflacionário”. DINIZ, Eli. *Crise, reforma do Estado e governabilidade.*, p. 107-110.

Esta foi uma preocupação do Executivo, em conjunto com o Congresso, para administrar a saída do congelamento e permitir negociações tanto acerca dos salários quanto sobre preços. Tais câmaras impuseram-se como fóruns de negociações, envolvendo sindicatos, empresários e governo no sentido de discutir a implementação de nova política industrial centrada na competitividade. Esta prerrogativa das câmaras setoriais constou do art. 23 da Lei 8.178, de 21 de março de 1991, que foi introduzido pelo deputado Aloizio Mercadante (PT/SP) por ocasião da votação, no Congresso, das medidas decorrentes do Plano Collor II, oriundas do Executivo. Um dos acordos mais polêmicos realizados no âmbito das câmaras foi o Acordo Automotivo, amplamente apoiado pelos ministros do Trabalho e da Indústria e Comércio, que permitiu aumento expressivo da produção e das vendas de veículos, além de substancial crescimento das exportações. Contudo, este acordo foi criticado em razão de seu caráter corporativo, pois beneficiava somente trabalhadores e empresários da indústria automobilística. De qualquer forma, DINIZ esclarece que esta iniciativa, preconizada pelas câmaras setoriais, legitimava a participação do trabalhador sindicalizado como interlocutor, mas não significou a ruptura com a setorialização de interesses, determinada pela configuração monopolista do mercado, ou seja, derivada de característica típica do corporativismo presente no Brasil. Cf. Id, p. 110-163.

<sup>829</sup> De LUCA, Tania Regina. *Indústria e trabalho na história do Brasil.*, p.96.

<sup>830</sup> BRUM, Argemiro J. *O desenvolvimento econômico brasileiro.*, p. 482.

contenção dos gastos e do aumento da arrecadação. A segunda, concernente ao período de implementação da Unidade Real de Valor (URV), que durou de 1º de março a 30 de junho de 1994, destinou-se a promover o alinhamento de preços e salários através deste único indexador econômico, desmotivando a *cultura* inflacionária, pois no final do período, cada URV, que antes valia 2.750 cruzeiros, passou a valer 1 real. E a última, a implementação do Real como moeda de valor aquisitivo estável, em substituição ao Cruzeiro, foi iniciada em 1º de julho de 1994<sup>831</sup>.

Não obstante a população mais pobre ter melhorado seu poder aquisitivo com a implementação do Plano Real, a estabilidade da moeda representou altos custos para parcela considerável da sociedade brasileira. Entre os trabalhadores, por exemplo, houve muitos que perderam os empregos e migraram para a iniciativa privada ou para a informalidade, visto que não mais puderam ser reabsorvidos pelo mercado de trabalho. Contudo, esta situação não se deveu apenas às conseqüências do Plano Real, como também às influências da reestruturação econômica global sofrida pelo mundo<sup>832</sup>. No entendimento de COUTINHO, BALTAR e CAMARGO,

---

<sup>831</sup> Id., p. 493-484.

<sup>832</sup> Ibid., p. 485.

[...] a bem-sucedida estabilização monetária obtida com o Plano Real em 1994, antes de abrir a possibilidade de crescimento sustentado e de experimentar a recuperação do terreno perdido durante os longos anos de crise, moldou armadilha difícil de desarmar. A opção de sustentar a estabilização com base em juros muito elevados e numa taxa de câmbio significativamente defasada vem tendo [...] um preço elevado e não facilmente reversível – ou seja, o do aumento estrutural e continuado do patamar de importações com simultâneo enfraquecimento do dinamismo das exportações industriais e significativa deterioração da posição comercial brasileira. Somem-se a isso as restrições conjunturais e estruturais impostas ao crescimento do crédito e da demanda interna, que, embora úteis para estancar a deterioração das contas externas, representam um fardo pesado e um sério limite à expansão do emprego, já fortemente atingido pelo enfraquecimento competitivo da indústria doméstica<sup>833</sup>.

Em relação à privatização, o Programa Nacional de Desestatização (PND) criado em 1991 pelo governo Collor, que teve continuidade nos governos de Itamar Franco e de Fernando Henrique Cardoso, iniciou o processo de venda das empresas estatais brasileiras. Esse PND foi alterado no governo de Cardoso com a exigência de pagamento em espécie das compras realizadas pela iniciativa privada. Até o final de 1996, 52 empresas tinham sido privatizadas, gerando arrecadação de 13,62 bilhões de dólares e transferências de débitos no valor de 4,561 bilhões de dólares<sup>834</sup>.

As privatizações se refletiram de modo particularmente intenso no mercado de trabalho brasileiro. Primeiramente, as empresas estatais que iriam ser vendidas tiveram seu quadro de servidores reduzido, a fim de que se tornassem atrativas para os futuros compradores (empresas estrangeiras em sua maioria). Esta fase se caracterizou pela dispensa em massa de trabalhadores através dos Planos de Demissão Voluntária (PDV) que, segundo FREITAS, é expressão errônea, pois a denominação mascara o rompimento do contrato de trabalho pela imposição do empregador<sup>835</sup>. Posteriormente, as empresas já privatizadas mantiveram sua política de redução contínua do quadro de pessoal, mas introduziram em seu

---

<sup>833</sup> BALTAR, Paulo; CAMARGO, Fernando; COUTINHO, Luciano. Desempenho industrial e do emprego sob a política de estabilização. In: ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade*. São Paulo : 34, 1999, p. 65-66.



gerenciamento mão-de-obra estrangeira. Mas, FREITAS critica a relação travada entre privatizações e trabalhadores estrangeiros no Brasil da seguinte forma: “[...] o processo de desestatização de empresas não torna melhor o mercado de trabalho nacional, ao contrário, gera desemprego e, na parte de comando (inclusive técnico), onde se encontram os cargos melhor remunerados, há mera substituição de brasileiros por estrangeiros”<sup>836</sup>.

FREITAS continua opinando também no sentido de que a postura do governo frente ao processo de privatização não visou aumentar a oferta de emprego para a força de trabalho nacional, ou mesmo limitar a entrada de trabalhadores estrangeiros no Brasil, mas, pelo contrário, se preocupou em garantir plenas condições para que as empresas estrangeiras se instalassem em um mercado de trabalho desestruturado, que, por conseguinte, podia oferecer menores custos à corporação interessada<sup>837</sup>. Isto quer dizer que, de fato, o país ofereceu às multinacionais privilegiada reserva de mercado de trabalho para estrangeiros melhor qualificados, inclusive àqueles que não mais estivessem na ativa em seu países de origem e dominassem tecnologias não transferidas às filiais brasileiras<sup>838</sup>. Tratava-se, pois, de política que poderia facilmente redundar na *desqualificação* da mão-de-obra nacional em busca de especialização, pois inequivocadamente, esta seria relegada a plano secundário pelas multinacionais vindas de fora ou nacionais que se transnacionalizassem<sup>839</sup>.

---

<sup>834</sup> BRUM, Argemiro J. *O desenvolvimento econômico brasileiro*, p. 530-533.

<sup>835</sup> FREITAS, Calos Eduardo Soares de. *Precarização do trabalho e estrangeiros no Brasil em um contexto neoliberal*, p. 528.

<sup>836</sup> Id., p. 529.

<sup>837</sup> Ibid., p. 531.

<sup>838</sup> Conforme reportagem de BUCHALLA, “Desde 1990, grupos cada vez maiores de executivos oriundos de outros países mudaram-se com a família para o Brasil para trabalhar. O processo se intensificou com as privatizações ocorridas no setor de telecomunicações, com a venda de bancos para grupos estrangeiros e com a chegada de nova safra de montadoras de automóveis. [...] Calcula-se que, nos últimos dois anos, 28.000 estrangeiros se mudaram para o Brasil. Um levantamento feito pelo Ministério do Trabalho mostra que, em geral, eles permanecem no país por um período que varia entre um e três anos. [...] Eles chegam com um projeto bem definido: ficar pouco tempo e voltar para a terra natal numa posição melhor dentro da empresa” Cf. BUCHALLA, Anna Paula. No Brasil, mas de passagem: como executivos estrangeiros e suas famílias se adaptam à vida no país. *Veja*. 26/04/2000, p. 133.

<sup>839</sup> Como exemplo da desqualificação da mão-de-obra nacional, pode-se citar o caso dos altos executivos brasileiros. Conforme DIEGUEZ, em 2000 os executivos ainda tinham grande oferta de empregos no Brasil. Uma das razões para a grande procura por esses profissionais seria derivada das privatizações, que exigiram contratações para um primeiro momento, o que causou aumento de salários para a categoria. Segundo a autora, “O preço dessa mão-de-obra tem surpreendido os representantes das multinacionais que desembarcam aqui para montar o primeiro time de funcionários de suas subsidiárias”.

Conforme será melhor explicitado no item posterior, o trabalhador estrangeiro só se sentia atraído para o Brasil até 2000 (e mesmo hodiernamente), se lhe ofertava salário maior que o possível no seu país de origem. Evidentemente, a lógica decorrente é a de que o trabalhador estrangeiro ao atuar no Brasil se supervalorizava face ao obreiro nacional, corroborando fortemente no sentido de o obreiro nacional se tornar refém da política unilateralmente salarial da empresa, envolvendo-o em atmosfera de submissão por medo de demissão, sujeição a rebaixamento salarial e, inclusive, minimização de sua importância técnica e profissional na comparação com o concorrente alienígena.

Ademais, FREITAS diz que as *condições* essenciais para o estrangeiro vir e se estabelecer regularmente no país, provisória ou permanentemente, se oficializavam e ainda se concretizam através dos vínculos trabalhistas travados no território nacional<sup>840</sup>, excepcionando situações concernentes a laços familiares, mesmo assim, desde que surgidos no Brasil. Desta feita, em razão do pouco tempo concedido para o visto temporário (2 anos, prorrogáveis por igual período), os contratos de trabalho costumavam ser feitos (e ainda o são) por prazo determinado, o que ajuda a precarização do mercado de trabalho nacional<sup>841</sup>.

Assim, quando as promessas governamentais de aumento da oferta de emprego, advindas do processo de privatização, não foram cumpridas e o Plano Real começou a enfrentar suas primeiras crises, verificou-se que a política neo-liberal adotada pela administração federal já não atendia mais aos anseios da população por reformas sociais

---

Cf. DIEGUEZ, Consuelo. Poucos com muito: rendimentos de executivos no Brasil batem os dos europeus e empatam com os americanos. *Veja*. 7/06/2000, p. 144.

Contudo, em 2002, esta já não era a realidade do mercado de trabalho brasileiro. Devido à estagnação do processo de privatização, e também às fusões e às aquisições, o mercado já não estava tão promissor. Este era o caso do ex-presidente de uma subsidiária de empresa norte-americana do setor de peças automotivas, citado em reportagem de VILELA. Depois que a corporação em que trabalhava foi vendida para outra também norte-americana, no início de 1999, a subsidiária passou por reestruturação que resultou em sua demissão no final de 2001. Até abril de 2002 este profissional, que preferiu não se identificar, ainda estava sem emprego e se queixava dos processos de seleção, pois as empresas estavam mais reticentes ao contratar funcionários. Cf. VILELA, Angélica. Executivos levam mais tempo para se recolocar: prazo médio para chegar a novo emprego, segundo pesquisa, subiu de cinco para sete meses no caso de vice-presidente e diretores. *Gazeta Mercantil*. Empresas e Carreiras. 18/04/2002, p. C-1.

<sup>840</sup> FREITAS, Calos Eduardo Soares de. Precarização do trabalho e estrangeiros no Brasil em um contexto neoliberal, p. 536.

profundas na realidade brasileira. Neste sentido, o ano de 1998 foi intenso, tanto para a economia quanto para a política brasileira, e marcou o início do descrédito nas diretrizes do *Consenso de Washington*.

Com a alteração no sistema eleitoral através da Emenda Constitucional nº 16<sup>842</sup>, o presidente Fernando Henrique Cardoso foi reeleito em outubro daquele mesmo ano. Em seu programa de governo, entendia que a globalização era um processo inevitável, mas que seria necessário minimizar os efeitos nefastos que a mesma poderia trazer ao país<sup>843</sup>. Vale salientar que os debates anteriores à eleição enfatizavam sobretudo o grau das incertezas vividas pela nação até aqueles anos.

Em 1998, o Brasil passava por momento econômico delicado, sofrendo os reflexos das crises asiática e russa de 1997, o que culminou na desvalorização da moeda em março de 1999. A fuga de capitais estrangeiros intensificou-se no país, visto que se instalou intensa desconfiança da comunidade internacional em relação aos mercados chamados emergentes, a exemplo do brasileiro. As exportações brasileiras, incrementadas de 1994 a 1998, com a ampliação de seu parque industrial, sofreram redução de 11,1% em 1999, em razão da apreciação cambial desfavorável<sup>844</sup>. E esta complicada conjuntura sócio-econômica perdurou até o ano 2000, agravada também pelos baixíssimos índices de qualificação profissional dos brasileiros, apurados no ano anterior<sup>845</sup>. Em razão da globalização, esta falta

---

<sup>841</sup> Id., p. 537.

<sup>842</sup> A Emenda Constitucional nº 16, de 4 de junho de 1997, deu nova redação ao § 5º do art. 14, ao caput do art. 28, ao inciso II do art. 29, ao caput do art. 77 e ao art. 82 da Constituição Federal de 1988, permitindo a reeleição do Presidente da República, dos Governadores de Estado e do Distrito Federal, dos Prefeitos e seus eventuais substitutos para um único período subsequente. Apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

<sup>843</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto. A política externa na campanha presidencial de 1998. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 26/01/99. Disponível em <<http://members.tripod.com/pralmeida/docs/656pext.html>>, acesso em 28/09/01.

<sup>844</sup> GONÇALVES, Reinaldo. *O Brasil e o comércio internacional: transformações e perspectivas*. São Paulo: Contexto, 2000, p. 91.

<sup>845</sup> Segundo dados do Instituto Nacional de Geografia e Estatística (IBGE), apurados por VALENTINI, cerca de 36 milhões de brasileiros em idade produtiva tinham, no máximo, o primeiro grau completo. Deste modo, este contingente equivalia a quase metade de toda a força de trabalho do país, o que gerava grande problema, visto que as empresas modernizadas não precisavam tanto de força física, mas de especialização técnica. Este número ficou evidente quando em junho de 1999 foram abertas inscrições para as chamadas *frentes de trabalho* no Estado de São Paulo. Conforme a autora, “A idéia era selecionar

de especialização tornou-se sinônimo de desemprego, pois a esmagadora maioria dos trabalhadores não se encontrava capacitada a preencher todos os requisitos exigidos tanto para a consecução quanto para a manutenção dos empregos nessa nova ordem econômica.

Aliás, mesmo nos dias atuais, a conquista de uma ocupação assalariada depende, cada vez mais, de o trabalhador se reeducar para a nova perspectiva que se consolidou desde o advento da globalização: se por um lado, aos profissionais bem preparados às vezes até sobram empregos dentro do mercado de trabalho, além de usufruírem de maior segurança, de perspectiva de crescimento na carreira e de vantagens materiais, por outro, precisam ser adaptáveis, flexíveis<sup>846</sup> e geralmente sobrecarregar-se pela acumulação de funções. Em contrapartida, aos trabalhadores que não tiveram ou não têm acesso a técnicas de aperfeiçoamento profissional, as colocações simplesmente não existem.

Verifica-se, pois, que hodiernamente não há somente população trabalhadora excedente, como também ocorre a exclusão de trabalhadores em face da nova ordem econômica mundial. A cada ano da década de 90, a produção industrial cresceu devido ao advento de novas tecnologias, mas esse incremento da produção não fez com que novas vagas industriais fossem ofertadas aos trabalhadores, que também não as compensaram no

---

50.000 pessoas para cumprir um contrato de seis meses, recebendo salário mensal de 150 reais, cesta básica e seguro de acidentes pessoais. Exigências: ter acima de 16 anos de idade e estar desempregado há mais de um ano. Uma multidão de 460.000 pessoas lotou os locais de inscrição. Foram selecionados apenas os chefes de famílias numerosas, os mais velhos e aqueles que estavam por mais tempo na fila do desemprego”. VALENTINI, Cintia. Eles Sobraram: modernização reduz chances para 36 milhões de trabalhadores com pouca escolaridade. *Veja*. 21/07/1999, p. 105.

Apesar disso, no mesmo ano POLES evidenciou que os profissionais qualificados podiam encontrar bons empregos, pois existiam chances para quem tivesse atingido nível elevado de qualificação, apesar de 7,7% da população economicamente ativa do Brasil (conforme dados do IBGE) estarem procurando colocação, sem sucesso. Os bancos de dados de empresas de recrutamento e seleção pesquisados pela autora (incluindo a Adecco, Manager e outras do Estado de São Paulo), mostraram que o mercado procurava um tipo específico de profissional: o *superqualificado*. POLES ainda apurou nas informações do IBGE que 90% dos brasileiros desempregados não tinham completado o 1º grau. Contudo, para quem tivesse completado o curso universitário, a dificuldade era para apenas 3% do contingente. POLES, Cristina. Como eles conseguiram: mesmo com a economia desaquecida profissionais qualificados estão encontrando bons empregos. *Veja*. 20/10/1999, p. 86.

<sup>846</sup> No entender de FRANCO, o profissional globalizado, assim como os produtos, têm de ser internacionalmente competitivos, e a competitividade é a qualidade fundamental para se conseguir emprego. Contudo, a competitividade não pode sobrepor totalmente a outras características, como a criatividade e o planejamento. Todavia, a empresa sempre preferirá a competitividade porque precisa de perfil competitivo para sobreviver no mercado. FRANCO, Simon. *Criando o próprio futuro: o mercado de trabalho na era da competitividade total*. 4. ed. São Paulo : Ática, 1998, p. 56-57, 114.

setor de serviços<sup>847</sup>. Este fator foi ainda agravado pela política neo-liberal, que tende a priorizar a acumulação de riquezas a despeito do agravamento das desigualdades sociais. Aliás, acima dos credos políticos, há a política maior da globalização que paira sobre todas demais políticas, ao mesmo tempo exigindo paradigmas de uniformidades para as diversidades ideológicas nelas presente e impondo-lhes as responsabilidades de definirem tentativas de adaptação dos Estados às regras e dinâmicas globais em jogo no planeta. E aqui que se situa o dilema desafiador das políticas nacionais, o de cumprir a exigência e a imposição acima referida, mas com equilíbrio e justiça social no âmbito de cada sociedade nacional.

Todavia, observou-se na última década a crescente redução da participação relativa do emprego assalariado no total da ocupação da População Economicamente Ativa (PEA). Como muitas empresas abandonaram a jornada de trabalho com início e término definidos, aumentou o número de trabalhadores autônomos e avulsos que se ligavam a estas corporações através de contratos de prestação de serviço ou de trabalho por prazo determinado, o que obviamente implicou diminuição de garantias trabalhistas aos assalariados. Desta forma, reduziram-se os potenciais custos com demissões, mas incrementou-se a taxa de rotatividade nas empresas<sup>848</sup>. Esta separação de empregados *estáveis* e *não estáveis* gerou insegurança na sociedade, pois, conforme assevera Alves:

---

<sup>847</sup> Diz POCHMANN que, no Brasil, “Até a década de 1980, o desemprego concentrava-se mais entre os jovens e pessoas com pequena experiência profissional. Por atingir mais os que procuravam o seu primeiro emprego e os trabalhadores com experiências nas atividades inferiores da estrutura ocupacional das empresas, o desemprego era um fenômeno relativamente homogêneo. Mas, como a variação do emprego foi pequena e se manteve intensa a pressão da força de trabalho, durante a década de 1990, houve alteração significativa na composição do desemprego nacional. Atualmente, o perfil do desemprego encontra-se mais inclinado para pessoas: (i) com mais de 8 anos de escolaridade; (ii) com idade mais avançada (mais de 49 anos); (iii) do sexo feminino; (iv) chefes de família; (v) brancas; (vi) que buscam o reemprego e; (vii) que residem na região Sudeste. Em compensação, a situação tornou-se menos acentuada relativamente para aqueles: (i) com menor grau de escolaridade; (ii) com menor faixa etária; (iii) do sexo masculino; (iv) não-chefes de família; (v) não-brancos; (vi) que buscam o primeiro emprego e; (vii) que moram na região Nordeste”. POCHMANN, Marcio. *O emprego na globalização*, p. 106. Evidencia-se, pois, que os serviços menos remunerados já não se encontram mais nos grandes centros, como o Sudeste brasileiro, e estão mais disponíveis em áreas como o Nordeste, onde a precarização do trabalho é maior.

<sup>848</sup> Conforme dados apurados por POCHMANN no Ministério do Trabalho, em 1980 o Brasil possuía cerca de 23 milhões de trabalhadores com registro formal e cerca de 25,5 milhões encontravam-se nesta condição em 1989. Todavia, em 1999, a

“o que se observa é que, sob a mundialização do capital, com a exacerbação da concorrência capitalista, desenvolveu-se num novo patamar histórico, uma "cisão" do mercado de trabalho, sob a posição plena do imperativo da flexibilidade (com impactos decisivos na solidariedade de classe)”<sup>849</sup>.

Apesar da preocupação expressa na doutrina quanto ao futuro do trabalhador e do emprego frente ao advento da globalização, na década passada, alguns autores chegaram a conclusão que não se podia escapar do irreversível processo de expansão de liquidez mundial. Em consequência, os conceitos econômicos, políticos e jurídicos deveriam se adaptar à realidade, o que resultou na alteração da lógica fundamental do mercado de trabalho, lógica esta fundada na opção de globalização adotada pela economia. Assim, o caráter *parasitário* ou *estático* do trabalho não mais seria útil para os trabalhadores, que deveriam ficar cada vez mais responsáveis pela criação e manutenção de seus empregos <sup>850</sup>.

Desta forma, a mudança da mentalidade do governo e dos empregadores transformou o ambiente negocial no Brasil. Com a progressiva queda dos monopólios, os mercados protegidos se viram aliados de sua segurança frente à concorrência externa e passaram a exigir cada vez mais especialização de seus empregados. Neste sentido, é importante ressaltar que por muito tempo se considerou, no Brasil, que a qualificação

---

quantidade de assalariados com carteira assinada havia caído para 22,3 milhões de trabalhadores. Segundo este autor, “[...] as ocupações não-assalariadas podem ser identificadas como uma das novas formas de inserção ocupacional, especialmente no caso do trabalho autônomo para a grande empresa, pois surge em condições de remuneração e de trabalho mais favoráveis (técnicos especializados e mão-de-obra com alta escolaridade e elevada experiência profissional). No Brasil, no entanto, o trabalho por conta própria que realmente tem se expandido é o tradicional, mais conhecido por trabalho autônomo para o público, que se caracteriza, em geral, por ser portador de condições de trabalho precário e de remuneração contida”. Id., p. 98 O autor ilustra sua afirmação com dados apurados pelo IBGE sobre a evolução da taxa de precarização, ou seja, relaciona os desempregados, sem remuneração (que atuam por conta própria) com a População Economicamente Ativa (PEA): em 1980 esta relação era de 34,1%, mas cresceu para 39,7% em 1998. Ibid., p. 98.

<sup>849</sup> ALVES, Giovanni. Toyotismo e mundialização do capital.

<sup>850</sup> Como exemplo, CRAWFORD, em sua obra *Na era do capital humano*, propõe vários mecanismos para que as características da denominada *economia do conhecimento* possam ser adquiridas pelo *capital humano* (que significa pessoas estudadas e especializadas) baseado na seguinte premissa: “[...] novos conhecimentos levam a novas tecnologias, as quais, por sua vez, levam a mudanças econômicas; que, conseqüentemente, geram mudanças sociais e políticas, as quais, em última instância, criam novo *paradigma* ou visão do mundo. Este modelo pode ser utilizado para explicar as dramáticas mudanças econômicas, sociais e políticas que vêm ocorrendo no mundo”. CRAWFORD, Richard. *Na era do capital*

necessária para o trabalho em fábricas e indústrias não seria fornecida pela educação formal, mas pela experiência profissional<sup>851</sup>.

No entanto, esta situação mudou na medida em que o trabalhador *modelo* passou a ter de ostentar tanto liderança quanto habilidade para trabalhar em grupo, isto é, “[...] aquele capaz de criar condições para o florescimento da liderança em outros, identificando e cultivando líderes potenciais em todos os níveis”<sup>852</sup>. Deveria, pois, possuir lógica de raciocínio e necessariamente teria de dominar e compreender os processos de produção dentro do sistema em que se encontrasse inserido. O processo de aprendizado contínuo tornou-se imprescindível para este trabalhador *modelo*, que precisou conhecer informações ligadas à sua área de atuação, além de desenvolver percepção geral dos acontecimentos do mundo e dos processos de pensamento. Também era necessário que tivesse disponibilidade para a mobilidade geográfica, que dominasse fluentemente idiomas mais empregados na área empresarial e que analisasse problemas com rapidez, sugerindo soluções igualmente céleres. As respostas deveriam ser velozes, precisas, na medida da necessidade do cliente.

Se por um lado o trabalho tornou-se mais variado e interessante, não deixou de ser igualmente extenuante, pois a empresa exigia lealdade e responsabilidade, o que na prática contabilizava várias horas de trabalho de seu empregado. Desta maneira, por meio desta submissão da vontade do indivíduo à vontade da empresa, vicejava o *toyotismo sistêmico*, conforme antes mencionado. Esse foi o preço pago pelos trabalhadores para integrarem a economia globalizada.

Em relação ao sindicalismo, já na década de 90, a ordem estabelecida sofreu profunda alteração. POCHMANN avaliou quatro características fundamentais que

---

*humano*: o talento, a inteligência e o conhecimento como forças econômicas, seu impacto nas empresas e nas decisões de investimento. Trad. Luciana Bontempi Gouveia. São Paulo : Atlas, 1994, p. 16.

<sup>851</sup> Esta constatação é verificada pelos dados do desemprego brasileiro até a década de 80, apurados por POCHMANN e citados em nota de rodapé nº 848.

dominaram o sindicalismo na era da Globalização<sup>853</sup>. Primeiramente, houve crescente queda nos conflitos trabalhistas, pois a informalidade, o desemprego, a geração de postos de trabalho em pequenas e micro empresas, e condução de políticas macroeconômicas de ajustes foram fatores que geraram a decrescente demanda nos choques entre as classes sociais. E as grandes empresas, cujos funcionários iniciaram os movimentos sindicais, aprimoraram suas técnicas de gestão, o que impediu a abertura de novas vagas. Essas mesmas empresas terceirizaram cada vez mais suas atividades produtivas, diminuindo, assim, seu quadro de funcionários efetivos. Também, a ocupação tendeu à precariedade, pois o emprego gerado em pequena indústria não oferece as mesmas vantagens e condições salariais da ocupação existente em grande conglomerado econômico. Para POCHMANN “Nessa situação, com maior heterogeneidade [...], a realização de greves implica maiores riscos para os trabalhadores, principalmente nas grandes empresas que operam com menor número de empregados”<sup>854</sup>.

A segunda característica do sindicalismo dos anos 90 apontada por POCHMANN se materializou na diminuição da taxa de sindicalização, que enfraqueceu associações sindicais urbanas dos setores tanto privado como público. As grandes empresas individualizaram cada vez mais as relações de trabalho, o que tirou de seu quadro de empregados o interesse na sindicalização. Do mesmo modo, o aumento da informalidade e do número de autônomos e avulsos, que, via de regra, não são sindicalizados, ajudou a esvaziar os movimentos sindicais<sup>855</sup>.

---

<sup>852</sup> SOUTO, César. O Fim da Liderança... tal como a conhecemos hoje. *RH em Síntese*, São Paulo, n. 25, p.18-19, nov./dez. 1998.

<sup>853</sup> POCHMANN, Marcio. Nova dinâmica produtiva, emprego e sindicato na constituição do Mercosul. In: ILHA, Adayr da Silva; VENTURA, Deisy de Freitas Lima. *O Mercosul em movimento II*. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 1999, p. 182-187.

<sup>854</sup> Id., p. 187.

<sup>855</sup> Ibid., p. 189.



Outra característica mencionada pelo autor envolve a descentralização das negociações e o estancamento das cláusulas contratuais. Como cada vez mais as negociações foram se realizando nos âmbitos internos das empresas, também maiores se tornaram as dificuldades para a generalização de cláusulas acordadas. E como a inflação foi controlada a partir de 1994, evidentemente se modificou o enfoque da negociação coletiva, que antes se centrava na manutenção do poder de compra dos salários. Procurou-se, então, por meio de cláusulas contratuais: garantir o emprego, mesmo que temporariamente; fiscalizar o uso de tecnologias no ambiente de trabalho; e melhorar a qualificação profissional<sup>856</sup>.

A última característica focada por POCHMANN concerne à maior participação dos sindicatos nos fóruns de políticas públicas, principalmente naqueles dedicados à definição da formação profissional. Com o conagraçamento de sindicatos, aumentava-se a força para a negociação, também ampliando o poder de barganha em favor das propostas de determinada categoria<sup>857</sup>. Em vista disso, os sindicatos buscaram repensar outras formas de atuação na década globalizada e, apesar das dificuldades, o movimento sindical procurou adaptar-se, abrindo espaço para a defesa dos interesses de seus filiados, mas agora na ótica das mudanças ocorridas em relação inclusive ao conceito de mercado de trabalho.

É importante destacar que a globalização pôs em cheque o papel do Estado em termos nacionais e internacionais, pois, a partir do momento em que as empresas deixaram de ter caráter estritamente nacional, para exercerem funções supranacionais, com ênfase na lucratividade, ocorreu verdadeira reviravolta na substituição de valores e conceitos. Decorrentemente, é possível afirmar que, ressalvadas raríssimas exceções<sup>858</sup>, na década de 90 já não mais existia relacionamento entre as empresas de porte significativo unicamente

---

<sup>856</sup> Ibid., p. 191.

<sup>857</sup> Ibid., p. 192.

<sup>858</sup> Exemplo de exceção é o caso da empresa Microsoft, criada nos EUA, que precisou se submeter à jurisdição norte-americana em um julgamento sobre o monopólio de certos programas de informática.

com seus países de origem, pois, “Na atualidade, a nacionalidade de uma empresa é a do local onde se lhe estejam asseguradas maiores possibilidades de lucros com segurança jurídica não intervencionista”<sup>859</sup>.

Também o Estados nacionais passaram, e ainda vêm passando, por processo de adequação, procurando definir seu desempenho como atores do sistema de relações internacionais, mas preservando seus papéis de âmbito interno, de intermediadores e gestores dos problemas de suas próprias sociedades. Isto, porque a globalização não apenas desconsidera soluções para os problemas domésticos nacionais como ainda, e contraditoriamente, os avoluma e agrava: mundializam-se acessos e chances de lucratividade ao mesmo tempo em que se localizam as conseqüências negativas daí decorrentes.

Por outra, a globalização além de influenciar o processo produtivo também difundiu valores ligados à democracia, como os concernentes a direitos humanos e meio ambiente<sup>860</sup>. Pelo menos em tese, a legitimação popular para o processo decisório, dentro dos países, seria fundamental para a inserção e respeitabilidade do Estado como ator nas relações internacionais. Mas, como já dito anteriormente, só o voto é muito pouco para expressar, na prática e como legitimidade, os verdadeiros anseios da sociedade.

E ao contrário de alguns teóricos, que entenderam que o Estado tornou-se mínimo<sup>861</sup> ou mesmo virtual<sup>862</sup>, apesar de a figura estatal haver se enfraquecido em aspectos

---

<sup>859</sup> LIMA, Otávio Augusto Custódio. *As Multinacionais e as Relações Trabalhistas no Mercosul*. Disponível na Internet. <<http://sites.uol.com.br/globalization/asmulti.htm>>. Acesso em: 28 fev, 2000.

<sup>860</sup> VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Karina L. Pasquariello. *Estratégias e Alianças Entre os Atores Sociais*. In: ILHA, Adayr da Silva; VENTURA, Deisy de Freitas Lima *et al.* *O Mercosul em Movimento II*. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 1999. p. 187.

<sup>861</sup> O economista Kenichi Ohmae defende, em seu livro *O fim do Estado Nação*, que a ascensão das economias regionais está levando os países a perderem a capacidade de controlar taxas de câmbio e de proteger suas moedas, além de não gerarem atividade econômica real. Na visão de Ohmae, o capital, as corporações, os consumidores e as comunicações formam *omix* de poder econômico que deverá guiar o mundo daqui para a frente. Desta maneira, o esboço das fronteiras e o exercício da soberania, sob os efeitos da globalização, não passam de mera ilusão cartográfica. A globalização teria feito do Estado uma unidade antinatural, até disfuncional, em termos de como pensar ou organizar a atividade econômica. OHMAE, Kenichi. *O fim do Estado-nação*. Rio de Janeiro : Campus, 1996, p. 36.

<sup>862</sup> Segundo ROSECRANCE, a ascensão das economias virtuais teria tornado as conquistas e os gastos militares obsoletos. Do mesmo modo que o modelo construído pela Grã-Bretanha no século XIX foi o molde para a consolidação do Estado nos

de administração macroeconômica nacional, continuou tido como instituição poderosa e chanceladora de garantias para a chamada governabilidade internacional<sup>863</sup>. A governabilidade<sup>864</sup> internacional envolveu o desempenho e a influência de soberanias isoladas em setores econômicos no âmbito planetário, desempenho este que sofreu tanto limitações dos mercados internacionais como também dos meios de comunicação. Desta maneira, os Estados foram peça chave para a regulação das massas de trabalhadores, único *bem* cerceado de circular no mundo globalizado da atualidade<sup>865</sup>.

Até a década de 60, e com o avanço da Guerra Fria, o Estado em geral tornou-se a entidade social mais presente dentro da sociedade, cobrindo e atuando em diversas áreas como supervisor e mantenedor da paz e segurança dos seus cidadãos. Após a queda do muro de Berlim, as diversas modificações no panorama político e econômico mundial alteraram os padrões de governabilidade<sup>866</sup>, pois, os processos se estenderam ao todo globalizado, não mais se limitando só aos níveis nacionais, como já se falou a respeito da multinacionalização das empresas de porte significativo outrora de configuração apenas nacional.

séculos passados, Hong Kong seria o exemplo ideal para o século XXI. Assim, as esferas políticas e militares atuariam limitadamente. Terra e produção não seriam as fontes primárias para a manutenção do poder econômico, que se concentraria especialmente no setor de serviços. O Estado então se tornaria reduzido, a fim de melhor sustentar as pressões da competição internacional. Segundo o autor “amid the worldwide clamor of ethnic politics, regional conflict, and financial crisis, a new reality is emerging. Developed states are putting aside military and territorial ambitions as they struggle not for political dominance but for a greater share of world output. In the process, nations are shrinking – in function if not in geographic size. The nation-state is becoming a tighter, more vigorous unit capable of sustaining the pressures of worldwide competition. We are entering a world in which the most important resources are least tangible – where land is less important than an educated populace, where stockpiles of goods, capital, and labor are less important than flows, and where parochial interests are less important than the international economy as a whole”. ROSECRANCE, Richard. *The rise of the virtual state: wealth and power in the coming century*. New York : Basic Books, 1999, p. 3.

<sup>863</sup> HIRST, Paul; THOMPSON, Grahame. *Globalização em questão*., p. 263-264.

<sup>864</sup> O Conceito de *governabilidade*, dado por HIRST e THOMPSON é “(...) o controle de uma atividade, por alguns meios, de modo que um conjunto de resultados desejados seja obtido”. Id., p. 284.

<sup>865</sup> Segundo RODRIK, a questão que remanesce sem discussão e que impede que o comércio internacional melhore sua eficiência na alocação global de recursos são as restrições às imigrações. Em suas palavras: “here is a question for policy makers at the WTO, IMF, World Bank, the OECD, and finance and trade ministries around the world: which remaining impediments to international economic exchange would likely produce upon their removal the greatest bang in terms of improved efficiency in the global allocation of resources? (a) agricultural protection? (b) differential tax treatment of investment? (c) weak protection of intellectual capital? (d) inadequate prudential regulation in financial markets? Or (e) immigration restrictions? Without any doubt, the answer is (e)”. Cf. RODRIK, Dani. Comments at the Conference on “Immigration Policy and the Welfare State”: Trieste, 23/06/2001. Disponível em: <<http://ksghome.harvard.edu/~d.drodrik.academic.ksq/Comments%20on%20Immigration%20Conference.doc>> Acesso em: 24 out. 2002.

Desta forma, o Estado, de agente promotor do bem-estar social, converteu-se em ator comprometido com a competitividade internacional, induzindo novos modelos de organização do trabalho, caracterizados segundo FREITAS JÚNIOR pelos seguintes três fatores: o primeiro correspondia à fragmentação de grandes empresas em unidades ágeis, competitivas e especializadas; o segundo era representado pela busca incessante por racionalização e produtividade; e, por último, o terceiro consistia na detecção e adoção de quantificadores globais de eficiência estratégica<sup>867</sup>. Assim, o antigo paradigma do Estado como sujeito centralizador das políticas sociais distributivas cedeu lugar ao modelo do Estado que se equilibrava no cenário mundial por meio de regras empresariais<sup>868</sup>.

O advento da globalização esvaziou a estratégica necessidade, muito presente ao longo da Guerra Fria, de o Estado ostentar arsenais bélicos tão poderosos para demonstração de poder e domínio, tendo em vista que o clima de guerra também se tornou extremamente ativo na maioria das relações comerciais dos circuitos internacionais. Isto quer dizer que o jogo econômico hodierno é dinamicamente mais eficaz que a própria guerra para exibir poder e exercitar dominação, visto que “[...] o poder econômico é utilizado como forma de agressão

---

<sup>866</sup> HIRST, Paul; THOMPSON, Grahame. *Globalização em questão*., p. 271.

<sup>867</sup> FREITAS JÚNIOR, Antônio Rodrigues. Do protecionismo jurídico à desregulação: mudanças do papel do Estado na esfera das relações de trabalho. In: BOGUS, Lucia; PAULINO, Ana Yara (org.). *Políticas de emprego, políticas de população e direitos sociais*. São Paulo : Educ, 1997, p. 151-152.

<sup>868</sup> As alterações na atuação do Estado na esfera das relações do trabalho já podiam ser sentidas no início dos anos 80 do século passado na França e nos EUA, apesar de no Brasil só haver se manifestado primeiramente na jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho. Assim, além do decréscimo nos índices de filiação sindical e da queda dos números indicadores de conflitividade (horas-ano de paralisação por greves, números de greves e de setores por elas atingidos), outras modificações legislativas foram feitas em espaço de tempo relativamente curto: “(1) dando seqüência ao modelo de reforma da legislação trabalhista francesa, preconizada pelo Relatório Jean Aurox –Ministro do Trabalho–foram aprovadas diversas leis que, no fundamental, traduziam o que mais tarde veio a ser conhecido como “flexibilização das relações de trabalho” (em 1982, disciplinando duração de trabalho, contrato de trabalho por prazo determinado, trabalho temporário; em 1983, revogando proteções destinadas ao trabalho feminino; em 1984, sobre a formação profissional e; entre 1984 e 85, abrandando garantias trabalhistas para os casos de empresas em dificuldade econômica); (2) no cenário norte-americano, adquirem projeção nacional demandas empresariais com vistas à redução de garantias trabalhistas constantes dos Acordos Coletivos, na forma das conhecidas concessive bargaining; e (3) na Europa Continental, para além da flexibilização conduzida pelo Governo Socialista francês, assiste-se ao progressivo movimento de revogação de garantias legais a direitos trabalhistas, num primeiro momento alcançado sobretudo benefícios previdenciários, mas logo a seguir, afetando em especial restrições legais relativas à administração da jornada de trabalho, terceirização de mão-de-obra, e assim por diante”. Id., p. 152-153.

para atingir a economia do inimigo, repentinamente transformada em alvo estratégico<sup>869</sup>. Descobriu-se, por exemplo, que os meios de comunicação, apesar de aparentemente pacíficos, podem ser muito mais eficientes que as guerras para a conquista, aculturação e dominação de povos, dado que dispensam explícitos derramamentos de sangue e, se usados com habilidade, podem até permitir que se evitem desgastes políticos. Contudo, após os atentados de 11 de setembro de 2001, nos EUA, a figura estatal, por meio do conflito bélico, retomou parte do papel perdido para o multilateralismo comercial<sup>870</sup>.

É de se observar, todavia, que mesmo sem a ameaça de terrorismo, que hoje paira sobre nações desenvolvidas ou em vias de desenvolvimento, a figura estatal não perdeu toda a eficácia, considerando-se que, mesmo agindo com menos autonomia, os Estados-nação “[...] permanecem controladores de suas fronteiras e do movimento de pessoas que as cruzam”<sup>871</sup>. Por isso, no âmbito das migrações de trabalho, com exceção dos profissionais envolvidos com a mobilidade profissional e dos desesperados migrantes e refugiados pobres, dispostos a enfrentar as piores provações para deixarem suas condições intoleráveis de vida para trás, a maior parte da população mundial não pôde se mover facilmente na década de 90. As sociedades ocidentais dispensaram os serviços de número cada vez maior de trabalhadores e,

---

<sup>869</sup> HUCK, Hermes Marcelo. *Da guerra justa à guerra econômica: uma revisão sobre o uso da força em direito internacional*. São Paulo : Saraiva, 1996, p. 308.

<sup>870</sup> Após os atentados terroristas de 11 de setembro, houve incremento da figura estatal, com a revalorização da guerra como maneira de defesa ou mesmo de prevenção ante os ataques comandados por grupos terroristas. Neste caso, a legítima defesa preventiva, promovida por Estados que comprovadamente seriam vítimas do terror, foi posta em voga principalmente pelos EUA. Contudo, conforme afirma SPADANO, “[...] o problema é que, em razão da natureza do sistema de Estados, as determinações sobre a iminência de um ataque são deixadas a eles próprios. Trata-se, assim, de uma questão de avaliar se, naquela determinada situação, havia informações suficientes para que se concluísse sobre a inevitabilidade da reação em legítima defesa. Mas deve-se ter cuidado, pois a linha entre legítima defesa antecipada e a agressão é extremamente tênue”. Cf. SPADANO, Lucas E. F. A. A legítima defesa no direito internacional e a reação dos EUA após 11 de setembro de 2001, p. 610. In: X ENCONTRO DE ESTUDANTES DE DIREITO DO MERCOSUL. *Anais...* Londrina : UNIFIL, 2002, p. 608-617.

<sup>871</sup> HIRST, Paul; THOMPSON, Grahame. *Globalização em questão*, p. 280.

para os não qualificados locais, ficou cada vez mais difícil conseguir emprego, o que resultou em pressões para a exclusão de imigrantes pobres<sup>872</sup>.

Na ausência de mobilidade do trabalhador, os Estados se reafirmaram sobre seus povos, pois cabe a eles a prerrogativa de definir quais os indivíduos que são seus cidadãos e quais podem receber sua assistência. Neste sentido, e apesar da retórica da globalização, a maior parte da população mundial viveu os anos 90 em mundos fechados, confinados pela loteria de seu nascimento, em situação de impasse aparentemente insolúvel, bem como gerador de insegurança e instabilidade para o mundo contemporâneo<sup>873</sup>.

E a instabilidade foi gerada principalmente porque, para que a economia internacionalizada funcionasse conforme as regras de mercado, em tese seria necessário apenas que houvesse a atuação da governabilidade e não a de governos estatais isoladamente considerados. Entretanto, nem todos os Estados-nação podiam assegurar que possuíam o monopólio da governabilidade em seus territórios (apesar de constantemente afirmarem o contrário). Desta maneira, a divisão do trabalho nos moldes globalizados foi mantida, e com sucesso, pela atuação do Estado-nação, visto que a economia essencialmente transnacional precisa de processos nacionais para se consolidar. Portanto,

[...] a estabilidade na economia internacional só pode ser obtida se os Estados combinam regulá-la e concordam com objetivos comuns e padrões de governabilidade. As empresas podem querer livre comércio e regimes comuns de padrões comerciais, mas só podem tê-los, se os Estados trabalham juntos para realizar a regulação internacional comum<sup>874</sup>.

---

<sup>872</sup> No caso da União Européia (UE), a lei de imigração recebeu proposta de modificação, da Espanha e da Inglaterra, na última reunião semestral dos países membros, ocorrida entre os dias 21 e 22 de julho de 2002, em Sevilha. A nova legislação, a exemplo da lei já vigente na Espanha, seria muito mais restritiva que a atual, classificada dura demais pelos representantes da França e da Suécia. O texto previa que os desabrigados do terceiro mundo seriam expulsos da UE e seriam impostas sérias sanções econômicas contra os países que não colaborassem com esta política de combate à imigração ilegal. Ao invés disso, estipulou-se, na reunião, que existe primordial necessidade de se estabelecer novo esquema de concessão de asilo para imigrantes. Esse imperativo foi ocasionado pelo grande número de imigrantes ilegais atualmente presente na Europa Ocidental, pois cerca de três milhões de pessoas se encontram nessa situação. Na Alemanha, país que mais recebe imigrantes, dos sete milhões de estrangeiros, um milhão encontra-se na ilegalidade. Cf. MELLO, Kátia. A retranca francesa. Isto é, São Paulo, p. 92-93, 3/7/2002.

<sup>873</sup> HIRST, Paul; THOMPSON, Grahame. *Globalização em questão*., p. 282.

<sup>874</sup> Id., p. 288.

Para viabilizar o mínimo de governabilidade no nível internacional, fecharam-se acordos regionais com o intuito estratégico de promover dinamismos mundialmente competitivos entre os mercados<sup>875</sup>. Este é o caso do NAFTA (sigla inglesa designando Área de Livre Comércio da América do Norte) e poderá vir a ser o caso da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas), ambos de caráter comercial, que aglutinam países do continente americano. O Brasil, como nação comercialmente desprovida de todos os atributos soberanos, pois depende economicamente de órgãos e credores internacionais, como o FMI, poderá formalizar sua condição de pertencer a um grupo explícito de países satélites dos EUA, contribuindo para a configuração da grande reserva de mercado norte-americana que a ALCA poderá criar e coordenar, se de fato for levada a termo. Apesar de o comércio de bens e serviços constituir liberalidade em territórios abrangidos por acordos regionais, as pessoas ainda ficariam adstritas ao território e à cidadania do Estado nacional, com exceção da União Européia, que possui parlamento próprio, pois:

[...] os Estados continuam “soberanos”, não no sentido de serem todo-poderosos ou onipotententes dentro de seus territórios, mas porque policiam os limites de um território e, à medida que são convincentemente democráticos, são representativos dos cidadãos dentro de suas fronteiras<sup>876</sup>.

Como visto anteriormente, o Estado-nação tinha (e ainda detém) posição privilegiada no sistema internacional vigente, como mecanismo garantidor das leis internacionais e como sustentáculo do *status quo ante*, desenhado com o fim da Guerra Fria<sup>877</sup>.

---

<sup>875</sup> Ibid., p. 293.

<sup>876</sup> Ibid., p. 294.

<sup>877</sup> Segundo KOLTAR, “[...] a globalização e a formação de grandes blocos fomentaram o êxodo populacional verificado na atualidade. Deste modo, o estrangeiro deixou de ser o outro absoluto que vive do outro lado do oceano ou atrás de fronteiras intransponíveis e se tornou um vizinho, o que explica o recrudescimento do racismo nesses países [França, Alemanha, EUA, etc.]”. Cf. KOLTAR, Caterina. O “estrangeiro” no processo de globalização ou a insustentável estrangeiridade do outro. In:

Todavia, é importante ressaltar que o cenário das negociações comerciais internacionais sofreu profundas mudanças logo após a finalização da Rodada Uruguai do GATT e a criação da Organização Mundial de Comércio (OMC), em 1995. A consolidação e o alcance das negociações aumentaram o interesse, entre os membros da OMC, pela inclusão de novos temas na agenda comercial da entidade.

A pauta básica das negociações comerciais, em seus diferentes níveis, relacionou-se com a busca da eliminação de barreiras tarifárias, não tarifárias e técnicas que pudessem criar obstáculos ao livre comércio. Em função deste enfoque conceitual, o acesso aos mercados dependia da competitividade dos produtos ou dos serviços nos diferentes mercados potenciais para sua exportação, tanto em matéria de qualidade quanto de preço. Posto que a mão-de-obra é um dos principais componentes da equação de custos das empresas produtoras de bens e serviços, que influem sobre o preço final, gerou-se corrente de opinião, a partir dos âmbitos acadêmicos e governamentais de alguns países, que argumentavam a favor do desenvolvimento de padrões trabalhistas no plano multilateral, a fim de que fossem evitadas diferenças e distorções na aplicação das normas, no custo trabalhista e, conseqüentemente, na conformação dos preços dos produtos e serviços que esses países exportassem<sup>878</sup>.

---

DOWBOR, L; IANNI, O; RESENDE, P. (org.) *Desafios da globalização*. 3. ed. Petrópolis : Vozes, 1997, p. 70-73. Contudo, o que fez as fronteiras se tornarem mais próximas não foi a ação do Estado, mas, sim, o desenvolvimento da tecnologia, que tornou as informações disponíveis a praticamente todos os habitantes, independentemente do país em que se encontravam, pela atuação dos meios de comunicação de massa.

<sup>878</sup> Segundo RODRIK, já seria tempo para a discussão de regras multilaterais também no âmbito da imigração de mão-de-obra, extinguindo es esquemas econômicos que se baseiam em acordos bilaterais ou em imposições unilaterais. Ao contrário do que possa parecer, esta idéia, segundo o autor, não implicaria a suspensão de esquemas preferenciais, que envolveriam principalmente fatores geográficos, como a proximidade de fronteiras. Esse seria o caso dos EUA e do México, por exemplo. Contudo, tais esquemas deveriam ser governados por disciplina multilateral, que minimizaria efeitos danosos da imigração para terceiros países, mesmo sem envolvimento direto mas possivelmente prejudicados. O autor afirma ainda que as restrições a que é submetida a imigração temporária de trabalhadores, em razão da qualificação da mão-de-obra, ou deverão ser adotadas por todos os Estados ou deverão ser liberalizadas. Segundo RODRIK, os países em desenvolvimento são muito prejudicados pelas medidas restritivas, pois já abriram mão de muitos pontos que lhes eram caros, em relação a produtos agrícolas, por exemplo, nas negociações da OMC, mas que são assolados por medidas protecionistas em relação a seus produtos, o que prejudica o emprego de seus funcionários mais qualificados, que, muitas vezes, são obrigados a emigrar em busca do emprego para o qual se especializaram em países desenvolvidos. Cf. RODRIK, Dani. Comments at the Conference on "Immigration Policy and the Welfare State".



Por outro lado, outra corrente de opinião entendia que o mercado de trabalho de cada país reuniria características muito particulares, relacionadas a problemas exclusivos, e que, por isso, seria impossível gerar corpo normativo multilateral capaz de levar em consideração esses elementos altamente diferenciados entre os países que interagissem no campo comercial internacional<sup>879</sup>. Os partidários desta corrente de opinião apoiavam a consolidação geral do corpo normativo, vigente no nível da OIT, como pauta básica de trabalho neste campo, isolando o tratamento deste tema do cenário das negociações comerciais<sup>880</sup>.

A despeito dessas duas correntes de pensamento, que ainda exercem influências no âmbito das negociações multilaterais, é importante salientar que o princípio básico do liberalismo freqüentemente não foi levado em conta, ou seja, não se procurou discutir os benefícios e os malefícios que a livre circulação de trabalhadores poderia trazer para os mesmos. Visto que o sistema capitalista traz como essência o liberalismo econômico, a *mão-de-obra* é o único fator de produção incapaz de circular no mundo globalizado.

Assim, conforme afirma ARRATE, a expansão do livre comércio criou possibilidades que conduziram à especialização, ao intercâmbio e ao crescimento econômico até então nunca imaginados na história da humanidade. Deste modo, lógico e desejável seria

---

<sup>879</sup> No caso da legislação trabalhista brasileira, ou da Consolidação das Leis do Trabalho, eminentemente protetiva em relação ao empregado (o termo protetivo aqui utilizado refere-se à tutela do hipossuficiente presente no Direito do Trabalho e não a medidas econômicas protecionistas, que podem ser impostas por meio de políticas ou pela implementação do Direito Econômico), FREITAS JÚNIOR afirma que a mesma carece de reformulação, à exceção dos arts. 9º (que prevê a valorização do conteúdo em detrimento da forma jurídica) e 468 (que condiciona as alterações contratuais ao consentimento do empregado, se as mesmas não lhe forem prejudiciais). Para FREITAS, estes dispositivos traduzem princípios que protegem não o antigo Direito do Empregado, formalmente contratado, mas novos valores advindos do Direito do Trabalho de todos os cidadãos. Cf. FREITAS JÚNIOR, Antônio Rodrigues. Do protecionismo jurídico à desregulação., p. 156-157. Desta forma, como exemplo, estes poderiam ser princípios diferenciadores da realidade brasileira em relação ao cenário das relações laborais internacionais.

<sup>880</sup> Segundo ARRATE, até mesmo na economia global do século 21 são relevantes os atos regulatórios para assegurar que o livre comércio se transforme em igualdade social. As convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em particular os “acordos básicos” (sobre sindicatos, acordos coletivos, discriminação, trabalho forçado e trabalho infantil) e o conceito de “trabalho decente”, promovidos hoje em dia pela OIT, são fortes instrumentos em direção a esse objetivo. “[...] as leis nacionais trabalhistas devem também balancear a necessidade de flexibilidade para os patrões com proteção aos direitos dos empregados. Essas leis deveriam estabelecer regras básicas e definir áreas aceitáveis para possíveis negociações

que se implementassem e ampliassem medidas políticas oportunizadoras de relações mais abertas entre as economias, ajudando a superar a pobreza que aflige a milhões de pessoas no mundo. Contudo, para que o livre comércio possa explicitar e exercitar, ao máximo, sua potencialidade catalisadora de desenvolvimento, deverá propiciar, também, condições e mecanismos para que as riquezas criadas sejam distribuídas de forma justa entre os países e dentro de cada um deles. A distribuição equitativa e aceitável dos benefícios trazidos pela liberalização comercial não será alcançada sem que haja equilíbrio entre o capital e o trabalho, inclusive na opinião de ARRATE: “[...] embora essa relação desigual não impeça o crescimento econômico, ela torna impossível transformar os benefícios do livre comércio em maior justiça social”<sup>881</sup>.

Neste contexto, as políticas migratórias dos Estados, a exemplo da que ocorre no Brasil, não podem ser usadas como *placebo* para a chamada *proteção* do mercado nacional, visto que isso não passaria de mera ficção protecionista. Somente investimento na educação do trabalhador o fará capaz de competir dentro da atual sociedade globalizada. Mas, a par da qualificação do indivíduo, o ensino, ou educação escolar como um todo, terá de potencializar o trabalhador, assim como qualquer pessoa humana, para desenvolver suas virtudes dentro da sociedade concreta, em que cotidianamente se insere, e na linha de construção de futura e ideal relação entre indivíduos, que desde a infância também começa a aspirar.

Entretanto, a autodeterminação pessoal presente no direito de ir e vir esbarrava e continua sendo tolhida pelas limitações políticas e econômicas. Ultimamente, a não ser que o trabalhador tenha destaque em sua área de atuação, não poderá se deslocar de um país para outro em busca de melhores oportunidades laborais em razão de restrições políticas e legais que lhe são impostas. O protecionismo em relação à mão-de-obra nacional, alicerçado em

---

entre os dois lados”. ARRATE, Jorge. Livre comércio e trabalho. Correio Brasiliense. Opinião. 26/11/01. Disponível em: <<http://www.correioweb.com.br>>. Acesso em: 27 nov. 2001.

medidas paliativas, como a dificuldade ou a total impossibilidade de concessão de visto de trabalho para estrangeiros, não qualifica a força de trabalho do país. Ao contrário, costuma desqualificá-la em relação aos trabalhadores estrangeiros que consigam entrar no Estado e tenham permissão para trabalhar.

Embora este estudo continue no próximo item, abordando aspectos estritamente de evolução normativa da entrada de mão-de-obra estrangeira, as maneiras enfocadas acima são aquelas pelas quais o Brasil se insere na globalização e controla a entrada dos estrangeiros que aqui aportam, ainda sob os auspícios do Estatuto do Estrangeiro de 1980. Ocorre, portanto, que o Brasil continua a aplicar, em relação à entrada de estrangeiros no país, o mesmo escopo jurídico concebido, instituído e utilizado pelo autoritarismo militar do último quinquênio da ditadura instaurada em 1964, eivado inclusive de entulhos totalitários continuístas da Era Vargas.

#### **4.2 – Evolução Legislativa no Período: os últimos vinte e um anos do século XX**

O atual Estatuto do Estrangeiro, que vige desde 1980, é marcado por preceitos referentes a segurança nacional, organização institucional, interesses políticos, socio-econômicos e culturais do país, em geral, como também à explícita defesa do trabalhador brasileiro (art. 3º). Apesar das modificações que a Lei nº 6.815 sofreu desde sua edição, para se moldar aos acontecimentos jurídicos e políticos que se desenrolaram no Brasil, ao longo das décadas de 80 e 90 do século anterior, foram mantidas as várias restrições à entrada de trabalhadores estrangeiros no Brasil, mesmo depois da promulgação da Constituição de 1988.

---

<sup>881</sup> Id.

Além dos exames do próprio Estatuto, de sua regulamentação (pelo Dec. nº 86.715 de 10 de dezembro de 1981), e das legislações posteriores, a análise sobre a evolução legislativa concernente ao ingresso de mão-de-obra alienígena no país, iniciada já a partir do próximo parágrafo, também se subsidia intensamente da erudição de PRUNES, CAVARZERE, CERQUEIRA, FRAGA, BAENINGER e LEONCY<sup>882</sup>.

Como abordado anteriormente, no Capítulo I e em 4.1 deste, no final dos anos 70 do século passado o Brasil já não cativava grandes levas de imigrantes legais para seu território, na contramão de Estados do norte europeu e dos EUA, que estimularam programas governamentais de atração a imigrantes após o término da Segunda Guerra Mundial. Todavia, e paradoxalmente, tais iniciativas acabaram gerando também efeitos contrários, destacando-se o do aumento em escala -não prevista- da imigração clandestina e o de pouco tempo depois esses mesmos países se sentirem compelidos a impor medidas restritivas à imigração, em geral, mas com o intuito específico de impedir entrada aos estrangeiros indesejáveis<sup>883</sup>.

No caso brasileiro, embora o interesse dos imigrantes não estivesse sendo fomentado por ações governamentais, as fronteiras brasileiras eram constantemente cruzadas por imigrantes ilegais e por refugiados políticos, principalmente os provenientes de países sul-americanos, que escapavam de condições políticas ou econômicas adversas em seus

---

<sup>882</sup> PRUNES, José Luiz Ferreira. Contratos de trabalho de estrangeiros no Brasil e de brasileiros no exterior. São Paulo : LTr, 2000; CERQUEIRA, Marcello. *A nova lei de estrangeiros: ou regimento interno da Bastilha?* Rio de Janeiro : PLG, 1981; CAVARZERE, Thelma Thais. *Direito internacional da pessoa humana: a circulação internacional de pessoas*. 2 ed. Rio de Janeiro : Renovar, 2001; FRAGA, Mirtô. *O novo estatuto do estrangeiro comentado: Lei nº 6.815, de 19.08.1980, alterada pela Lei 6.964, de 09.12.1981*. Rio de Janeiro : Forense, 1985; BAENINGER, Rosana; LEONCY, Carla. Perfil dos estrangeiros no Brasil segundo autorizações de trabalho e registros de entradas e saídas. In: CASTRO, Mary Garcia (coord.). *Migrações Internacionais: contribuições para políticas*. Brasília : CNPD, 2001, p. 187-242.

<sup>883</sup> Segundo SALES, "As migrações massivas de áreas subdesenvolvidas para as desenvolvidas foram iniciadas pelo recrutamento ativo por parte dos empregadores das regiões desenvolvidas, tais como os programas *Guest Workers* dos anos 50 e 60 na Europa ou o *Bracero Program* do pós-II Guerra nos EUA. [...] Alguns autores consideram que as migrações temporárias, de trabalhadores estrangeiros, são os principais causadores dos recentes fluxos de migrações clandestinas que se lhes sucederam. Isto porque, ao tentar impedir os fluxos de imigrantes, seja por meio da legislação ou de medidas repressivas nas áreas de fronteira dos países receptores, esses países terminaram por provocar todo um fluxo de migrações clandestinas". SALES, Teresa. O trabalhador brasileiro no contexto das novas migrações internacionais. In: PATARRA,

Estados de origem<sup>884</sup>. E, como já explicitado em capítulos anteriores, outros estrangeiros em situação irregular -sobretudo asiáticos, como coreanos e chineses-, ingressavam em solo brasileiro também atraídos pela existência de colônias formadas por conterrâneos seus, país afora, desde a década de 50.

Também é importante destacar que, em meio ao tumultuado concerto político e econômico brasileiro existente no final dos anos 70, iniciou-se a abertura programada do regime da Ditadura Militar pela edição da Lei de Anistia (Lei nº 6.683 de 28 de agosto de 1979)<sup>885</sup>, que permitiu o retorno dos exilados políticos brasileiros que se encontravam no exterior. Desta feita, com receio da integração entre os ex-exilados brasileiros e os refugiados estrangeiros a fim de derrubar a Ditadura Militar, houve preocupação governamental para frear a entrada de latino-americanos que se encontravam nesta situação. Desta feita, o governo militar do recém-empossado General Figueiredo se viu às voltas com acontecimentos não previstos pela antiga lei dos estrangeiros, o que contribuiu decisivamente para a publicação de nova legislação mais abrangente que a anterior.

A Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, também denominada Estatuto do Estrangeiro, alterada pela Lei 6.964, de 9 de dezembro de 1981, entrou em vigor no

---

Neide Lopes. (coord.). *Emigração e imigração internacionais no Brasil contemporâneo*. 2ed. São Paulo: FNUAP, 1995, p. 91-92.

<sup>884</sup> Segundo SILVA, a presença de hispano-americanos no Brasil sempre manteve certa regularidade, mas ganhou relevância a partir dos anos 70 do século passado, “[...] em razão das transformações econômicas e dos regimes autoritários que se instauram em grande parte dos países da região. Mesmo sob um regime de exceção, o Brasil passou a ser o destino de milhares de hispano-americanos, particularmente do Chile, Argentina e Uruguai, os quais tentaram reconstruir suas vidas no anonimato que uma grande metrópole enseja, como é o caso de São Paulo. Se para os seus países de origem esses imigrantes eram vistos como possíveis ameaças à ordem estabelecida, para o país de destino essa percepção também não foi diferente. Assim, a atitude policialesca do Estado autoritário brasileiro institucionalizou-se com a aprovação do Estatuto do Estrangeiro, de 1980, o qual, via de regra, considerava o estrangeiro, sobretudo os oriundos de países vizinhos, uma possível ameaça à segurança nacional”. Cf. SILVA, Sidney A. *Hispano-americanos no Brasil: entre a cidadania sonhada e a concedida*. In: CASTRO, Mary Garcia (coord.). *Migrações Internacionais: contribuições para políticas*. Brasília: CNPD, 2001, p. 590.

<sup>885</sup> Segundo o art. 1º da Lei 6683, de 28 de agosto de 1979, seria concedida anistia a todos que tivessem cometido crimes políticos e conexos a estes, bem como delitos eleitorais, entre 2 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979. Também eram abrangidos por este artigo aqueles que tiveram seus direitos políticos suspensos e os servidores da Administração Direta e Indireta, de Fundações vinculadas ao Poder Público, os servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário, os militares e os dirigentes e representantes sindicais, punidos com fundamento em Atos Institucionais e Complementares. Eram excetuados da anistia os condenados pela prática de crimes de terrorismo, assalto, seqüestro e atentado pessoal (art. 1º, § 2º). Esta Lei

ordenamento jurídico brasileiro a fim de atender à nova necessidade de o governo selecionar e controlar a entrada de estrangeiros no território nacional.

Ao comentar a finalidade seletiva do novo Estatuto do Estrangeiro, FRAGA utilizou de argumentos muito parecidos com aqueles empregados desde a década de 20 do século passado, exacerbadamente usados durante os anos do Estado Novo:

A política imigratória brasileira é, agora, seletiva; preocupa-se com a qualidade e não com a quantidade. Não necessitamos, indiscriminadamente, de gente para povoar nosso solo. O Brasil precisa de elementos capazes de ajudar o seu desenvolvimento e não simplesmente de indivíduos para aumentar a população e ocupar seu território. Não há, portanto, imigração dirigida, como nas leis anteriores<sup>886</sup>.

Todavia, tal dispositivo legal encontrou resistência por parte da bancada oposicionista ao governo, composta de parlamentares do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), substituto do extinto MDB. Segundo o discurso inflamado do então deputado Marcello Cerqueira na Câmara dos Deputados, transcrito em livro de sua autoria, a nova lei apenas reproduzia os antigos ditames ditatoriais, pois:

[...] desde a extinção do AI-5, outra coisa não tem feito o regime senão vitimar esta Casa com salvaguardas tais que continue essencialmente como era antes. Salvaguardas foram o estado de emergência, a nova lei de segurança nacional, os senadores biônicos, a mudança da lei eleitoral para sobre-representar os Estados de maioria governista, a cassação do MDB. Ainda virão a tentativa de prorrogação de mandatos, a anunciada reformulação da lei de imprensa e o elemento chave da lógica palaciana na institucionalização do regime autoritário: distrito eleitoral, sublegenda e voto vinculado.

---

foi regulamentada pelo Dec. n° 84.143, de 31 de outubro de 1979. Apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

<sup>886</sup> Fraga, Mirtô. *O novo estatuto do estrangeiro comentado.*, p. 8.

Agora é a vez da lei de estrangeiros, salvaguarda de novo surto de xenofobia, atual desdobramento da chamada doutrina de segurança nacional [...] [que se traduz em] algo mais que nacional, pois tem a ver com o conceito de segurança coletiva das ditaduras do Cone Sul. É um novo acordo de príncipes para proteger os seus ducados dos males da democracia e da liberdade. [...] A pretexto de reduzir o fluxo de estrangeiros e disciplinar a imigração, o projeto [Projeto de Lei nº 9, que deu origem ao Estatuto do Estrangeiro] se obstina em tenaz perseguição aos estrangeiros, regulares ou não, especialmente aos refugiados latino-americanos, aos religiosos e à comunidade científica. Nova lei para estrangeiros ou regimento interno da Bastilha?<sup>887</sup>

Em razão do descontentamento despertado pelo texto legal, que havia sido enviado às pressas pelo governo militar ao Congresso, a bancada oposicionista na Câmara dos Deputados, liderada pelo deputado Roberto Freire, preparou projeto de lei em substituição àquele que daria ensejo à Lei 6.815, denominado Projeto de Lei nº 3.617, de 1980<sup>888</sup>. Conforme a justificação de CERQUEIRA, “[...] o presente projeto foi elaborado [...] como resposta à exigência da opinião pública, que deseja ver o país dotado de uma lei civilizada com relação aos estrangeiros”<sup>889</sup>.

Tal iniciativa não foi acolhida pelas casas legislativas, Câmara dos Deputados e Senado Federal. Assim, em 1980, após rápida apreciação do Congresso Nacional, o Projeto nº 9, o original enviado pelo governo, foi aprovado apenas por uma Comissão Mista, com 11 votos de parlamentares do PDS, partido declaradamente de apoio ao governo, já que 9 oposicionistas votaram contra, em maioria pertencentes ao PMDB. Assim aprovado no nível da Comissão Mista, o Projeto foi enviado ao plenário da Câmara dos Deputados no dia 20 de

<sup>887</sup> CERQUEIRA, Marcello. *A nova lei de estrangeiros.*, p. 19.

<sup>888</sup> O Projeto de Lei nº 3.617, de 1980, se baseou em leis antigas, o que nem sempre resultou em dispositivos mais benéficos para a melhoria das condições de imigração para o Brasil. Assim, apesar de terem sido tiradas as expressões *interesse nacional* e *segurança nacional* do texto, de o prazo para visto temporário ter sido ampliado para 180 dias (art. 17) e de a prova da prorrogação do visto de trabalho ser feita mediante autoridade consular e não perante o Ministério da Justiça (art. 18) (portanto, ampliando as funções do MRE), o projeto retomou o sistema de quotas, através de seu art. 122. Segundo a redação deste artigo, “A política de imigração obedecerá ao sistema de quotas de entrada de estrangeiros de uma nacionalidade, admitidos no país em caráter permanente, as quais não poderão exceder o limite anual de 1% (um por cento) do número de estrangeiros de mesma nacionalidade entrados no Brasil, nesse caráter, no período compreendido entre 1938 e 1969”. Entretanto, a despeito deste retrocesso, a reunificação familiar ficou excluída das quotas, conforme dispôs o § 1º do art. 123, Id., p. 79, 97.

<sup>889</sup> *Ibid.*, p. 99.

maio de 1980, mediante a estipulação do prazo máximo de 45 dias para sua votação. Como o prazo se expirou sem a conclusão da apreciação no âmbito do referido plenário, a Lei em questão, isto é, o Estatuto do Estrangeiro, foi aprovado por decurso do prazo<sup>890</sup>, significando que o mesmo surgiu canhestra e arditosamente, vigora no ordenamento jurídico brasileiro desde os últimos 21 anos do século XX e se caracteriza como exemplo vivo e vigente de lei casuisticamente elaborada, tendo em vista que ainda dispõe sobre as condições de entrada e permanência do estrangeiro no Brasil de acordo com os interesses da Ditadura Militar que, não importa se já em fase inicial de declínio, a concebeu e tramitou através de manobras antidemocráticas na esfera legislativa. A questão da presença ainda atuante de propósitos e métodos da Ditadura Militar no atual Estatuto do Estrangeiro já foi mencionada, explícita ou implicitamente, em páginas anteriores, sobretudo deste Capítulo, e com frequência continuará vir à tona nas próximas.

Assim sendo, em nome da segurança nacional e também da proteção ao trabalho nacional<sup>891</sup>, o governo procurou restringir a entrada de estrangeiros no Brasil, ao mesmo

---

<sup>890</sup> Conforme aponta CERQUEIRA, em reportagem do Jornal do Brasil reproduzida em seu livro, o Estatuto do Estrangeiro, segundo o governo militar, seria fruto de oito anos de estudos, que teriam sido deixados fora do conhecimento de parte da classe política brasileira por todo este período, e que, *inexplicavelmente*, só tornados públicos em 1980. Sobre este ponto, é importante frisar que, na década de 70, o Brasil acolheu vários refugiados latino-americanos, dentre eles o casal uruguaio Lilian Celiberti e Universindo Diaz (casal este perseguido e seqüestrado pela polícia uruguaia em Porto Alegre, em 1978), além de cerca de 6 mil palestinos ilegais. Só então se deu conta da ausência de meios eficientes para expulsão de indesejáveis do Brasil. O caso Ronald Biggs, foragido da Inglaterra pelo famoso “assalto ao trem pagador”, foi então usado como desculpa pelo governo brasileiro para introduzir dispositivo legal que permitisse sua expulsão do Brasil, mas esta expulsão nunca ocorreu. Logo após a entrada em vigor do novo Estatuto do Estrangeiro, foi expulso do Brasil, aí sim, o padre italiano Vito Miracapillo, que pregava contra a Ditadura Militar. Portanto, para CERQUEIRA, a edição desta lei teve dois significados importantes: estabelecer novas relações entre o Estado e a Igreja Católica, por meio de uma *questão religiosa* que aplacaria a oposição ao regime de entidades como a CNBB; e estender a emblemática fórmula da segurança nacional, que já vigia em relação aos brasileiros, também aos estrangeiros. Cf. O PROJETO dos estrangeiros é manifestação de atraso cultural. *Jornal do Brasil*. Caderno Especial. 13/07/1980. Apud. CERQUEIRA, Marcello. *Nova lei de estrangeiros*, p. 41-48.

<sup>891</sup> Segundo o art. 2º do Estatuto do Estrangeiro, “Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional”. Apud. SENADO Federal. *Legislação Republicana Brasileira*. Mas, como ficou expresso na Exposição de Motivos dos ministros que subscreveram a lei, reproduzida por FRAGA, a lei tinha como objetivo “[...] propiciar os instrumentos legais indispensáveis à consecução da política migratória do Governo [...], orientada no sentido de reduzir o afluxo de estrangeiros aos estritamente úteis e necessários ao nosso desenvolvimento, por não mais consultar aos interesses nacionais a imigração indiscriminada para o Brasil [...] e dar cumprimento às diretrizes governamentais no sentido de só permitir a radicação, no País, dos estrangeiros que venham complementar a mão-de-obra nacional, nos níveis de qualificação em que esta não puder atender à demanda resultante do atual processo de



tempo em que aplicava políticas de restrição à associação sindical e de arrocho salarial em relação aos trabalhadores brasileiros, o que evidenciou flagrante descompasso entre os supostos pretextos para a edição da norma e as verdadeiras razões de sua existência.

Deste modo, apesar de o art. 1º do Estatuto do Estrangeiro consagrar o princípio da liberdade de circulação internacional de pessoas<sup>892</sup>, dispondo que “Em tempo de paz, qualquer estrangeiro poderá, satisfeitas as condições desta Lei, entrar e permanecer no Brasil e dele sair, resguardados os interesses nacionais”[...]”<sup>893</sup>, a *liberdade* se restringe ao disposto na *lei*, que se revela extremamente dura em relação aos estrangeiros, ou seja, a concessão de visto para entrada no Brasil, prevista no art. 3º, se condiciona a que sejam “resguardados os interesses nacionais”. Desta forma, o sentido da expressão *resguardar interesses nacionais* é por demais ambígua, e corresponde à herança da Ditadura se perpetua na letra da lei presentemente<sup>894</sup>.

Neste sentido, conforme entendeu CERQUEIRA, se a questão fosse a repressão da entrada de estrangeiros no Brasil em nome de pretensa política protetiva ao obreiro

---

desenvolvimento econômico”. Apud. FRAGA, Mirtô. *O novo estatuto do estrangeiro comentado.*, p. 8. É importante frisar que a Lei nº 6.815 foi subscrita pelo então presidente Figueiredo e pelo ministros Ibrahim Abi-Ackel, R.S. Guerreiro, Angelo Amaury Stábile, Murilo Macêdo, Waldyr Mendes Arcoverde e Danilo Venturini. Apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

<sup>892</sup> CAVARZERE, Thelma Thais. *Direito internacional da pessoa humana.*, p. 285.

<sup>893</sup> Apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

<sup>894</sup> Segundo FRAGA, “A concessão do visto, a sua prorrogação ou transformação ficarão sempre condicionadas aos interesses nacionais, diz o art. 3º. Houve quem criticasse o emprego da expressão *interesses nacionais*, reputando-a vaga e imprecisa. No Congresso, pretendeu-se, com pedido de destaque, a rejeição do art. 3º. A política imigratória, entretanto, não pode obedecer a regras fixas, imutáveis e predeterminadas. A entrada de estrangeiros no território de um Estado, a concessão da permanência e diversas outras hipóteses podem ser oportunas e convenientes num determinado momento, mas podem, também, constituir ameaça ao trabalhador nacional. Entre o *direito* –e não dever– que tem o Estado de permitir a entrada de alienígenas, ou de autorizar a sua permanência no País, e o dever de proteger seu nacional e as pessoas cuja permanência (definitiva) autorizou, mandam o bom senso, o Direito e a Moral que prevaleça o segundo. Daí, a necessidade de, na Lei de Estrangeiros, permitir-se às autoridades certa flexibilidade para contornar as situações que podem mudar de um momento para outro, segundo várias circunstâncias. O critério deixado à autoridade, em certos casos, beneficia não só os que aqui se encontram, mas também, de acordo com a situação, o próprio estrangeiro, que pretenda ingressar no País. O estabelecimento de regras fixas, predeterminadas beneficiará, fatalmente, apenas o nacional, por ser dever indeclinável do Estado velar por sua proteção, dever que decorre, não só do Direito Internacional e das leis internas, mas também, e sobretudo, da própria existência da entidade política, criada para promover o bem comum (segurança e progresso) da sua sociedade. FRAGA, Mirtô. *O novo estatuto do estrangeiro comentado.*, p. 12-13.

nacional, a legislação de 1969 seria mais do que suficiente<sup>895</sup>. Consequentemente, os motivos ideológico-políticos foram os verdadeiros responsáveis pela promulgação do Estatuto do Estrangeiro, por comportar tantos dispositivos quantos foram possíveis de idealização, à época, para o efetivo controle de entrada, permanência e saída de estrangeiros do Brasil.

É importante ressaltar que os tipos de vistos, apostos em passaporte ou documento equivalente concedidos no Brasil, continuaram os mesmos após a edição do Estatuto do Estrangeiro, com o acréscimo do visto de cortesia, segundo o disposto no art. 4º<sup>896</sup>, o que evidencia a desnecessidade de alteração do texto legal em razão da proteção do trabalho nacional. Observa-se, contudo, que os vistos são conferidos de maneira individual, conforme o parágrafo único do art. 4º<sup>897</sup>, o que impossibilita a existência das antigas *listas coletivas*, previstas pelo o art. 7º do Dec. Lei nº 941, de 1969<sup>898</sup>.

---

<sup>895</sup> Conforme CERQUEIRA, que proferiu discurso na Câmara dos Deputados nas vésperas da aprovação da Lei 6.815, “[...] alguém desavisado, tal o açodamento em fazer aprovar este projeto de lei [nº 9], pareceria que o País não dispõe, presentemente, de legislação para os estrangeiros. É evidentemente falso, pois estão os estrangeiros submetidos aos rigores de uma lei muito severa, o Decreto-Lei nº 941, de 18 de outubro de 1969, editado pela Junta Militar. O Governo alega ter levado oito anos estudando a matéria. Como sempre, aliás, escondido da opinião pública. E leva oito anos para não mais ter que repetir o texto da lei anterior, apenas agravando-lhe as iniquidades e inaugurando inconstitucionalidades incontornáveis. Assim é que o art. 1º do projeto restringe, por via sinuosa, a garantia constitucional do parágrafo 26 do art. 153 da Constituição vigente [de 1967, alterada pela Emenda Constitucional nº 1 de 1969], submetendo o direito de entrar e sair no País ao que chama ‘interesses nacionais’, inaugurando na lei esta expressão vaga, que só pode ser definida pelo arbítrio. A expressão é repetida no Título I, art. 3º, condicionando a concessão, a prorrogação e a transformação do visto. Antes, o art. 2º estabelece que ‘na aplicação desta lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional. O que importa em dizer que o estrangeiro poderá até cumprir toda a complicada burocracia que o projeto exige e ver obstada sua pretensão de aqui permanecer, ou até daqui ser retirado inopinadamente em nome dos ‘interesses nacionais’, ou porque não atendeu ‘precipuamente à segurança nacional...’”. CERQUEIRA, Marcello. *A nova lei de estrangeiros*, p. 23.

<sup>896</sup> Pelo disposto no art. 4º do Estatuto do Estrangeiro, “Ao estrangeiro que pretenda entrar no território brasileiro poderá ser concedido visto: I - de trânsito; II - de turista; III - temporário; IV - permanente; V - de cortesia; VI - oficial; e VII - diplomático”. Apud. SENADO Federal. *Legislação Republicana Brasileira*.

<sup>897</sup> Segundo o Regulamento (Dec. 86.715, de 1981), “Art. 3º - A concessão de visto poderá estender-se a dependente legal do estrangeiro, satisfeitas as exigências do artigo 5º e comprovada a dependência. Parágrafo único - A comprovação de dependência far-se-á através da certidão oficial respectiva ou, na impossibilidade de sua apresentação, por documento idôneo, a critério da autoridade consular. [...] Art. 8º O visto é individual e no documento de viagem serão apostos tantos vistos quantos forem os seus beneficiários. § 1º - A solicitação do visto será feita pelo interessado em formulário próprio. § 2º - O pedido dirá respeito a uma só pessoa, admitindo-se a inclusão de menores de dezoito anos no formulário de um dos progenitores, quando viajarem na companhia destes”. Apud. Id.

<sup>898</sup> Conforme disposição do art. 3º do Dec. 86.715, de 1981, citado em rodapé anterior, a concessão do visto pode se estender ao dependente legal do estrangeiro, caso comprovada a condição de dependência e satisfeitas as exigências do art. 5º, quais sejam: “Art. 5º - Não se concederá visto ao estrangeiro: I - menor de dezoito anos, desacompanhado do responsável legal ou sem a sua autorização expressa; II - considerado nocivo à ordem pública ou aos interesses nacionais; III - anteriormente expulso do País, salvo se a expulsão tiver sido revogada; IV - condenado ou processado em outro país por crime doloso,

Portanto, o visto de trânsito pode ser concedido<sup>899</sup> ao estrangeiro que quiser atingir seu país de destino sem entrar em território nacional (art. 8º), sendo válido por 10 dias improrrogáveis (art. 8º, § 1º) e não exigido de estrangeiros em viagem contínua, interrompida por escalas obrigatórias (art. 8º, § 2º). Já o visto de turista é concedido por até 90 dias (art. 12)<sup>900</sup> ao estrangeiro que venha ao Brasil em caráter recreativo ou de visita, sem finalidade imigratória nem intuito de exercício de atividade remunerada (art. 9º)<sup>901</sup>. Contudo, dispensa-se tal visto para o nacional de país em que há reciprocidade de tratamento com o turista brasileiro (art. 10º), estabelecida em acordo internacional (art. 10, parágrafo único)<sup>902</sup>.

---

passível de extradição segundo a lei brasileira; ou V - que não satisfaça as condições de saúde estabelecidas pelo Ministério da Saúde. Parágrafo único - Nos casos de recusa de visto, nas hipóteses previstas nos Itens II e V deste artigo, a autoridade consular anotará os dados de qualificação de que dispuser e comunicará o motivo da recusa à Secretaria de Estado das Relações Exteriores que, a respeito, expedirá circular a todas as autoridades consulares brasileiras no exterior e dará conhecimento ao Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça e à Secretaria de Imigração do Ministério do Trabalho”. Apud. Ibid.

<sup>899</sup> Para a obtenção do visto de trânsito, o art. 15 do Dec. Lei nº 86.715, de 1981, estipula que o estrangeiro deve portar: passaporte ou documento equivalente; certificado internacional de imunização, quando necessário; e bilhete de viagem para o país de destino. Tais documentos carecem de apresentação aos órgãos federais competentes, no momento da entrada no território nacional. Entretanto, na hipótese de interrupção de viagem contínua, o art. 16 estipula que deve ser aplicado o disposto no art. 42, ou seja, “Art. 42 - Quando a viagem contínua do estrangeiro tiver que ser interrompida por impossibilidade de transbordo imediato ou por motivo imperioso, o transportador, ou seu agente, dará conhecimento do fato ao Departamento de Polícia Federal, por escrito. Parágrafo único - O Departamento de Polícia Federal, se julgar procedente os motivos alegados, determinará o local em que o mesmo deva permanecer e as condições a serem observadas por ele e pelo transportador, não devendo o prazo de estada exceder ao estritamente necessário ao prosseguimento da viagem”. Apud. Ibid.

<sup>900</sup> Diferentemente do Dec. Lei nº 941/69, que previa o prazo de 90 dias, a Lei 6.815 determina período variável para a estada de turistas no Brasil, com limite máximo de 90 dias, a não ser que venham a ser concedidas as prorrogações previstas nos arts. 34 e 35 do Estatuto do Estrangeiro e art. 65 do Dec. Lei 86.715, de 1981: “Art. 65 - A prorrogação do prazo de estada do turista não excederá a noventa dias, podendo ser cancelada a critério do DPF. § 1º - A prorrogação poderá ser concedida pelo Departamento de Polícia Federal, quando solicitada antes de expirado o prazo inicialmente autorizado, mediante prova de: I - pagamento da taxa respectiva; II - posse de numerário para se manter no País. § 2º - A prorrogação será anotada no documento de viagem ou, se admitida a carteira de identidade, no cartão de entrada e saída”. Apud. Ibid.

<sup>901</sup> Para a obtenção do visto de turista, o art. 18 do Dec. Lei nº 86.715, de 1981, determina que devem ser apresentados: passaporte ou documento equivalente; certificado internacional de imunização, quando necessário; e prova de meios de subsistência ou bilhete de viagem. Segundo o § 1º do art. 18, são admitidas como provas de subsistência extrato de conta bancária, carta de crédito ou outros documentos que atestem a posse de recursos financeiros, a juízo da autoridade consular. Assim, no entendimento do disposto no § 2º do art. 18, o titular do visto de turista deve apresentar a documentação aos órgãos federais competentes para entrar no território nacional. No entanto, há países cujos nacionais ficam isentos do visto de turista, conforme estipulação do MRE, que deve encaminhar ao DPF do Ministério da Justiça relação atualizada destes Estados. Estes turistas devem apresentar passaporte, documento equivalente ou carteira de identidade (esta quando admitida) e certificado internacional de imunização, quando necessário. É importante ressaltar que o prazo de estada do turista pode ser reduzido, em cada caso, a critério do Departamento de Polícia Federal. Apud. Ibid.

<sup>902</sup> Segundo FRAGA, o art. 10 da Lei 8.615 gerou duas distintas interpretações sobre a aplicação do princípio da reciprocidade. A primeira corrente entendeu que o artigo apenas limitaria a liberdade do Executivo em celebrar tratados, convenções ou outros atos internacionais (art. 81, inciso X, da Constituição Federal de 1967, com redação conferida pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969), vez que estabeleceu condições para a dispensa do visto, quais sejam: a impossibilidade de decorrer de ato unilateral do governo do Brasil, mas sim, oriundo de ato internacional, o qual obrigatoriamente expressaria a contrapartida em favor dos cidadãos brasileiros, beneficiando somente os nacionais dos Estados-Partes e não dilatando o

O visto temporário<sup>903</sup> é concedido pelo prazo de 90 dias ao estrangeiro que venha ao Brasil em viagem de negócios (art. 13, inciso II) ou na condição de artista ou desportista (art. 13, inciso III). Contudo, o prazo de permanência do alienígena no país corresponde à duração da missão, do contrato ou da prestação de serviço, quando o mesmo aporta: em viagem cultural ou missão de estudos (art. 13, inciso I); na condição de cientista, professor, técnico ou profissional de outra categoria, sob o regime de contrato ou a serviço do governo brasileiro (art. 13, inciso V); na condição de correspondente de jornal, revista, rádio, televisão ou agência noticiosa estrangeira (art. 13, inciso VI); como ministro ou

---

prazo de estada do turista por tempo superior ao estabelecido em lei. Desta feita, concluído o acordo nestes moldes, ele deveria ser submetido ao Congresso, conforme art. 44, inciso I, da Constituição Federal de 1967, alterado pela Emenda nº 1/69. A segunda interpretação considerava que os arts. 10 e 130 da Lei 8.615 já autorizavam o Chefe do Poder Executivo a celebrar o acordo, pois o Congresso já haveria se manifestado com antecedência na ocasião da edição da lei. FRAGA entendia que a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, tinha acrescido no texto dos arts. 44, I, e 81, X, que tratados, convenções e atos internacionais deveriam ser aprovados *ad referendum* pelo Congresso após sua assinatura pelo Presidente da República. Desta forma, o art. 10 seria apenas forma de limitação da ação do Executivo, cuja competência para estabelecer acordos internacionais já havia sido conferida pela Constituição. FRAGA, Mirtô. *O novo estatuto do estrangeiro comentado.*, p. 30-36.

<sup>903</sup> O Dec. nº 86.715, de 1981, regulamenta a concessão do visto temporário, estabelecendo em seu art. 23 a apresentação: de passaporte ou documento equivalente; certificado internacional de imunização, quando necessário; atestado de saúde; prova de meios de subsistência; e atestado de antecedentes penais ou documento equivalente, a critério da autoridade consular. Os vistos temporários, de que tratam os incisos I, II, IV, V e VII do art. 13 do Estatuto do Estrangeiro, só podem ser obtidos, salvo no caso de força maior, na jurisdição consular em que o interessado tenha mantido residência pelo prazo mínimo de um ano imediatamente anterior ao pedido (art. 23, § 1º). Os vistos concedidos conforme a classificação dos incisos III e V do art. 13 do Estatuto do Estrangeiro só são outorgados se o estrangeiro comprova ser parte em contrato de trabalho visado pela Secretaria de Imigração do Ministério do Trabalho, salvo no caso de evidente prestação de serviço ao Governo brasileiro (art. 23, § 2º). A dispensa da prova do atestado de saúde por parte do MRE ocorre nos casos de concessão de vistos para os estrangeiros em viagens culturais ou missão de estudo, bem como para os estudantes, no caso de estada até 90 dias (art. 23 § 3º). A prova de subsistência deve ser feita no caso de viagem cultural ou missão de estudos, mediante a apresentação de convite ou indicação de entidade cultural ou científica, oficial ou particular, ou a exibição de documento idôneo que, a critério da autoridade consular, justifique a viagem do interessado e especifique o prazo de estada e a natureza da função. No caso de viagem de negócios, a prova se dá por meio de declaração da empresa ou da entidade a que estiver vinculado o estrangeiro, ou de pessoa idônea, a critério da autoridade consular. Em relação aos estudantes, a comprovação é feita através de documento que o credencie como beneficiário de bolsa de estudos ou convênio cultural celebrado pelo Brasil. Se o candidato não se encontrar em uma dessas condições, a autoridade consular competente deve exigir prova de recursos financeiros para a sua manutenção no Brasil. Em relação a ministros de confissão religiosa, membros de instituto de vida consagrada ou de congregação ou ordem religiosa, a subsistência é corroborada mediante compromisso da entidade no Brasil, responsável por sua manutenção e saída do território nacional (todos estes casos foram estipulados pelo art. 23, § 4º). É importante destacar que a Secretaria de Imigração do Ministério do Trabalho deve encaminhar cópia dos contratos visados aos Departamentos Consular e Jurídico do MRE e Federal de Justiça do Ministério da Justiça (art. 23, § 5º). A autoridade consular também pode exigir de artistas, desportistas, cientistas, professores e técnicos (art. 13, incisos III e V do Estatuto do Estrangeiro) a prova da condição profissional atribuída ao interessado (art. 23, § 6º). No momento da entrada em território nacional, o estrangeiro titular do visto temporário deve apresentar aos órgãos federais competentes todos os documentos necessários, bem como os exames complementares de saúde (art. 23, § 7º). Após a concessão do visto, o Departamento Consular e Jurídico do MRE dá ciência, à Secretaria de Imigração do Ministério do Trabalho, da concessão dos vistos de que trata o § 2º do art. 23 (art. 24). Apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

membro de ordem religiosa (art. 13, inciso VII)<sup>904</sup>. Tais condições devem ser comprovadas perante a autoridade consular, observado o disposto na legislação trabalhista (art. 14). Na condição de religioso (art. 13, inciso VII), o prazo para a concessão de visto é de 1 ano<sup>905</sup>. No caso de estudantes (art. 13, inciso I), o visto é prorrogável mediante prova de seu aproveitamento escolar e de sua matrícula (art. 14, parágrafo único).

Artistas e desportistas, bem como professores e cientistas contratados pelo governo brasileiro só conseguem o visto temporário caso satisfaçam as exigências especiais, estabelecidas pelo CNI, depois de submetido ao Ministério do Trabalho o contrato de trabalho, salvo no caso de comprovada prestação de serviço ao governo brasileiro (art. 15).

O titular do visto relacionado no art. 13, inciso V, ou seja, cientista, professor ou artista contratado pelo governo brasileiro e o portador do visto descrito no art. 13, inciso VII (ministro de confissão religiosa) podem ter seu visto transformado em permanente (art. 37). Todavia, é proibida a transformação em permanente dos vistos de trânsito, de turista, temporário (art. 13, itens I a IV e VI) e de cortesia (art. 38). Ao titular do visto temporário previsto no inciso VII do art. 13 só pode ser concedida a transformação em permanente após dois anos de residência no Brasil (art. 37, § 1º)<sup>906</sup>.

---

<sup>904</sup> O inciso VII do art. 13 foi introduzido pela Lei nº 6.964, de 9 de dezembro de 1981. Apud. Id. Esta providência do governo federal demonstra certa preocupação em relação ao descontentamento da Igreja Católica com o novo Estatuto do Estrangeiro.

<sup>905</sup> Segundo o art. 25 do Dec. Lei nº 86.715, de 1981, os prazos de estada no Brasil para os titulares de visto temporário são: no caso de viagem cultural ou missão de estudos, até dois anos; no caso de viagem de negócios, de até noventa dias; para artista ou desportista, de até noventa dias; para estudante, de até um ano; para cientista, professor, técnico ou profissional de outra categoria, sob regime de contrato ou a serviço do governo brasileiro, de até dois anos; para correspondente de jornal, revista, rádio, televisão, ou agência noticiosa estrangeira, de até quatro anos; para ministro de confissão religiosa, membro de instituto de vida consagrada ou de congregação ou ordem religiosa, de até um ano. Contudo, foram previstas possibilidades de prorrogação, que dependem, principalmente, do contrato de trabalho prestado pelo estrangeiro no Brasil, ou da duração do curso ou missão religiosa. Apud. Ibid.

<sup>906</sup> A Lei 6.964, de 9 de dezembro de 1981 deu nova redação ao art. 36 e reenumerou o art. 37, acrescentando-lhe o parágrafo primeiro. Apud. Ibid.

Ao clandestino ou irregular, é vedada a legalização de sua estada no Brasil<sup>907</sup>. Contudo, o art. 134, introduzido pela Lei nº 6.964, de 1981, instituiu o registro provisório do estrangeiro, para regularizar a situação do alienígena que se encontrasse no Brasil ilegalmente na época. Deste modo, por meio de cédula de identidade expedida pelo Ministério da Justiça, era permitido o exercício de atividade remunerada (art. 134, § 2º). Este registro devia ser requerido dentro de 120 dias da publicação da Lei nº 6.964, de 9 de dezembro de 81, instruído de: cópia autêntica do passaporte ou documento equivalente; certidão fornecida pela representação diplomática ou consular do país de origem do estrangeiro, atestando sua nacionalidade; certidão de nascimento ou casamento; e qualquer outro documento idôneo, capaz de qualificar o requerente (art. 134, § 4º). Esse registro valia por 2 anos improrrogáveis, salvo se existissem acordos bilaterais firmados entre o Brasil e o país de origem do estrangeiro antes do encerramento do prazo (art. 134, §§ 5º e 6º)<sup>908</sup>.

---

<sup>907</sup> Conforme disposto no art. 132 da Lei 6.815, “Art. 132. Fica o Poder Executivo autorizado a firmar, com os Estados de que sejam nacionais, os estrangeiros que estejam em situação ilegal no Brasil, acordos bilaterais por força dos quais tal situação seja regularizada, desde que: I - a regularização se ajuste às condições enumeradas no artigo 18; e II - os estrangeiros beneficiados: a) hajam entrado no Brasil antes de 31 de dezembro de 1978; b) satisfaçam as condições enumeradas no artigo 7º; e c) requeiram a regularização de sua situação no prazo improrrogável de noventa dias a contar da entrada em vigor do acordo. Parágrafo único. Nos acordos a que se refere este artigo deverá constar necessariamente contrapartida pela qual o Estado de que sejam nacionais os estrangeiros beneficiados se comprometa a: I - controlar estritamente a emigração para o Brasil; II - arcar, em condições a serem ajustadas, com os custos de transporte oriundos da deportação de seus nacionais; e III - prestar cooperação financeira e técnica ao assentamento, na forma do artigo 18, dos seus nacionais que, em virtude do acordo, tenham regularizada sua permanência no Brasil”. Apud. Ibid.

<sup>908</sup> Sobre o registro provisório de estrangeiros, outras leis foram editadas durante a década de 80. A Lei nº 7.180, de 20 de dezembro de 1983, dispôs sobre a concessão da permanência no Brasil aos estrangeiros registrados provisoriamente. Deste modo, para aqueles beneficiados pelo art. 134 da Lei 6.815, alterada pela Lei 6.964, cabia, segundo o art. 2º da Lei 7.180, o pedido de permanência por meio de requerimento ao Diretor-Geral do Departamento Federal de Justiça do Ministério da Justiça, devia ser instruído por vários documentos: cópia autenticada da carteira de identidade provisória expedida pelo DPF; declaração de que não era condenado ou processado em outro país por crime doloso passível de extradição segundo a lei brasileira; atestado policial de antecedentes passado pelo órgão competente do lugar de sua residência no Brasil; atestado de saúde fornecido pelo órgão competente do Ministério da Saúde; prova do exercício da profissão ou da posse de bens suficientes à manutenção própria e da família; comprovante do recolhimento de taxa correspondente. Conforme disposto no art. 5º, este requerimento devia ser entregue nos Serviços de Polícia Marítima, Aérea e de Fronteiras, da Superintendência Regional do DPF na Unidade da Federação em que residisse o interessado, até o dia 31 de maio de 1984. Caso fosse concedida a permanência do estrangeiro, este devia se registrar no DPF no prazo de 90 dias, contados da publicação do ato no Diário Oficial, sob pena de caducidade. O registro de permanência automaticamente se estendia aos filhos menores de 21 anos (art. 1º, parágrafo único). Em 1988, nova legislação foi editada. A Lei nº 7.685, de 2 de dezembro, dispôs sobre o registro provisório para o estrangeiro em situação ilegal em território nacional, adotando a Medida Provisória nº 19, de 1988. Desta forma, o registro provisório foi estipulado para todo estrangeiro que tivesse ingressado e permanecido ilegal no território nacional até 1º de julho de 1988 (art. 1º). Tal registro daria ao seu detentor a permanência assegurada por até dois anos, com os mesmos direitos e deveres do estrangeiro possuidor de visto temporário, previsto no art. 13, item V da Lei nº 6.815, incluindo: exercício de atividade remunerada; matrícula em estabelecimento de ensino; e livre locomoção pelo

O visto permanente é conferido ao estrangeiro que se fixe definitivamente no Brasil. Ainda assim, pelo art. 16 a imigração deve centrar seu foco para propiciar mão-de-obra especializada aos vários setores da economia nacional, “[...] visando ao aumento da produtividade, à assimilação de tecnologia e à captação de recursos para setores específicos”<sup>909</sup>. Para que o visto seja conseguido, o estrangeiro deve obedecer às exigências de caráter especial, previstas nas normas de seleção de imigrantes, estabelecidas pelo CNI (art. 17)<sup>910</sup>. É importante salientar que, anteriormente, a concessão do visto permanente podia ficar condicionada ao exercício da atividade do estrangeiro em certa região do país, desde que por período não superior a 5 anos (art. 18)<sup>911</sup>. Neste caso, o inciso XV do art. 5º da Constituição Federal determinou que “É livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens”<sup>912</sup>. Desta forma, no que se refere à impossibilidade de mobilidade entre

---

território nacional (art. 2º). O requerimento deveria ser encaminhado ao Ministro da Justiça até 1º de fevereiro de 1989, instruído com comprovante do pagamento de taxa de registro e apenas um dos seguintes documentos: cópia autêntica do passaporte ou documento equivalente; certidão fornecida pela representação diplomática ou consular do país de que era nacional o estrangeiro, atestando a sua nacionalidade; certidão de registro de nascimento ou casamento; e qualquer outro documento de identificação, que qualificasse o alienígena. Ve z concedido o registro, caberia a expedição de cédula de identidade específica (art. 4º), sendo obrigatória sua expedição aos menores em idade escolar (art. 4º, parágrafo único). Antes de 90 dias do término da validade do registro, caberia sua prorrogação por igual período (art. 5º). Findo este alongamento, o registro provisório poderia ser transformado em visto permanente (art. 6º). O Dec. nº 97.031, de 3 de novembro de 1988, regulamentou a Medida Provisória nº 19. Apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

<sup>909</sup> A Lei 6.964, de 9 de dezembro de 1981 introduziu um parágrafo ao art. 16: “Parágrafo único. A imigração objetivará, primordialmente, propiciar mão-de-obra especializada aos vários setores da economia nacional, visando à Política Nacional de Desenvolvimento em todos os aspectos e, em especial, ao aumento da produtividade, à assimilação de tecnologia e à captação de recursos para setores específicos”. Apud. Ibid.

<sup>910</sup> Conforme o Dec. Lei nº 86.715, de 1981, “Art. 27 - Para obter visto permanente o estrangeiro deverá satisfazer as exigências de caráter especial, previstas nas normas de seleção de imigrantes, estabelecidas pelo Conselho Nacional de Imigração, e apresentar: I - passaporte ou documento equivalente; II - certificado internacional de imunização, quando necessário; III - atestado de saúde; IV - atestado de antecedentes penais ou documento equivalente, a critério da autoridade consular; V - prova de residência; VI - certidão de nascimento ou de casamento; e VII - contrato de trabalho vis ado pela Secretaria de Imigração do Ministério do Trabalho, quando for o caso. § 1º - O visto permanente só poderá ser obtido, salvo no caso de força maior, na jurisdição consular em que o interessado tenha mantido residência pelo prazo mínimo de um ano imediatamente anterior ao pedido. § 2º - O estrangeiro, titular do visto permanente, deverá apresentar aos órgãos federais competentes, ao entrar no território nacional, os documentos referidos nos itens I a III, deste artigo, no parágrafo único do artigo 9º, bem como os exames complementares de saúde constantes das normas técnicas especiais estabelecidas pelo Ministério da Saúde. § 3º - Ressalvados os interesses da segurança nacional e as condições de saúde de que trata o item V do artigo 5º, não se aplicam aos portugueses as exigências de caráter especial previstas nas normas de seleção de imigrantes, nem o disposto no artigo seguinte [concessão de visto condicionada a determinada região do território nacional]”. Apud. Id.

<sup>911</sup> Neste caso, o parágrafo único do art. 28 do Dec. Lei nº 86.715, de 1981, estipulou que a autoridade consular deveria anotar na margem do visto a atividade que seria exercida pelo estrangeiro e a região em que se deveria se fixar. Apud. Ibid.

<sup>912</sup> Apud. Ibid.

as regiões do Brasil, mesmo que para o exercício profissional, o art. 18 do Estatuto do Estrangeiro encontra-se revogado.

Nas situações que exigem a expedição de vistos diplomáticos, oficiais e de cortesia, cabe ao MRE a definição dos casos de sua concessão, prorrogação e dispensa (art. 19). Para estes tipos de vistos, e também para os cobertos por acordos de gratuidade<sup>913</sup>, assim como para os vistos de trânsito, temporários e de turista concedidos a titulares de passaporte diplomático ou de serviço, não são cobrados emolumentos (art. 20).

A validade para a utilização dos vistos foi estipulada em 90 dias pelo parágrafo único do art. 20, contados da data de sua concessão, podendo ser prorrogada pela autoridade consular uma só vez, por igual prazo, cobrando-se as taxas devidas. O art. 129, criou o já mencionado CNI, vinculado ao Ministério do Trabalho, ao qual cabe a orientação e a coordenação das atividades de imigração no Brasil<sup>914</sup>.

É importante enfatizar que a figura do trabalhador fronteiriço foi mantida, a exemplo do disposto nas legislações de 1945 e de 1969, inovando-se ao permitir a presença de estrangeiros em estabelecimentos de ensino de municípios limítrofes brasileiros. Desta forma, ao cidadão de um país fronteiriço que seja domiciliado em cidade contígua ao

---

<sup>913</sup> Segundo o art. 130 da Lei 6.815, “O Poder Executivo fica autorizado a firmar acordos internacionais pelos quais, observado o princípio da reciprocidade de tratamento a brasileiros e respeitadas a conveniência e os interesses nacionais, estabeleçam-se as condições para a concessão, gratuidade, isenção ou dispensa dos vistos estatuídos nesta Lei”. Apud. Ibid.

<sup>914</sup> Os parágrafos do art. 129, da Lei 6.815, estipularam a organização e a composição do CNI, como órgão normativo, da seguinte maneira: “§ 1º O Conselho Nacional de Imigração será integrado por um representante do Ministério do Trabalho, que o presidirá, um do Ministério da Justiça, um do Ministério das Relações Exteriores, um do Ministério da Agricultura, um do Ministério da Saúde, um do Ministério da Indústria e do Comércio e um do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, todos nomeados pelo Presidente da República, por indicação dos respectivos Ministros de Estado. § 2º A Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional manterá um observador junto ao Conselho Nacional de Imigração. § 3º O Poder Executivo disporá sobre a estrutura e o funcionamento do Conselho Nacional de Imigração”. Posteriormente, depois da promulgação da Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992, que dispôs sobre a organização da Presidência de República e dos Ministérios, foi editado o Dec. nº 840, de 22 de junho de 1993, que organizou o funcionamento do CNI, determinando que o mesmo delibera através de resoluções (art. 4º) as competências delimitadas no art. 1º, as de: “I - formular a política de imigração; II - coordenar e orientar as atividades de imigração; III - efetuar o levantamento periódico das necessidades de mão-de-obra estrangeira qualificada, para admissão em caráter permanente ou temporário; IV - definir as regiões de que trata o art. 18 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, e elaborar os respectivos planos de imigração; V - promover ou fornecer estudos de problemas relativos à imigração; VI - estabelecer normas de seleção de imigrantes, visando proporcionar mão-de-obra especializada aos vários setores da economia nacional e captar recursos para setores específicos; VII - dirimir as dúvidas e solucionar os casos omissos, no que diz respeito a imigrantes;



território brasileiro, é admitida sua entrada portando apenas a carteira de identidade nos municípios que se localizam na divisa entre o Brasil e o país vizinho, respeitados os interesses da segurança nacional (art. 21). Caso este estrangeiro queira trabalhar ou mesmo estudar no município contíguo brasileiro, é concedido documento próprio, como a CTPS, capaz de o identificar e caracterizar esta condição (art. 21, § 1º). Ressalva-se, porém, que a expedição destes documentos não confere o direito ao alienígena de residir no país e nem de deixar os limites territoriais da cidade de fronteira em que se ache autorizado a trabalhar e/ou estudar (art. 21, § 2º)<sup>915</sup>.

Em relação à admissão de estrangeiros no território nacional<sup>916</sup>, o art. 7º estabelece pressupostos cuja inobservância implica a não concessão do visto ou invalidação de seus efeitos, caso já tenha sido emitido<sup>917</sup>, não podendo, pois, ser conferidos vistos: a menores de dezoito anos, desacompanhados do responsável legal ou sem a sua autorização expressa (art. 7º, inciso I); aos considerados nocivos à ordem pública ou aos *interesses nacionais* (art. 7º, inciso II); aos anteriormente expulsos do Brasil, salvo caso de revogação da expulsão (art. 7º, inciso III); aos condenados ou processados em outro país por crime doloso, passível de extradição segundo a lei brasileira (art. 7º, inciso IV); ou aos que não satisfaçam as

---

VIII opinar sobre alteração da legislação relativa à imigração, quando proposta por qualquer órgão do Poder Executivo; IX - elaborar seu regimento interno, que deverá ser submetido à aprovação do Ministro de Estado do Trabalho". Apud. Ibid.

<sup>915</sup> No que diz respeito ao estrangeiro residente em país limítrofe, domiciliado em localidade contígua ao território nacional, o art. 62 do Dec. Lei nº 86.715, de 1981, estipula que sua entrada é permitida no Brasil mediante cadastro no DPF, de onde recebe documento especial que o identifica, pela apresentação: de carteira de identidade oficial emitida pelo seu país; de prova de naturalidade; de comprovação de residência em localidade do seu país contígua ao território nacional; de promessa de emprego, ou de matrícula em estabelecimento de ensino brasileiro, conforme o caso; e de prova da inexistência de antecedentes criminais em seu país. Para o exercício profissional, o art. 63 determina que a Delegacia Regional do Trabalho deve carimbar as restrições de validade do documento, limitando-o ao município limítrofe. Apud. Ibid.

<sup>916</sup> Os documentos que servem para a instrução do pedido de visto devem ser apresentados em português. Contudo, também são aceitos os confeccionados em inglês, francês e espanhol, conforme disposto no parágrafo único do art. 7º do Dec. Lei nº 86.715, de 1981. Segundo FRAGA, "Objetivou-se, com essa norma, afastar dificuldades que vinham surgindo em países com idiomas pouco conhecidos". Do mesmo modo, o prazo de validade deve ser anotado no documento de viagem do estrangeiro e não pode estar esgotado no momento da entrada em território nacional. No entanto, excepcionalmente, o DPF pode autorizar a entrada de estrangeiro no território nacional, ainda que esgotado o prazo para a utilização do visto (art. 36, parágrafo único, do Dec. Lei nº 86.715, de 1981). FRAGA, Mirtô. *O novo estatuto do estrangeiro comentado.*, p. 22-23.

<sup>917</sup> Id., p. 19.

condições de saúde estabelecidas pelo Ministério da Saúde (art. 7º, inciso V)<sup>918</sup>. Reiterando, importa enfatizar que o visto concedido pela autoridade consular<sup>919</sup> constitui mera expectativa de direitos, podendo a entrada ser obstada pelas situações previstas no art. 7º, e ainda por outros dispositivos, como no caso dos apátridas<sup>920</sup>, ou pela inconveniência de sua

---

<sup>918</sup> Embora a Lei 6.815 tenha estabelecido que ficaria a cargo do Ministério da Saúde a estipulação das medidas relativas às condições de saúde, o Dec. Lei nº 86.715, de 1981, dispõe, através do seu art. 29, que, apesar de caber ao Ministério da Saúde, por meio da Divisão Nacional de Vigilância Sanitária de Portos, Aeroportos e Fronteiras, o exame e a fiscalização das condições de saúde do estrangeiro candidato à entrada ou permanência no Brasil, tal análise tem obrigatoriamente de considerar a correlação entre a capacidade física do estrangeiro e a profissão a que se destina (art. 29, parágrafo único). O exame de saúde realizado no exterior, para a concessão de visto consular a estrangeiro que pretenda entrar no Brasil, deve ser efetuado por médico da confiança da Repartição consular brasileira (art. 30). Contudo, se o estrangeiro desejar se estabelecer definitivamente no Brasil, o exame de saúde tem de se estender a todo o grupo familiar (art. 31), observando-se alguns critérios, como: em relação aos casados, deve ser realizado exame médico também no cônjuge, nos filhos menores e nos dependentes legais; no que diz respeito aos filhos menores, vale o exame médico dos pais; e no que concerne aos solteiros maiores, o exame médico é individual (art. 32, incisos I, II e III). É importante salientar que a inabilitação de um componente do grupo familiar, por qualquer das restrições constantes dos itens I a III e V a VIII do artigo 52, acarretava, anteriormente, a rejeição de todo o grupo, com exceção dos maiores de 60 anos, dependentes de imigrantes qualificados, desde que portassem doença que não constituísse risco para a saúde pública (art. 33). O art. 52 assim dispunha: “Respeitado o disposto no § 3º do artigo 23, parágrafo único do artigo 33 e no artigo 34, serão impedidos de entrar no território nacional, mesmo com o visto consular em ordem, os estrangeiros portadores de: I - doença mental, de qualquer natureza e grau; II - doenças hereditárias ou familiares; III - doenças ou lesões que incapacitam definitivamente para o exercício da profissão a que se destina; IV - defeito físico, mutilação grave, doenças do sangue e dos aparelhos circulatório, respiratório, digestivo, geniturinário, locomotor e do sistema nervoso que acarretam incapacidade superior a 40%; V - alcoolismo crônico e toxicomania; VI - neoplasia maligna; VII - invalidez; VIII - doenças transmissíveis: - tuberculose, - hanseníase, - tracoma, - sífilis, - leishmaniose, - blastomicose, - tripanossomíase, - e outras, a critério da autoridade sanitária”. Todavia, no caso de interesse nacional, o art. 34 estipulava que as limitações constantes de normas técnicas especiais estabelecidas pelo Ministério da Saúde não constituiriam motivo para o impedimento à concessão do visto permanente ou do temporário, desde que as condições de saúde do estrangeiro não representassem risco à saúde pública, apesar de todas as restrições acima nomeadas. Tais procedimentos foram simplificados pelo Dec. nº 87, de 15 de abril de 1991, que limita as restrições a dois itens fundamentais: a exigência, para a concessão de vistos pelos consulados, do Certificado Internacional de Imunização previsto no Regulamento Sanitário Internacional, dependendo da origem ou do destino do estrangeiro; e, em razão de possíveis epidemias, de medidas temporárias de proteção à saúde pública, que são objeto do Regulamento Sanitário Internacional, e recomendadas por organizações internacionais de saúde (art. 1º). Cf. *Ibid.*, p. 20-21. Apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

<sup>919</sup> Segundo FRAGA, “Se, entretanto, a autoridade consular recusar o visto, por se tratar de estrangeiro considerado nocivo à ordem pública ou aos interesses nacionais ou que não satisfaça as condições de saúde estabelecidas pelo Ministério da Saúde, deverá anotar os dados de qualificação de que dispuser e comunicar o motivo da recusa à Secretaria de Estado das Relações Exteriores. De posse dos dados, a Secretaria enviará circular a todas as autoridades consulares no exterior e dará conhecimento ao Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça e à Secretaria de Imigração do Ministério do Trabalho. É o que dispõe o parágrafo único do art. 5º do Regulamento [Dec. Lei 86.715, de 1981]. Tais cautelas visam a impedir que, recusado o visto por uma autoridade consular, o estrangeiro logre obtê-lo perante outra autoridade no mesmo ou em outro país. A Secretaria de Imigração do Ministério do Trabalho se recusará a visar o contrato de trabalho, que, porventura, lhe venha a ser apresentado. As demais autoridades consulares indeferirão o pedido de visto. O Departamento de Polícia Federal ficará habilitado a impedir a entrada”. FRAGA, Mirtô. *O novo estatuto do estrangeiro comentado.*, p. 23.

<sup>920</sup> No caso do apátrida, além dos requisitos do art. 7º o mesmo deve apresentar prova oficial da possibilidade de regresso ao país de residência ou procedência, conforme art. 4º do Dec. Lei nº 86.715, de 1981. Apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

É importante salientar que o apátrida é o indivíduo sem nacionalidade, sendo que esta situação pode ocorrer em razão de duas circunstâncias: ou a do conflito de leis sobre a nacionalidade entre os Estados, com a aplicação simultânea do *jus soli* do *jus sanguinis*; ou a da perda de nacionalidade de um Estado, sem a aquisição de outra. Cf. FRAGA, Mirtô. *O novo estatuto do estrangeiro comentado.*, p. 22.

presença no território brasileiro, a critério do Ministério da Justiça (art. 26)<sup>921</sup>. O § 2º do art. 26 ainda dispõe que “O impedimento de qualquer dos integrantes da família poderá estender-se a todo o grupo familiar”<sup>922</sup>.

Pelo texto do art. 22, a entrada no território brasileiro só deve ocorrer em locais onde haja fiscalização de órgãos competentes dos Ministérios da Saúde, da Justiça e da Fazenda<sup>923</sup>. Embora o transportador ou seu agente se responsabilize pela manutenção e demais despesas do passageiro ou do tripulante em viagem contínua, que não esteja presente por ocasião da saída do meio de transporte (art. 23)<sup>924</sup>, nenhum estrangeiro procedente do exterior deve afastar-se do local de entrada e inspeção sem que o documento de viagem e o cartão de entrada estejam visados (art. 24)<sup>925</sup>. Contudo, não pode ser mantido no Brasil, sem

---

<sup>921</sup> No que diz respeito aos impedimentos, o art. 51 do Dec. Lei nº 86.715, de 1981, determina que não pode entrar no território nacional quem não apresente documento de viagem ou carteira de identidade, quando admitida. Tal documento de viagem, para ser aceito, deve ser admissível no Brasil, dentro do prazo de validade, sem rasuras ou indícios de falsificações. Se houver impedimento, este deve ser anotado pelo DPF do Ministério da Justiça no documento de viagem do estrangeiro, ouvida a Divisão Nacional de Vigilância Sanitária de Portos, Aeroportos e Fronteiras do Ministério da Saúde, se necessário. Havendo impedimento de saúde, o art. 53 preconiza que a autoridade de saúde comunique ao DPF a necessidade da entrada condicional do estrangeiro, titular de visto temporário ou permanente, no caso de documentação médica insuficiente ou quando julgar indicada a complementação de exames médicos para esclarecimento de diagnóstico. Desta maneira, o DPF é obrigado a reter o documento de viagem onde o estrangeiro se fixe provisoriamente. Cabe, pois, ao DPF anotar, no documento de viagem, as razões do impedimento definitivo, se houver (art. 54). Apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

<sup>922</sup> Apud. Id.

<sup>923</sup> Sobre as condições de entrada no território nacional, o art. 38 do Dec. Lei nº 86.715, de 1981, estipula que, independentemente do meio de transporte utilizado, o estrangeiro é fiscalizado pela Divisão Nacional de Vigilância Sanitária de Portos, Aeroportos e Fronteiras, do Ministério da Saúde, pelo DPF do Ministério da Justiça e pela Secretaria de Receita Federal do Ministério da Fazenda, no local da sua entrada, apresentando os devidos documentos. No caso de entrada por via marítima, a fiscalização faz-se a bordo, no porto de desembarque. No caso de meio aéreo, a fiscalização é feita no aeroporto do local de destino do passageiro, ou no local da transformação do voo internacional em doméstico, a critério do Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça, com os pareceres dos órgãos dantes citados. Na situação em que o visto consular omitir sua classificação ou houver qualquer engano, o DPF pode permitir a entrada do estrangeiro, retendo o seu documento de viagem mas fornecendo-lhe comprovante. Tal documento então é encaminhado ao MRE para a devida correção (art. 39). Em caso de dúvida, o MRE deve ser sempre consultado (art. 40). Contudo, o DPF do Ministério da Justiça pode permitir a entrada condicional de estrangeiro impedido na forma do artigo 53 (impedimento por motivo de saúde suspenso pela autoridade competente), mediante autorização escrita da Divisão Nacional de Vigilância Sanitária de Portos, Aeroportos e Fronteiras, do Ministério da Saúde (art. 41). Apud. Ibid.

<sup>924</sup> Pelo disposto no art. 43, o DPF pode permitir o transbordo ou desembarque de tripulante que, por motivo imperioso, seja obrigado a interromper a viagem no território nacional. Neste caso, cabe ao transportador ou ao seu agente a comunicação prévia do fato, fundamentada e por escrito, ao referido Departamento, assumindo também a responsabilidade pelas despesas decorrentes do transbordo ou desembarque (art. 43, parágrafo único). Ocorrendo situação de transbordo de clandestino, este pode ser permitido se requerido pelo transportador, desde que assumida a responsabilidade pelas despesas dele decorrentes (art. 44). Apud. Ibid.

<sup>925</sup> Conforme determina o art. 49 do Dec. Lei nº 86.715, de 1981, nenhum tripulante estrangeiro, de embarcação marítima de curso internacional, pode desembarcar no território nacional, ou descer à terra, durante a permanência da embarcação no

prévia autorização do Ministério da Justiça, o bilhete de viagem do estrangeiro que esteja em território brasileiro na condição de turista ou em trânsito (art. 25). No caso de clandestino ou impedido, a empresa transportadora deve responder por sua saída do território nacional (art. 27)<sup>926</sup>.

Segundo o art. 30<sup>927</sup>, no caso de o estrangeiro ter sido admitido no Brasil na condição de permanente, de temporário (art. 13, itens I, e de IV a VI), ou de asilado, torna-se obrigado a se registrar perante o Ministério da Justiça<sup>928</sup>, dentro dos trinta dias seguintes à entrada ou à concessão do asilo, e de se identificar pelo sistema datiloscópico, observadas as

---

porto, sem a apresentação da carteira de identidade de marítimo prevista em Convenção da OIT, que pode ser substituída por documento de viagem que contenha sua atribuição. Apud. Ibid.

<sup>926</sup> Segundo o parágrafo único do art. 27 da Lei 6.815, “Na impossibilidade da saída imediata do impedido ou do clandestino, o Ministério da Justiça poderá permitir a sua entrada condicional, mediante termo de responsabilidade firmado pelo representante da empresa transportadora, que lhe assegure a manutenção, fixados o prazo de estada e o local em que deva permanecer o impedido, ficando o clandestino custodiado pelo prazo máximo de trinta dias, prorrogável por igual período”. Apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

<sup>927</sup> Com relação ao registro, o art. 58 determina que este se processe mediante apresentação do documento de viagem que identifique quem estiver se registrando, bem como da cópia do formulário do pedido de visto consular brasileiro, ou de certificado consular do país da nacionalidade, no caso de transformação de visto (art. 58, § 1º). Desta forma, devem constar do formulário de registro nome, filiação, cidade e país de nascimento, nacionalidade, data do nascimento, sexo, estado civil, profissão, grau de instrução, local e data da entrada no Brasil, espécie e número do documento de viagem, número e classificação do visto consular, data e local de sua concessão, meio de transporte utilizado, juntamente com os dados relativos aos filhos menores, e locais de residência, trabalho e estudo (art. 58, § 2º). Apesar de todas estas formalidades, o registro só se efetiva com a comprovação da entrada legal do estrangeiro no País, após a concessão do visto consular respectivo (art. 58, § 3º). Havendo omissão de algum dado da qualificação civil do estrangeiro, em sua respectiva documentação, o mesmo deve apresentar certidões do registro de nascimento ou de casamento, certificado consular ou justificação judicial (art. 58, § 4º). Somente após o deferimento da transformação do visto oficial ou diplomático em temporário ou permanente, publicada no Diário Oficial da União, conforme exposto no art. 73, efetiva-se o registro do estrangeiro nesta situação (art. 58, § 5º). O estudante, beneficiário de convênio cultural, deve também se registrar no MRE, mediante a apresentação do documento de identidade fornecido pelo DPF. Apud. Id.

<sup>928</sup> Segundo o Capítulo IV da Lei 6.815, pode haver alteração dos assentamentos realizados perante o Ministério da Justiça nos seguintes termos: “Art. 43. O nome do estrangeiro, constante do registro (art. 30), poderá ser alterado: I - se estiver comprovadamente errado; II - se tiver sentido pejorativo ou expuser o titular ao ridículo; ou III - se for de pronúncia e compreensão difíceis e puder ser traduzido ou adaptado à prosódia da língua portuguesa. § 1º O pedido de alteração de nome deverá ser instruído com a documentação prevista em Regulamento e será sempre objeto de investigação sobre o comportamento do requerente. § 2º Os erros materiais no registro serão corrigidos de ofício. § 3º A alteração decorrente de desquite ou divórcio obtido em país estrangeiro dependerá de homologação, no Brasil, da sentença respectiva. § 4º Poderá ser averbado no registro o nome abreviado usado pelo estrangeiro como firma comercial registrada ou em qualquer atividade profissional. Art. 44. Compete ao Ministro da Justiça autorizar a alteração de assentamentos constantes do registro de estrangeiro”. Já no caso do cancelamento do registro, o Capítulo VI assim estipula: “Art. 49. O estrangeiro terá o registro cancelado: I - se obtiver naturalização brasileira; II - se tiver decretada sua expulsão; III - se requerer a saída do território brasileiro em caráter definitivo, renunciando, expressamente, ao direito de retorno previsto no artigo 50; IV - se permanecer ausente do Brasil por prazo superior ao previsto no artigo 50; V - se ocorrer a transformação de visto de que trata o artigo 41; VI - se houver transgressão do artigo 18, artigo 36, parágrafo único, ou 98 a 100; e VII - se temporário ou asilado, no término do prazo de sua estada no território brasileiro. § 1º O registro poderá ser restabelecido, nos casos dos itens I ou II, se cessada a causa do cancelamento, e, nos demais casos, se o estrangeiro retornar ao território brasileiro com visto de que trata o artigo 13 ou 16, ou obtiver a transformação prevista no artigo 38. § 2º Ocorrendo a hipótese prevista no item III deste artigo, o estrangeiro deverá proceder à entrega do documento de identidade para estrangeiro e deixar o território brasileiro

disposições regulamentares. Esta obrigatoriedade de registro se estende também aos portadores de visto diplomático, oficial ou de cortesia que tenham de permanecer no país por prazo superior a 90 dias, mesmo existindo acordo para dispensa de visto (art. 32). Em suma, a todo o estrangeiro registrado deve ser fornecido o documento de identidade (art. 33).

O prazo de estada no Brasil pode ser prorrogado para os estrangeiros que tenham entrado na condição de turista, temporário ou asilado, e aos titulares de visto de cortesia, oficial ou diplomático (art. 34). No entanto, a prorrogação para a estadia do turista não deve exceder a noventa dias, podendo ser cancelada a critério do Ministério da Justiça (art. 35).

O titular do visto diplomático ou oficial pode requerer, ao Departamento Federal de Justiça, a transformação de seu visto para temporário, equivalente ao art. 13, incisos I a VI, ou para permanente, conforme o art. 16, desde que o MRE profira parecer favorável (art. 39). Todavia, a transformação do visto oficial ou diplomático em temporário ou permanente importa na cessação de todas as prerrogativas, privilégios e imunidades decorrentes daqueles vistos (art. 39, parágrafo único).

Em relação à atualização do Registro<sup>929</sup>, o art. 44 prevê que a Junta Comercial deve informar o Ministério da Justiça sobre os dados de identificação do estrangeiro que participe do registro de firmas (art. 45). No caso de sociedade anônima, a providência é obrigatória em relação ao estrangeiro que figure na condição de administrador, gerente ou diretor (art. 45, parágrafo único). Na ocorrência de casamentos ou óbitos de estrangeiros, os Cartórios de Registro Civil devem remeter cópia destes registros ao Ministério da Justiça (art. 46). Ainda neste sentido, o art. 47, modificado pela Lei 6.964, de 1981, estabelece que:

---

dentro de trinta dias. § 3º Se da solicitação de que trata o item III deste artigo resultar isenção de ônus fiscal ou financeiro, o restabelecimento do registro dependerá, sempre, da satisfação prévia dos referidos encargos”. Apud. Ibid.

<sup>929</sup> Conforme o art. 76 do Dec. Lei nº 86.715, de 1981, compete ao Ministério da Justiça a autorização para alteração de assentamentos constantes do registro de estrangeiro. Apud. Ibid.

O estabelecimento hoteleiro, a empresa imobiliária, o proprietário, locador, sublocador ou locatário de imóvel e o síndico de edifício remeterão ao Ministério da Justiça, quando requisitados, os dados de identificação do estrangeiro admitido na condição de hóspede, locatário, sublocatário ou morador<sup>930</sup>.

É importante ressaltar que a admissão do estrangeiro a serviço de entidade pública ou privada ou sua matrícula em estabelecimento de ensino só se efetiva oficialmente quando o mesmo se encontra devidamente registrado<sup>931</sup>, excetuando os já aludidos casos de trabalhadores e estudantes fronteiriços (art. 48): tanto as empresas quanto as escolas devem remeter ao Ministério da Justiça as informações acerca da identificação do estrangeiro admitido ou matriculado, que, por sua vez e quando necessário, os encaminha ao Ministério do Trabalho<sup>932</sup>.

---

<sup>930</sup> Apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

É importante ressaltar que este dispositivo foi mudado pela Lei 6.964, de 1980, pois seu texto original, que previa a obrigatoriedade do envio por parte do estabelecimento hoteleiro, da empresa imobiliária, do proprietário, do locador, do sublocador ou do locatário de imóvel e do síndico de edifício a remessa ao Ministério da Justiça dos dados de identificação do estrangeiro admitido na condição de hóspede, locatário, sublocatário ou morador, sem que houvesse qualquer requisição. Antes do abrandamento da redação do art. 46 da Lei 6.815, CERQUEIRA fez crítica ácida ao dispositivo, aproveitando a visita do polonês Karol Wojtyła, o Papa João Paulo II, ao Brasil. Conforme reportagem do Jornal do Brasil de 13 de julho de 1980, datada, portanto anterior à vigência da Lei 6.815 e intitulada *O projeto dos estrangeiros é manifestação de atraso cultural*, transcrita em seu livro, o autor imaginou um telegrama que deveria ser remetido pelo Cardeal Eugênio Salles ao então Ministro da Justiça, Deputado Ibrahim Abi-Ackel: “Excelentíssimo Senhor Ministro da Justiça, Deputado Ibrahim Abi-Ackel. Em cumprimento ao disposto pelo Artigo 46, do Capítulo V, do novo Estatuto dos Estrangeiros, comunico a Vossa Excelência que se encontra hospedado nesta Arquidiocese de São Sebastião do Rio de Janeiro o Papa João Paulo II. Cordiais saudações. Rio de Janeiro, 1 de julho de 1980. Ass. Cardeal Eugênio de Araújo Salles”. Sobre este fato, a reportagem assim concluiu: “O Deputado reconhece que tal providência certamente jamais seria exigida pelo Governo aos cardeais e bispos: afinal o Papa não é um hóspede qualquer. Além disso, o Santo Padre estava em visita oficial e, por isto, dispôs de tratamento de Chefe de Estado. Mas o exemplo foi citado pelo parlamentar para dar bem a idéia da dimensão do projeto do Governo, que obriga a todos quantos hospedarem estrangeiros, mesmo que seja em residências familiares ‘que denunciem ao ministério da Justiça a presença deles em suas casas, ainda que sejam seus parentes’”. Cf. O PROJETO dos estrangeiros é manifestação de atraso cultural. *Jornal do Brasil*. 13/07/1980. Apud. CERQUEIRA, Marcello. *Nova lei de estrangeiros*, p. 41.

<sup>931</sup> Pelo disposto no art. 81 do Dec. Lei nº 86.715, de 1981, o estrangeiro registrado deve comunicar ao DPF a mudança do seu domicílio ou da sua residência em até 30 dias depois de sua efetivação, que pode ser realizada pelo correio (com aviso de recebimento) ou pessoalmente. Contudo, se o deslocamento for para outra Unidade da Federação, a comunicação ao DPF deve ser feita pessoalmente, no local da nova residência ou novo domicílio (art. 81, § 2º). Apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

<sup>932</sup> Segundo o art. 111 do Dec. Lei nº 86.715, de 1981, o estrangeiro admitido na condição de temporário, sob regime de contrato, só pode exercer atividade junto à entidade pela qual fora contratado na oportunidade da concessão do visto. Todavia, se o estrangeiro pretende exercer atividade junto à entidade diversa, deve requerer autorização ao DPF, juntando: prova de registro como temporário; cópia do contrato que gerou a concessão do visto consular; anuência expressa da entidade, pela qual foi inicialmente contratado, para o candidato prestar serviços a outra empresa; e contrato de locação de serviços com a nova entidade, do qual deve constar que o novo empregador assume a responsabilidade de prover o regresso do contratado quando findar o vínculo contratual (art. 111, § 1º). O parecer da Secretaria de Imigração do Ministério do Trabalho, que responde este pedido, deve ser fundamentando. Apud. Id.

Assim, o governo tem o controle sobre o término, a rescisão e a prorrogação do contrato, bem como a suspensão, a conclusão ou o cancelamento da matrícula ou do curso (art. 48, parágrafo único). Obviamente, este artigo atinge e afeta diretamente tanto os imigrantes ilegais quanto os seus filhos, privando-os controladamente de ocupações formais e acesso à educação.

Outros artigos foram colocados no texto legal, para reafirmar o controle governamental sobre o exercício de atividade remunerada do estrangeiro, a exemplo dos seguintes:

Art. 98. Ao estrangeiro que se encontra no Brasil ao amparo de visto de turista, de trânsito ou temporário de que trata o artigo 13, item IV, bem como aos dependentes de titulares de quaisquer vistos temporários é vedado o exercício de atividade remunerada. Ao titular de visto temporário de que trata o artigo 13, item VI, é vedado o exercício de atividade remunerada por fonte brasileira.

Art. 99. Ao estrangeiro titular de visto temporário e ao que se encontre no Brasil na condição do artigo 21, § 1º, é vedado estabelecer-se com firma individual, ou exercer cargo ou função de administrador, gerente ou diretor de sociedade comercial ou civil, bem como inscrever-se em entidade fiscalizadora do exercício de profissão regulamentada.

Art. 100. O estrangeiro admitido na condição de temporário, sob regime de contrato, só poderá exercer atividade junto à entidade pela qual foi contratado, na oportunidade da concessão do visto, salvo autorização expressa do Ministério da Justiça, ouvido o Ministério do Trabalho<sup>933</sup>.

Assim, além de o governo se respaldar para o total domínio do trabalho estrangeiro no Brasil, outros dispositivos ainda o instrumentalizam legalmente a fiscalizar a presença dos alienígenas no país, como o art. 101 ao determinar que o estrangeiro, admitido para o desempenho profissional previamente estabelecido na forma do artigo 18 (exercício de atividade determinada fixada em região previamente estabelecida do Brasil) ou do artigo 37, § 1º (caso do visto transformado de temporário em permanente), não pode mudar de domicílio e atividade profissional e nem exercê-la fora da região estabelecida, só se

admitindo exceção mediante autorização prévia do Ministério da Justiça e ouvido o Ministério do Trabalho, quando necessário. Após a promulgação da Constituição de 1988, a parte do art. 18 que dispunha sobre a possibilidade de concessão de visto condicionada a determinada região do país (cláusula de confinamento) foi considerada inconstitucional, por ferir o direito de ir e vir do estrangeiro.

O art. 102 impõe que todo estrangeiro registrado é obrigado a comunicar ao Ministério da Justiça, no prazo de 30 dias, a mudança do seu domicílio ou residência. E, pelo art. 104, o portador do visto de cortesia, oficial ou diplomático, só pode exercer atividade remunerada em favor do Estado e de organização ou agência internacional, de caráter intergovernamental, para a qual tenha sido contratado. No caso da prestação de serviços para o governo ou para entidades brasileiras, esta só é efetivada com a existência de instrumento internacional, que contenha cláusula específica sobre o assunto, firmado com outro governo.

O § 1º do art. 104 estabelece que o serviçal com visto de cortesia só pode exercer atividade remunerada a serviço particular do titular de visto de cortesia, oficial ou diplomático. Conforme disposto pelo § 3º do mesmo artigo, aos titulares destes vistos não se aplica o disposto na lei trabalhista brasileira.

Embora hoje total ou parcialmente sem efeito por razões de inconstitucionalidade, o Estatuto impedia o estrangeiro:

- De se engajar como tripulante em porto brasileiro, se ingressado no Brasil na condição de turista ou em trânsito, salvo se em navio de bandeira de seu país de origem, por viagem não redonda (que não tivesse ida e volta), a requerimento do transportador ou do seu agente e mediante autorização do Ministério da Justiça.

---

<sup>933</sup> Apud. Ibid.



Atualmente, o art. 178 da Constituição Federal, modificado pela Emenda Constitucional nº 7, de 1995, não impõe restrições ao trabalho de estrangeiros na navegação de cabotagem e de interior, remetendo à lei esta prerrogativa<sup>934</sup>.

- De ser proprietário, independentemente da categoria de visto que portasse, armador ou comandante de navio nacional, inclusive nos serviços de navegação fluvial e lacustre (art. 106, inciso I), interdito este que não se estendia aos navios de pesca (art. 106, § 1º). Este caso, semelhante ao anteriormente descrito, é hordienamente regulado pelo art. 178 da Constituição Federal, modificado pela Emenda Constitucional nº 7, de 1995, o qual dispõe, em seu parágrafo único, que a lei deve estabelecer as condições em que o transporte de mercadorias via marítima pode ser feito por embarcações estrangeiras<sup>935</sup>.
- De ser proprietário de empresa jornalística, de qualquer espécie, e de empresas de televisão e de radiodifusão, bem como sócio ou acionista de sociedade proprietária dessas empresas (art. 106, inciso II), ou mesmo delas fazer parte como responsáveis, orientadores intelectuais ou administrativos (art. 106, inciso III).

---

<sup>934</sup> O antigo art. 178 continha esta redação: "A lei disporá sobre: I - a ordenação dos transportes aéreo, marítimo e terrestre; II - a predominância dos armadores nacionais e navios de bandeira e registros brasileiros e do país exportador ou importador; III - o transporte de granéis; IV - a utilização de embarcações de pesca e outras. § 1.º A ordenação do transporte internacional cumprirá os acordos firmados pela União, atendido o princípio de reciprocidade. § 2.º Serão brasileiros os armadores, os proprietários, os comandantes e dois terços, pelo menos, dos tripulantes de embarcações nacionais. § 3.º A navegação de cabotagem e a interior são privativas de embarcações nacionais, salvo caso de necessidade pública, segundo dispuser a lei". Contudo, a Emenda Constitucional nº 7, de 15 de agosto de 1995, alterou o artigo, que passou a vigorar com a seguinte redação: "Art. 178. A lei disporá sobre a ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre, devendo, quanto à ordenação do transporte internacional, observar os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade. Parágrafo único. Na ordenação do transporte aquático, a lei estabelecerá as condições em que o transporte de mercadorias na cabotagem e a navegação interior poderão ser feitos por embarcações estrangeiras". Apud. Ibid. Sobre a lei complementar, vide nota de rodapé seguinte.

<sup>935</sup> Desta forma, a Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, que ordena o transporte aquaviário, é aplicada: aos armadores, às empresas de navegação e às embarcações brasileiras; às embarcações estrangeiras afretadas por armadores brasileiros; e aos armadores, às empresas de navegação e às embarcações estrangeiras, quando amparados por acordos firmados pela União. É importante ressaltar que a lei traz algumas definições importantes, tais como: *navegação de apoio portuário*, a realizada exclusivamente nos portos e terminais aquaviários, para atendimento a embarcações e instalações portuárias; *navegação de apoio marítimo*, a realizada para apoio logístico a embarcações e instalações em águas territoriais nacionais e na Zona Econômica, que atuem nas atividades de pesquisa e lavra de minerais e hidrocarbonetos; *navegação de cabotagem*, a realizada entre portos ou pontos do território brasileiro, utilizando a via marítima ou esta e as vias navegáveis interiores; e *navegação interior*, a realizada em hidrovias interiores, em percurso nacional ou internacional (art. 2º, incisos VII, VIII, IX e X, respectivamente). Segundo o art. 4º, nas embarcações de bandeira brasileira serão necessariamente brasileiros o comandante, o chefe de máquinas e dois terços da tripulação. E o art. 7º dispõe que "As embarcações estrangeiras somente poderão participar do transporte de mercadorias na navegação de cabotagem e da navegação interior de percurso nacional,

Presentemente, o art. 222 da Constituição Federal, alterado pela Emenda Constitucional nº 36, de 2002, impossibilita que o estrangeiro detenha a propriedade de empresa jornalística, de radiodifusão sonora e de sons e imagens, mas permite, por meio de seu § 1º, que até 30% do capital poderão pertencer, direta ou indiretamente, a estrangeiros. Em relação à orientação intelectual ou administrativa de tais empresas, permanece a proibição para o seu exercício, visto que os §§ 1º e 2º do art. 222 estabelecem que brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 anos devem obrigatoriamente gerir as atividades e elaborar ou editar o conteúdo da programação<sup>936</sup>.

- De possuir, manter ou operar, mesmo como amador, aparelho de radiodifusão, de radiotelegrafia e similar, salvo se em reciprocidade de tratamento (art. 106, inciso XI). Hodiernamente, o estrangeiro não pode sofrer restrições por possuir tais aparelhos. No entanto, no caso de transmissão clandestina, o alienígena poderá ser responsabilizado assim como brasileiros que não possuem concessão, autorização ou permissão para tanto<sup>937</sup>.

---

bem como da navegação de apoio portuário e da navegação de apoio marítimo, quando afretadas por empresas brasileiras de navegação [...]”. Apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

<sup>936</sup> Segundo a redação do antigo art. 222 da Constituição Federal de 1988, “A propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens é privativa de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, aos quais caberá a responsabilidade por sua administração e orientação intelectual. § 1.º É vedada a participação de pessoa jurídica no capital social de empresa jornalística ou de radiodifusão, exceto a de partido político e de sociedades cujo capital pertença exclusiva e nominalmente a brasileiros. § 2.º A participação referida no parágrafo anterior só se efetuará através de capital sem direito a voto e não poderá exceder a trinta por cento do capital social”. Entretanto, a Emenda Constitucional nº 36, de 28 de maio 2002, permitiu a participação de pessoas jurídicas no capital social de empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens, nas seguintes condições: “Art. 222. A propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens é privativa de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, ou de pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede no País. § 1º Em qualquer caso, pelo menos setenta por cento do capital total e do capital votante das empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens deverá pertencer, direta ou indiretamente, a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, que exercerão obrigatoriamente a gestão das atividades e estabelecerão o conteúdo da programação. § 2º A responsabilidade editorial e as atividades de seleção e direção da programação veiculada são privativas de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, em qualquer meio de comunicação social. § 3º Os meios de comunicação social eletrônica, independentemente da tecnologia utilizada para a prestação do serviço, deverão observar os princípios enunciados no art. 221, na forma de lei específica, que também garantirá a prioridade de profissionais brasileiros na execução de produções nacionais. § 4º Lei disciplinará a participação de capital estrangeiro nas empresas de que trata o § 1º. § 5º As alterações de controle societário das empresas de que trata o § 1º serão comunicadas ao Congresso Nacional”. Apud. Id.

<sup>937</sup> Segundo o art. 21, inciso XII, alínea a, da Constituição Federal de 1998, cabe à União explorar -diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão- os serviços de radiodifusão sonora, de sons e imagens e demais serviços de telecomunicações. Apud. Ibid.

- De obter concessão ou autorização para pesquisa, prospecção, exploração e aproveitamento de jazidas, minas e demais recursos minerais e potenciais de energia hidráulica (art. 106, inciso IV).

Nos dias de hoje, pelo disposto no art. 176, alterado pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995, e o art. 177, alterado pela Emenda Constitucional nº 9, também de 1995, a pesquisa e a lavra de jazidas e outros recursos minerais, bem como de potenciais de energia hidráulica, só poderão ser efetuadas mediante concessão da União por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras, com sede e administração no país<sup>938</sup>.

- De ser proprietário ou explorador de aeronave brasileira (art. 106, inciso V).

Conforme o texto da Constituição de 1988, não há qualquer restrição para a concessão, permissão ou autorização às empresas estrangeiras de atividades ligadas à navegação

---

<sup>938</sup> Pelo antigo texto do art. 176, “As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra. § 1.º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o caput deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa brasileira de capital nacional, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas. § 2.º É assegurada participação ao proprietário do solo nos resultados da lavra, na forma e no valor que dispuser a lei. § 3.º A autorização de pesquisa será sempre por prazo determinado, e as autorizações e concessões previstas neste artigo não poderão ser cedidas ou transferidas, total ou parcialmente, sem prévia anuência do Poder concedente. § 4.º Não dependerá de autorização ou concessão o aproveitamento do potencial de energia renovável de capacidade reduzida”. A Emenda Constitucional nº 6, de 15 de agosto de 1995, alterou o disposto no § 1.º, estabelecendo que “A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o “caput” deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas”. Já o art. 177 assim dispunha: “Art. 177. Constituem monopólio da União: I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro; III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores; IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem; V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados. § 1.º O monopólio previsto neste artigo inclui os riscos e resultados decorrentes das atividades nele mencionadas, sendo vedado à União ceder ou conceder qualquer tipo de participação, em espécie ou em valor, na exploração de jazidas de petróleo ou gás natural, ressalvado o disposto no art. 20, § 1.º § 2.º A lei disporá sobre o transporte e a utilização de materiais radioativos no território nacional”. A Emenda Constitucional nº 9, de 9 de novembro de 1995, deu nova redação ao § 1º do art. 177, que passou a ser: “§ 1º A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei”. Esta Emenda também introduziu outro § 2º, o qual dispõe: “A lei a que se refere o § 1º disporá sobre: I - a garantia do fornecimento dos derivados de petróleo em todo o território nacional; II - as condições de contratação; III - a estrutura atribuições do órgão regulador do monopólio da União”. Apud. Ibid.

aérea em território nacional. Assim sendo, também não existe nenhuma proibição à propriedade de aeronaves brasileiras<sup>939</sup>.

- De ser corretor de navios e fundos públicos, leiloeiro e despachante aduaneiro (art. 106, inciso VI) ou mesmo de ser prático de barras, portos, rios, lagos e canais (art. 106, inciso VIII).

Atualmente, segundo o art. 5º da Constituição, inciso XIII, a prática profissional de qualquer ofício é livre, desde que atendidas as qualificações profissionais estabelecidas em lei. Desta forma, como não há outro dispositivo que discrimine tais atividades, seu exercício também é permitido a estrangeiros<sup>940</sup>.

- De participar da administração ou da representação de sindicato ou associação profissional, bem como de entidade fiscalizadora do exercício de profissão regulamentada (art. 106, inciso VII).

Agora, esta proibição é considerada inconstitucional face ao princípio da igualdade, estabelecido no caput do art. 5º, que equipara direitos de brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil.

- De prestar assistência religiosa às Forças Armadas e auxiliares, como também aos estabelecimentos de internação coletiva (art. 106, inciso X).

Hodiernamente, não pode haver distinção entre brasileiros e estrangeiros residentes, conforme dantes relatado. E, além desta importante prerrogativa, os incisos VI e VII do art. 5º determinam a liberdade de crença e o direito à assistência religiosa. Contudo, conforme disposto no inciso VI do § 3º do art. 12, o cargo de oficial das Forças Armadas é privativo de brasileiros natos, o que também exclui a participação de portugueses,

---

<sup>939</sup> Segundo o art. 21 da Constituição Federal de 1988, compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, a navegação aérea (inciso XII, alínea c). Apud. Ibid.

<sup>940</sup> Conforme o art. 5º “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos

segundo o § 1º daquele mesmo artigo. Deste modo, se a assistência religiosa for prestada por oficial do Exército, da Marinha ou da Aeronáutica, ele deverá ser, obrigatoriamente, brasileiro nato<sup>941</sup>.

- De exercer atividade de natureza política ou de interferir nos negócios públicos do Brasil (art. 107), à exceção do português, desde que preenchidas as condições do Estatuto da Igualdade<sup>942</sup>.

Nos dias atuais, conforme a Constituição Federal de 1988, com exclusão dos cargos privativos aos brasileiros natos, descritos pelo art. 12<sup>943</sup>, bem como pela impossibilidade de alistamento eleitoral dos estrangeiros, prevista no art. 14, § 2º, e em vista da proibição aos partidos políticos de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes (contida no art. 17, inciso II), não há outras restrições constitucionais à participação estrangeira em atividades políticas. É importante ressaltar que, de acordo com o art. 5º, inciso LII, não pode ser concedida extradição de estrangeiro por crime político ou de opinião. Do mesmo modo, o inciso I do art. 37, alterado pela Emenda Constitucional nº 19, dispõe que os cargos, empregos e funções públicos são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei<sup>944</sup>;

---

termos seguintes: [...] XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”. Apud. Ibid.

<sup>941</sup> Os textos destes incisos do art. 5º estão na íntegra reproduzidos: “VI - é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias; VII - é assegurada, nos termos da lei, a prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva”. Apud. Ibid.

<sup>942</sup> Sobre o Estatuto da Igualdade (Dec. 70.436, de 18 de abril de 1972), verificar nota de rodapé nº 56.

<sup>943</sup> Pelo disposto no art. 12, § 3º, da Constituição Federal, os cargos privativos de brasileiros natos são os de: Presidente e Vice-Presidente da República; Presidente da Câmara dos Deputados; Presidente do Senado Federal; Ministro do Supremo Tribunal Federal; da carreira diplomática; de oficial das Forças Armadas. Em relação aos portugueses, o § 1º do mesmo artigo assim dispõe: “Aos portugueses com residência permanente no País, se houver reciprocidade em favor dos brasileiros, serão atribuídos os direitos inerentes ao brasileiro nato, salvo os casos previstos nesta Constituição”. Apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

<sup>944</sup> O texto do art. 37 da Constituição Federal, modificado pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, que havia modificado o regime da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas, bem como do custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, assim dispõe: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de

- De organizar, criar ou manter sociedade ou quaisquer entidades de caráter político, ainda que por finalidade apenas a propaganda ou a difusão, exclusivamente entre compatriotas, de idéias, programas ou normas de ação de partidos políticos do país de origem (art. 107, inciso I) bem como organizar ou participar de desfiles, passeatas, comícios e reuniões de qualquer natureza (art. 108, inciso III).

Pelo disposto na Constituição Federal de 1988, é livre a associação para fins lícitos e pacíficos, bem como a reunião em locais públicos, desde que não obste outra agregação previamente convocada. Tais direitos também se estendem aos estrangeiros, pois estão dispostos em incisos do art. 5º da Constituição Federal<sup>945</sup>.

- De exercer ação individual, junto a conterrâneos ou não, no sentido de obter adesão a idéias, programas ou normas de ação de partidos ou facções políticas, de qualquer país, mediante coação ou constrangimento de qualquer natureza (art. 107, inciso II).

Neste caso, pelo disposto no inciso XX do art. 5º da Constituição de 1988, que tem validade tanto para brasileiros quanto para estrangeiros, ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado a qualquer entidade.

Excepcionalmente, o § 2º do art. 106 permitia ao português que tivesse reconhecido seus direitos em razão do já mencionado Estatuto da Igualdade: assumir responsabilidade bem como orientação intelectual e administrativa das empresas mencionadas no inciso II do art. 106 (empresas jornalísticas, de radiodifusão de som e

---

legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei". Apud. Id.

<sup>945</sup> Pelo disposto nos incisos do art. 5º é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens (inciso XV); todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente (inciso XVI); é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar; (inciso XVII); a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento (inciso XVIII); as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado (inciso XIX); constitui crime inafiançável e imprescritível a

imagem); prestar assistência religiosa às Forças Armadas, e ser proprietário, armador ou comandante de navio nacional, inclusive de navegação fluvial e lacustre. Obviamente, na atualidade todas estas atividades devem ser exercidas de acordo com as limitações constitucionais descritas nos parágrafos anteriores.

Pelo disposto no art. 108, aos demais alienígenas permitiam-se, o que ainda é lícito, a associação de estrangeiros para fins culturais, religiosos, recreativos, beneficentes ou de assistência, assim como sua filiação a clubes sociais e desportivos, ou a quaisquer outras entidades com iguais desígnios, juntamente com a possibilidade de participação em reuniões comemorativas de datas nacionais ou acontecimentos de significação patriótica. Entretanto, há caso em que esta permissibilidade era limitada pelo Ministério da Justiça, ou seja, porque lhe cabia a autorização para o funcionamento das mencionadas entidades que tivessem mais da metade de associados estrangeiros (art. 18, parágrafo único). E, mesmo assim, se as instituições passassem a exercer atividades proibidas, teriam seus registros sumariamente cancelados pelo dito Ministério, acarretando a automática suspensão de funcionamento e ensejando a dissolução judicial das mesmas (art. 109). Por fim, cabia ao Ministro da Justiça, sempre que considerasse conveniente aos *interesses políticos*, impedir que estrangeiros realizassem conferências, congressos e exposições artísticas ou folclóricas (art. 110). Atualmente a ingerência do Ministério da Justiça nos casos acima descritos é vedada pelo disposto nos incisos XVII, XVIII e XIX do art. 5º, inciso, da Constituição Federal de 1988<sup>946</sup>.

Do estudo desta norma, que vem sofrendo alterações e ajustes principalmente em virtude da Carta Magna de 1988 e de posteriores tentativas de correção e aperfeiçoamento (através de leis esparsas, portarias do Ministério do Trabalho, regulamentos expedidos pelo

---

ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado democrático (inciso XLIV); não será concedida extradição de estrangeiro por crime político ou de opinião (inciso LII). Apud. Ibid.

CNI, e outros, já mencionados atrás ou nomeados nas páginas vindouras), depreendem-se alguns conceitos importantes e de interesse para o estudo em pauta. Tais conceitos se configuraram ao longo da evolução legislativa, do início do séc. XIX ao final do séc. XX, dentre os quais este se destacando:

- *Passaporte* faz menção ao documento de viagem emitido pela administração do Estado para seus nacionais, a fim de habilitá-los à visitação de países estrangeiros<sup>947</sup>.
- *Visto* refere-se ao ato administrativo de competência do MRE, que se materializa através de autorização consular registrada no passaporte, com vistas a permitir a entrada e permanência do estrangeiro no país, após satisfeitas as condições previstas na legislação de imigração vigente<sup>948</sup>. Do ponto de vista formal, o visto é a anotação que consta no passaporte do estrangeiro, feita por autoridades diplomáticas, consulares ou administrativas<sup>949</sup>.
- *Trabalhador estrangeiro* é a expressão que descreve todo indivíduo que não tem a nacionalidade do Estado em cujo território se encontra<sup>950</sup> exercendo atividade produtiva.
- *Entrada de estrangeiros no Brasil* diz respeito, por sua vez, ao preenchimento de condições essenciais de admissibilidade e ao cumprimento de procedimentos subjacentes, de acordo com a lei de imigração em vigor, para que o estrangeiro não residente no Brasil possa regularmente entrar e permanecer no país<sup>951</sup>.
- *Entrada de estrangeiros para o trabalho no Brasil*: da junção dos dois conceitos imediatamente acima, esta extensa expressão se alude ao ato administrativo do MRE para a concessão de visto referente ao trabalho para estrangeiros não residentes no país,

---

<sup>946</sup> O texto dos incisos mencionados constam da nota de rodapé anterior.

<sup>947</sup> CAVARZERE, Thelma Thais. *Direito internacional da pessoa humana.*, p. 96.

<sup>948</sup> MINISTÉRIO DO TRABALHO. *Manual para autorização de trabalho a estrangeiros: instruções e procedimentos.* Brasília, MTb/CGI, 1997, p. 7.

<sup>949</sup> CAVARZERE, Thelma Thais. *Direito internacional da pessoa humana.*, p. 102.

<sup>950</sup> FRAGA, Mirtô. *O novo estatuto do estrangeiro comentado.*, p.1.



mediante tramitação de requerimento de permanência junto ao MTE, do qual depende a autorização de temporariedade, e parecer do Ministério da Justiça.

Assim, a atuação do atual MTE foi intensificada pelo novo Estatuto do estrangeiro, pois de fato ficou responsável, a partir da edição da lei, pela *autorização de trabalho a estrangeiros*. Isto, em virtude de que a autorização faz referência ao ato administrativo do MTE, exigido pelas autoridades consulares brasileiras em conformidade com a legislação vigente, com fins de concessão de vistos permanentes ou temporários a estrangeiros que desejam permanecer trabalhando no país<sup>952</sup>. E, segundo o MTE, só será concedida Autorização de Trabalho a Estrangeiros se houver correlação entre a atividade que o estrangeiro irá exercer, sua experiência profissional e o objeto social da empresa<sup>953</sup>.

Hodiernamente, em razão da Constituição de 1988, algumas restrições ao trabalho estrangeiro deixaram de existir, como aquelas contidas na CLT a respeito da proporcionalidade de 2/3 para brasileiros sobre a quantidade de empregados e o valor da folha de pagamento (art. 352 e seguintes). O que vige atualmente, segundo o art. 5º da Constituição Federal, é que a igualdade estabelecida perante a lei entre brasileiros e estrangeiros residentes, no Brasil, se estende ao livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão (inciso XIII). Portanto, qualquer discriminação, mesmo que indireta, é considerada inconstitucional, revogando-se, em conseqüência, as restrições ao exercício profissional privado relativo a corretagem de navios e fundos públicos, leiloeiros, despachantes aduaneiros e práticos de portos. Do mesmo modo, permite-se a participação de estrangeiros na administração de sindicatos ou de entidades de fiscalização do exercício profissional.

---

<sup>951</sup> ALONSO, Annibal Martins. *Estrangeiros no Brasil: legislação anotada e atualizada*. Rio de Janeiro : Freitas Bastos, 1960, p.13.

<sup>952</sup> Id., p. 7.

<sup>953</sup> MINISTÉRIO DO TRABALHO. *Manual para autorização de trabalho a estrangeiros.*, p. 7.

Neste mesmo sentido, a Lei 9.842, de 7 de outubro de 1999, revogou os arts. 723, 724 e 725 da CLT<sup>954</sup>, impossibilitando a expulsão de estrangeiros que instigassem à prática de greve. Segundo PRUNES<sup>955</sup>, essa passagem já se encontrava tacitamente revogada pelos arts. 9º e 37, inciso VII, da Constituição Federal<sup>956</sup>.

Conforme dantes mencionado, vigoram presentemente várias Portarias e Resoluções (Normativas e Administrativas) que dispõem sobre a autorização de trabalho para estrangeiros no Brasil. Dentre as principais normas administrativas vigentes, só as mais importantes são comentadas, a seguir, em relação à entrada de mão-de-obra estrangeira no Brasil. No entanto, convém ressaltar que o Dec. Lei nº 691, de 18 de julho de 1969, ainda disciplina a não-aplicação de diversas disposições da legislação trabalhista, conforme relatado no Capítulo anterior, aos contratos de técnicos estrangeiros, com estipulação de pagamento de salários em moeda estrangeira.

Retomando a acima mencionada questão das Portarias e Resoluções, a Portaria nº 3.721, de 31 de outubro de 1990, do Ministério do Trabalho e da Previdência Social<sup>957</sup>, baixa instruções para o processamento de chamada de mão-de-obra estrangeira, tanto em

---

<sup>954</sup> Segundo os mencionados artigos: “Art. 723. Os empregados que, coletivamente e sem prévia autorização do tribunal competente, abandonarem o serviço, ou desobedecerem a qualquer decisão proferida em dissídio, incorrerão nas seguintes penalidades: a) suspensão do emprego até seis meses, ou dispensa do mesmo; b) perda do cargo de representação profissional em cujo desempenho estiverem; c) suspensão, pelo prazo de dois anos a cinco anos, do direito de serem eleitos para cargo de representação profissional. Art. 724. Quando a suspensão do serviço ou a desobediência às decisões dos tribunais do Trabalho for ordenada por associação profissional, sindical ou não, de empregados ou de empregadores, a pena será: a) se a ordem for ato de assembléia, cancelamento do registro da associação, além da multa de Cr\$ 5.000,00 (cinco mil cruzeiros), aplicada em dobro, em se tratando de serviço público; b) se a instigação ou ordem for ato exclusivo dos administradores, perda do cargo, sem prejuízo da pena cominada no artigo seguinte. Art. 725. Aquele que, empregado ou empregador, ou mesmo estranho às categorias em conflito, instigar à prática de infrações previstas neste capítulo, ou se houver feito cabeça de coligação de empregadores ou de empregados, incorrerá na pena de prisão prevista na legislação penal, sem prejuízo das demais sanções cominadas. § 1º Tratando-se de serviços públicos, ou havendo violência contra pessoa ou coisa, as penas previstas neste artigo serão aplicadas em dobro. § 2º O estrangeiro que incidir nas sanções deste artigo, depois de cumprir a respectiva penalidade, será expulso do país, observados os dispositivos da legislação comum”. Apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

<sup>955</sup> PRUNES, José Luiz Ferreira. *Contratos de trabalho de estrangeiros no Brasil e de brasileiros no exterior.*, p. 165.

<sup>956</sup> Segundo o caput do art. 9 da Constituição Federal, fica assegurado o direito de greve, cabendo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender. Já o art. 37 instituiu a obediência por parte da administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao direito de greve, que é exercido nos termos e nos limites definidos em lei complementar (art. 37, inciso VII). Apud. SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira.

caráter permanente quanto temporário, solicitada por pessoa jurídica estabelecida no Brasil. E para que a autorização de trabalho seja concedida, o respectivo requerimento deve estar acompanhado por vários documentos, inclusive pelo contrato de trabalho firmado com o estrangeiro, que obrigatoriamente deve informar a remuneração que será recebida pelo contratado, bem como o caráter imprescindível de sua vinda ao Brasil (art. 1º, inciso VII). Quando se tratar de chamada de administrador, gerente ou diretor de sociedade comercial ou civil com poderes de representação geral, devem ser apresentados também: a comprovação do vínculo associativo da empresa estrangeira, de onde provém o candidato, com a empresa nacional; o ato de indicação do estrangeiro para a atividade; e o documento de efetivação do candidato na função, no caso de solicitação do visto permanente<sup>958</sup>.

A Portaria nº 606, de 2 de dezembro de 1991, do então Ministério do Trabalho, definiu os procedimentos para a permanência de estrangeiros no Brasil a título de reunião familiar<sup>959</sup>; e neste mesmo sentido, a Resolução Normativa-CNI nº 36, de 28 de setembro de 1999, estipulou que se consideram dependentes legais e, portanto, passíveis de obtenção de visto temporário ou permanente: os filhos solteiros menores de 21 anos que não possam prover seu sustento; os ascendentes, desde que demonstrada a necessidade de amparo da família; os irmão, neto ou bisneto, caso sejam órfãos, solteiros e menores de 21 anos, ou, independente da idade, quando não puderem prover seu sustento; o cônjuge de cidadão brasileiro; e o cônjuge de estrangeiro residente no Brasil, tanto em caráter permanente quanto temporário<sup>960</sup>.

A Resolução Administrativa-CNI, nº 1, de 29 de julho de 1996, regulamenta o pedido de reconsideração ao CNI, que deve ser feito através de requisição única por parte do

---

<sup>957</sup> Na época da edição da mencionada Portaria, esta era a denominação do atual Ministério do Trabalho e Emprego.

<sup>958</sup> Apud. PRUNES, José Luiz Ferreira. *Contratos de trabalho de estrangeiros no Brasil e de brasileiros no exterior*, p. 203.

<sup>959</sup> GARCIA JÚNIOR., Armando Álvares. *Imigração e atividade do estrangeiro no Brasil*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999, p. 39.

interessado, dentro do prazo de 40 dias contínuos contados da publicação no Diário Oficial da União da decisão, excluindo-se o dia do início. Este pedido deve ser fundamentado, acompanhado com as respectivas provas<sup>961</sup>.

Em relação a situações especiais e casos omissos, a Resolução Normativa-CNI nº 27, de 25 de novembro de 1998, estabelece que cabe ao CNI a análise individual destas situações. Desta feita, de acordo com sua decisão, o estrangeiro pode ou não obter visto adequado<sup>962</sup>.

A Resolução Normativa-CNI nº 2, de 21 de maio de 1997, dispõe sobre a chamada mão-de-obra a serviço do governo brasileiro, que deve ser feita através de contrato, convênio ou em decorrência de ato internacional em que o Brasil seja parte (art. 1º). Portanto, ao estrangeiro que vier ao país nestas condições será concedido o visto temporário, prorrogável enquanto perdurar a prestação de serviços (art. 2º)<sup>963</sup>. A Resolução Normativa-CNI nº 35, de 28 de setembro de 1999, também se reporta ao tema em termos semelhantes aos da Resolução nº 2<sup>964</sup>.

A Resolução Normativa-CNI nº 9, de 10 de novembro de 1997, estabelece que os vistos previstos pela Lei 6.815, de 1980, poderão ser concedidos no exterior pelas Missões diplomáticas, Repartições consulares, Vice-consulados e pelos Consulados honorários, quando autorizados pela Secretaria de Estado das Relações Exteriores (art. 1º)<sup>965</sup>.

A Resolução Normativa-CNI nº 12, de 13 de maio de 1998, regula os critérios de escolaridade e experiência para autorização de trabalho a estrangeiro no Brasil, sob visto temporário com vínculo empregatício, pela apresentação de diplomas, certificados ou declarações que provem o desempenho de suas atividades. Por tais documentos, deve ser

---

<sup>960</sup> Apud. PRUNES, José Luiz Ferreira. *Contratos de trabalho de estrangeiros no Brasil e de brasileiros no exterior*, p. 256.

<sup>961</sup> Apud. Id., p. 224.

<sup>962</sup> Apud. Ibid., p. 283.

<sup>963</sup> Apud. Ibid., p. 157.

comprovada a experiência de 2 anos no exercício de profissão de nível superior, desde a conclusão do curso de graduação que o habilitou para a atividade, ou de 3 anos para o exercício de profissão de nível médio, com escolaridade mínima de 9 anos (art. 1º, § 1º). Estas comprovações devem ser autenticadas por repartições consulares brasileiras e traduzidas por tradutor juramentado no Brasil (art. 1º, § 2º). É importante destacar que a chamada de mão-de-obra estrangeira deve ser obrigatoriamente justificada pela empresa ou pela instituição contratante<sup>966</sup>.

A Resolução Normativa-CNI nº 16, de 18 de agosto de 1998, determina os procedimentos para a concessão de visto a professor ou pesquisador de alto nível e ainda para cientistas estrangeiros, a fim de participarem de conferências ou reuniões na área de pesquisa e desenvolvimento, ou para integrarem missão de estudos ou de cooperação. No caso de sua presença em congressos, seminários ou grupos de investigação do conhecimento, desde que não remunerados, podem receber o visto de turista previsto no inciso II do art. 4º do Estatuto do Estrangeiro. O ressarcimento de despesas de estada, tanto diretamente quanto por diárias, não elide a concessão do visto de turista (art. 1º, parágrafo único). Contudo, ao professor, cientista ou pesquisador que pretenda vir ao país em missão de estudos, vinculada a instituições de ensino ou de pesquisa e desenvolvimento devidamente reconhecidas, sem contrato de trabalho, pode ser concedido o visto temporário, previsto no inciso I do art. 13 da Lei 6.815. Todavia, o estrangeiro pode receber *pro labore* se sua permanência não ultrapassar 90 dias ou receber bolsa de pesquisa de entidades oficialmente reconhecidas<sup>967</sup>.

---

<sup>964</sup> Apud. Ibid., p. 201.

<sup>965</sup> Apud. Ibid., p. 313.

<sup>966</sup> Apud. Ibid., p. 43-45.

<sup>967</sup> Apud. Ibid., p. 80.

A Resolução Normativa-CNI nº 16 também abrange estudantes de qualquer nível de graduação ou pós-graduação. Quanto a estes, independente de receberem bolsa de estudo, é concedido visto temporário, previsto no inciso IV do art. 13 do Estatuto do Estrangeiro. No entanto, quando o educando não contar com auxílio governamental, deve provar junto à autoridade consular que dispõe de recursos suficientes para se manter no país durante o período de seu estudo<sup>968</sup>.

A Portaria nº 3.384, de 15 de dezembro de 1987, do Ministério do Trabalho, dispõe sobre o trabalho de artistas, técnicos em espetáculos de diversões e músicos estrangeiros, regulando a concessão de visto de trabalho para estas atividades<sup>969</sup>. Neste mesmo sentido, a Resolução Normativa-CNI nº 33, de 10 de agosto de 1999, coordena a concessão de autorização de trabalho a estrangeiros na condição de artista ou desportista, sem vínculo empregatício. Esta Resolução também abrange técnicos em espetáculos de diversões e demais profissionais auxiliares das atividades de artistas e desportistas (art. 1º, parágrafo único). Para que a autorização de trabalho seja formalizada, é necessária a apresentação de vários documentos que provem, dentre outras coisas: o objeto do contrato; o título do programa, espetáculo ou produção, ainda que provisório, com a indicação do personagem ou da obra, quando for o caso; a remuneração e a forma de pagamento; os locais, dias e horários dos eventos; a relação de todos os integrantes do grupo, se houver; a qualificação do responsável legal pelo contratante, em cada um dos estados onde se apresente o contratado, para efeito de notificação, quando aprover às autoridades regionais; e os ajustes sobre viagens e deslocamentos<sup>970</sup>. No caso de atletas estrangeiros amadores e menores de 21 anos, que venham se aprimorar no Brasil, a Resolução Normativa-CNI nº 26,

---

<sup>968</sup> Apud. Ibid., p. 80.

<sup>969</sup> Apud. Ibid., p. 316.

<sup>970</sup> Apud. Ibid., p. 41.

de 25 de novembro de 1998, disciplina a concessão de visto temporário segundo o inciso I do art. 14 da Lei 6.815<sup>971</sup>.

A Resolução Normativa-CNI nº 38, de 28 de setembro de 1999, dispõe sobre a vinda de estrangeiro para a realização de reportagens e/ou filmagem de fundo jornalístico, noticioso e/ou comercial<sup>972</sup>. Nesta situação, concede-se o visto temporário mediante a apresentação de correspondência do meio de comunicação ao qual esteja vinculado o repórter, bem como do documento de viagem com validade superior a seis meses, de duas fotografias, de passagem de retorno e da prova dos meios financeiros compatíveis com a viagem<sup>973</sup>.

A Resolução Normativa-CNI nº 43, de 28 de setembro de 1999, disciplina a concessão de visto a estrangeiro que pretenda vir ao Brasil sob os auspícios de acordo de cooperação internacional reconhecido pelo MRE. Neste caso, os profissionais que desejam entrar no país na qualidade de técnicos, prestadores de serviços, voluntários, especialistas, cientistas e pesquisadores, junto a entidades oficiais, privadas ou não-governamentais,

---

<sup>971</sup> Apud. Ibid., p. 52.

<sup>972</sup> Segundo a experiência da jornalista americana Laurie Goering, do Chicago Tribune, a obtenção de vistos para jornalistas não era uma tarefa das mais fáceis. Conforme reportagem publicada no jornal *Estado de São Paulo*, em 1998, o primeiro visto concedido à repórter demorou a chegar a suas mãos pois foi remetido à China -em razão de terem colocado em seu documento a abreviação CHI, o que, obviamente, confundiu o correio sobre seu destino. Contudo, na ocasião da renovação do visto, a burocracia revelou-se tão grande que tornou o processo administrativo moroso. A autora relata que foi à Delegacia da Receita Federal para se informar a respeito dos procedimentos e a relação dos documentos necessários incluía: cópias autenticadas de cada página do seu passaporte; prova de pagamento de taxa em um banco estadual; requerimento formal de duas páginas, preenchido em duplicata; e uma carta de seu chefe brasileiro, confirmando o emprego. Em relação a este item, a situação complicou-se ainda mais, pois, “Como única representante do Chicago Tribune no Brasil, sou minha própria chefe. Expus meu dilema, mas responderam-me que não havia exceções -a carta deveria ser escrita por meu chefe no Brasil e não pelo meu chefe de Chicago. Se sou eu, que seja. Em casa escrevi uma carta elogiando os atributos de Laurie Goering, correspondente do Chicago Tribune, e a assinei. Quando voltei à Receita Federal, meu requerimento havia sido rejeitado, mas não pela razão que eu esperava. Na minha carta, disse o homem que ficava atrás do balcão, havia uma data, de pouca importância, incorreta. E a carta não era suficientemente longa ou ‘suficientemente complicada’. Desconcertada, perguntei o que estava faltando. Nada, disse o burocrata. A carta simplesmente ocupa dois parágrafos, o que é muito pouco para algo de tão grande peso. Eu teria de tentar novamente. Felizmente, ele me forneceu uma amostra do que, segundo acreditava, seria uma carta adequadamente floreada. Quando retornei, em agosto, meu pedido fora aceito, e recebi um protocolo, uma tira estreita de papel que serviria como visto temporário”. A autora ainda teve outros problemas com este protocolo, bem como com a expedição definitiva de seu visto temporário. Cf. GOERING, Laurie. Americana relata a dificuldade de tirar visto no Brasil. *Estado de São Paulo*. 29.07.1998. Disponível em [www.estado.estadao.com.br/edicao/pano/98/07/28/capa980728.html/edicao/pano/98/07/28/capa980728.html](http://www.estado.estadao.com.br/edicao/pano/98/07/28/capa980728.html/edicao/pano/98/07/28/capa980728.html). Acesso em 31/08/2001.

<sup>973</sup> Apud. PRUNES, José Luiz Ferreira. *Contratos de trabalho de estrangeiros no Brasil e de brasileiros no exterior.*, p. 248.

podem portar o visto temporário previsto no inciso I do art. 13 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980 (art. 1º). Para que este seja concedido, sua solicitação nas Missões diplomáticas deverá vir acompanhada de cópia do acordo original de cooperação, bem como do *memorandum* de entendimento, protocolo adicional, ou documento equivalente, nos quais conste expressamente a vinda do *cooperante*. Ainda devem acompanhar o pedido de visto: a comprovação da capacidade profissional do interessado, sem prejuízo do disposto na Resolução-CNI nº 12, de 1998; o termo de compromisso de repatriação do estrangeiro e de sua família, se for o caso, na ocasião do vencimento do prazo de validade do visto, com duração de 2 anos, ou no final do acordo de cooperação; e o convite ao interessado, no qual ficam estabelecidas as condições de estada, a atividade a ser desenvolvida, o prazo pretendido e a declaração do *cooperante* que não será remunerado por fonte situada no Brasil<sup>974</sup>.

A Resolução Normativa-CNI nº 34, de 10 de agosto de 1999, determina as condições para a autorização de trabalho e concessão de visto a estrangeiros sob contrato de prestação de serviço, sem vínculo empregatício, referente a: assistência técnica, acordo de cooperação, convênio ou instrumentos similares. Nestas situações, o pedido formulado junto ao MTE deve ser acompanhado de vários documentos, dentre os quais a cópia autenticada do contrato, acordo, convênio ou instrumento similar, com especificação pecuniária em moeda estrangeira (art. 2º)<sup>975</sup>.

É importante salientar que a maioria das Resoluções e Portarias foi editada após 1994, quando o processo de privatização já havia se iniciado no Brasil. Isso motivou a considerável intensificação da preocupação do governo brasileiro em relação ao aumento da entrada de trabalhadores estrangeiros, no país, após a ocorrência das privatizações.

---

<sup>974</sup> Apud. Id., p. 19.

<sup>975</sup> Apud. Ibid., p. 50-51.



Essa preocupação, mesmo que tardia, foi amplamente noticiada pela imprensa, que alardeou as conseqüências que o aumento da concessão de vistos poderia trazer ao mercado de trabalho brasileiro. Como exemplos, citam-se quatro reportagens, com fontes de informação situadas entre 1996 e 2001, todas versando sobre o afluxo de trabalhadores estrangeiros para o Brasil.

Na primeira delas, o jornalista Wladimir Netto, da revista *Veja*, publicou reportagem *Alô gringos*, em 09/10/1996, pela qual informou que, segundo a Coordenação de Imigração do Ministério do Trabalho, o ingresso de estrangeiros a trabalho no Brasil havia triplicado nos últimos 3 anos, afirmando que:

Em contraste com os imigrantes tradicionais, de pouca ou nenhuma instrução, predominam entre os recém-chegados engenheiros, executivos, professores e técnicos. É gente que já desembarca com emprego garantido — na maioria dos casos, postos-chave em multinacionais com sede em seus países de origem. Eles ganham altos salários (há casos de até 15.000 reais) e contam com facilidades pagas pela empresa, carro, casa e escola para filho. [...] Desde 1993, o Ministério do Trabalho tem o registro de 46.400 estrangeiros. (Estima-se que 140.000 parentes tenham vindo junto.) A grande maioria, 29.600, chegou depois de janeiro de 1995. Léo Frederico Cinelli, coordenador de imigração do ministério, aponta três motivos para o afluxo de trabalhadores qualificados: a abertura do mercado brasileiro, a estabilidade econômica e as facilidades de transporte e comunicação. Os lugares de origem são, quase sempre, os países que mais investem no Brasil. Com os maiores investimentos estrangeiros no país, os Estados Unidos mandaram a maior quantidade de trabalhadores, 675 só neste ano<sup>976</sup>.

Em 29 de maio de 1999, os jornalistas Gustavo Alves e Liliana Pinheiro publicaram no jornal *Estado de São Paulo* reportagem<sup>977</sup> sobre denúncia feita pela Força Sindical acerca do descontrole da entrada de trabalhadores estrangeiros no Brasil. Tais cargos seriam, em sua maioria, os mais altos postos em empresas multinacionais. A

---

<sup>976</sup> Cf. NETTO, Wladimir. Alô gringos: aumentam a quantidade e a qualificação dos estrangeiros no país. *Veja*. 09/10/1996, p. 71.

<sup>977</sup> Cf. ALVES, Gustavo; PINHEIRO, Liliana. Dornelles demite auxiliares que controlavam o visto: centrais sindicais deverão formular política de entrada de trabalhadores no País. *Estado de São Paulo*. 29/05/1999. Disponível em <<http://www.estado.estadao.com.br/edicao/pano/99/05/28/eco952.html>>. Acesso em: 30/09/2001.

acusação, conforme a reportagem, levou o então Ministro do Trabalho, Francisco Dornelles, a demitir o diretor e o subdiretor do setor de imigração do Ministério e a priorizar a participação dos sindicatos na política imigratória brasileira.

Em 24 de janeiro de 2000, as jornalistas Maria Delmas e Irany Tereza informaram, através do jornal *Estado de São Paulo*, que 26.723 profissionais estrangeiros obtiveram visto para trabalho no Brasil. Desta forma, as autoras apuraram que a média anual no fim dos anos 90 foi de 13,3 mil, três vezes maior que o nível de 1995. Conforme o Ministro Dornelles, citado pela reportagem, a situação já estava se normalizando, pois de 1998 a 1999 houve redução de imigração em cerca de 2 mil trabalhadores. Mas, de acordo com as próprias jornalistas:

Antes das privatizações em telefonia e energia elétrica, da abertura do mercado do petróleo e da compra de bancos nacionais por conglomerados multinacionais, o total de entrada de mão-de-obra no País ficava em torno de 4,5 mil. Segundo dados da Coordenação-Geral de Imigração do Ministério do Trabalho, a inclusão de artistas e do contingente de marítimos da navegação de cabotagem nas estatísticas distorce muito o resultado. Pelos cálculos do Ministério, o total de estrangeiros que veio disputar mercado de trabalho com profissionais brasileiros em 1998 e 1999 foi de 7.300 pessoas<sup>978</sup>.

E em 17 de maio de 2001, a reportagem veiculada no jornal *Valor Econômico*, de Daniel Rittner, enfatizou que a fiscalização estava se intensificando em relação às empresas que costumavam chamar mão-de-obra do exterior. Conseqüentemente, multinacionais de grande porte e seus funcionários estrangeiros foram descobertos cometendo irregularidades, como sonegações de imposto de renda, de depósitos do FGTS, de contribuições previdenciárias e do PIS. Desta feita, 36 companhias de grande porte, principalmente dos

---

<sup>978</sup> Cf. DELMAS, Maria Fernanda; TEREZA, Irany. Triplica a concessão de vistos de trabalho para estrangeiros: nos últimos dois anos, 26.723 profissionais do exterior obtiveram a autorização. *Estado de São Paulo*. 24/01/2000. Disponível em: <<http://www.estado.estadao.com.br/edicao/pno/00/01/23/eco728.html>>. Acesso em 28-08-01.

setores de telecomunicações, autopeças, químico-farmacêutico e bancos, estavam sendo investigadas por indício de fraude. Ainda conforme a reportagem:

A partir de 1998, a entrada de profissionais estrangeiros disparou. O número de vistos atingiu 9.176 naquele ano – contra menos de 2,5 mil em 1993, por exemplo. Os motivos desse forte crescimento estão relacionados à intensidade do processo de privatização, aos reflexos da estabilidade da economia e aos leilões para pesquisa e exploração de petróleo. Como as autorizações para cargos técnicos têm duração de dois anos, as que foram concedidas em 1998 começaram a expirar em meados do ano passado.

Foi nesse momento que o Ministério do Trabalho passou a suspeitar de irregularidades. Quando solicitam a prorrogação do visto, as empresas devem apresentar carnê-leão do Imposto de Renda, guia de recolhimento do FGTS e uma série de outros comprovantes. Aí as informações não bateram. Há engenheiros estrangeiros que haviam informado ganhar R\$ 20 mil mensais na sua estadia de dois anos no Brasil, mas foram flagrados com salário mínimo registrado na carteira de trabalho<sup>979</sup>.

Apesar da diversidade em relação aos verdadeiros números, muitos dos fatos noticiados pela imprensa, ao longo dos anos, foram corroborados por estudo realizado com os dados do MTE. Segundo informações de BAENINGER e LEONCY<sup>980</sup>, desde 1993 houve momentos de maior intensidade em relação às autorizações de trabalho, com destaque para o ano de 1997. Assim, em 1993 foram concedidas 5.376 autorizações, que se multiplicaram para 7.090 em 1997. Todavia, em 1998, as autorizações chegaram ao número de 14.110, diminuindo-se para cerca de 12.000 em 1999. Finalmente, conforme os dados apurados pelas autoras, de janeiro a julho de 2000 já havia sido concedidas 11.575 autorizações para trabalho, o que, até o final do ano, poderia significar cerca de pelo menos mais 8.000 novos pedidos.

Ainda segundo os dados fornecidos por BAENINGER e LEONCY, em 1998, de janeiro a julho, 34% das autorizações de trabalho -ou seja, 2.492 casos- foram concedidas em

---

<sup>979</sup> Cf. RITTNER, Daniel. Fiscalização maior faz visto a estrangeiro cair neste ano: ministério indefere 30% dos pedidos de contratação de múltiplos. *Valor Econômico*. 17/05/2001. Disponível em: <[www.mre.gov.br/acs/clipping/vl0517.htm](http://www.mre.gov.br/acs/clipping/vl0517.htm)>. Acesso em 29/09/2001.

<sup>980</sup> Cf. BAENINGER, Rosana; LEONCY, Carla. Perfil dos estrangeiros no Brasil segundo autorizações de trabalho e registros de entradas e saídas., p. 192.

razão de contratos de trabalho firmados entre estrangeiros e empresas brasileiras. Porém, salienta-se a significativa diminuição da participação de estrangeiros com contrato de trabalho em relação ao número total de vistos concedidos a alienígenas no Brasil. No primeiro semestre de 1999, o número de estrangeiros contratados diminuiu para 22% (1.310 casos) até alcançar o patamar de 15% no mesmo período em 2000 (1.719 casos). Concluíram as autoras que esta modificação no perfil dos estrangeiros com autorização de trabalho relaciona-se com as alterações nos critérios para a concessão de autorizações de trabalho<sup>981</sup>, dado que só em 1998 mais de 9.000 autorizações foram concedidas sem contrato de trabalho, representando 69,5% do total emitido naquele ano. Já em 1999, referindo-se aos estrangeiros sem contrato de trabalho “[...] essa participação elevou-se para 82%, quando cerca de dez mil autorizações de trabalho foram ‘sem vínculo empregatício’”<sup>982</sup>.

Contudo, é interessante ressaltar que a quantidade de autorizações concedidas a artistas ou desportistas se destacou em relação aos estrangeiros sem vínculo empregatício<sup>983</sup>. Mas quanto aos estrangeiros com vínculo empregatício, é relevante o número de professores, pesquisadores de alto nível e cientistas, que representou 30,4% dos estrangeiros com autorização para trabalho em 1998 (4.297 casos). Contudo, a expressiva participação destes profissionais diminuiu nos anos seguintes. Em 1999, a quantidade se reduziu para 2.261 casos, o que correspondeu a 18% do total de autorizações daquele ano. E nos primeiros seis meses de 2000, já havia sido concedidas 1.350 autorizações para esta categoria, número este que representou 11,6% das autorizações daquele período<sup>984</sup>.

---

<sup>981</sup> Id., p. 196-197.

<sup>982</sup> Ibid., p. 199-200.

<sup>983</sup> Em relação a músicos, artistas, empresários e produtores de espetáculos, foram 5.107 autorizações emitidas em 1998, 3.772 emitidas em 1999, e 2.434 emitidas em 2000. Já para os atletas profissionais, técnicos desportivos e trabalhadores assemelhados houve aumento das concessões de autorização, pois em 1998 eram 107 casos; em 1999, 323; e em 2000, 358.

É importante salientar que os números referentes a 2000 somente abrangem o primeiro semestre daquele ano. Ibid., p. 200.

<sup>984</sup> Ibid., p. 200.

No que diz respeito aos cargos de executivos, a pesquisa de BAENINGER e LEONCY trazem dados interessantes, pois confirmaram a diminuição, ano-a-ano, do número de autorizações para esses profissionais, demonstrando a retração do mercado de trabalho em relação a este tipo de ocupação. Apesar disso, em relação a oficiais de bordo, ajustadores, montadores e mecânicos de máquinas e veículos, essa cifra tem aumentado consideravelmente<sup>985</sup>.

Com base nas informações acima, pode-se constatar que o atual Estatuto do Estrangeiro, apesar de sua origem ditatorial e ardilosa aprovação, serviu e ainda serve como suporte legislativo eficiente para o controle da mão-de-obra estrangeira no Brasil e também para apaziguamento de conflitos internos em relação à concorrência de trabalhadores estrangeiros. Sua hegemonia somente foi abalada em razão do processo de privatização das estatais brasileiras, em virtude de não se ter estipulado nesse processo formas de proteção ao trabalho nacional, como visto no item anterior. E a consequência foi o rápido surgimento de diversas portarias e regulamentos, como visto atrás, impingindo restrições ou mesmo dificultando a vinda de trabalhadores estrangeiros para o Brasil, o que acabou sendo usado como pretexto ou estímulo para fraudes e sonegações fiscais, bem como para o agravamento dos problemas da mão-de-obra nacional, em razão principalmente de sua desqualificação competitiva. Destarte, e não obstante a atuação inicial do CNI se ter mostrado eficiente forma de amparo ao trabalhador nacional, gradativamente sua atuação foi se diluindo em

---

<sup>985</sup> Segundo os dados apurados pelas autoras, “Os estrangeiros Gerentes de Empresas responderam por 11,4% das autorizações de trabalho em 1998 (com 1.615 estrangeiros), seguido por técnicos, desenhistas e trabalhadores assemelhados: 1.419 autorizações de trabalho, correspondendo a 10% do total. Já para 1999 nota-se expressiva diminuição de estrangeiros Gerentes de Empresa (apenas 963 estrangeiros), ao passo que elevou-se o volume de estrangeiros na condição de Técnicos, Desenhistas e Trabalhadores Assemelhados (1.793 estrangeiros), passando a responder por 14% do total das autorizações. Essa tendência acentuou-se no período de janeiro a julho de 2000, quando Técnicos, Desenhistas e Trabalhadores Assemelhados chegaram a 2.141 autorizações de trabalho contra 2.434 dos Músicos, Artistas, Empresários e Produtores de Espetáculos”. No que diz respeito aos ajustadores, montadores e mecânicos (de máquinas, veículos e instrumentos) a expedição de autorizações correspondeu a 233 casos em 1998, passando para 588 em 1999 e 713 em 2000. O incremento no número de autorizações para oficiais de bordo foi ainda mais significativa, pois era de 577 em 1998, foi para 1.137 em 1999 e atingiu o auge em 2000, com 1.343 casos. É importante salientar que os números referentes a 2000 respeitam apenas ao primeiro semestre daquele ano. Ibid., p. 200-201.

medidas paliativas de contorno às dificuldades, sem perspectivas de eficácia para suas reais soluções.

#### **4.3 – Destaques Casuísticos Subjacentes à Evolução Legislativa no Período**

Importa ressaltar, de início, que o período de vinte e um anos compreendidos neste capítulo, apesar de pouco extenso, produziu acontecimentos notáveis, que importaram em várias modificações nos padrões políticos, econômicos, sociais e legislativos tanto no Brasil como no mundo. Todavia, no que concerne especificamente à entrada de mão-de-obra estrangeira no Brasil, o cerne da legislação se concentra no atual Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815, de 1980), em seu Regulamento (Dec. Lei nº 86.715, de 1981), bem como nas demais leis que se seguiram nos últimos anos do séc. XX, somadas às Portarias, Resoluções Normativas e Administrativas, conforme visto anteriormente, formam o arcabouço jurídico extenso e burocratizado que hoje regula a entrada de trabalhadores estrangeiros no Brasil. Tais diplomas legais-normativos revelam, indubitavelmente, a multiplicidade de influências que se infiltraram na produção legislativa e administrativa federal, desde 1980, no que tange à entrada e permanência de estrangeiros no país, mormente em se tratando de mão-de-obra.

Contudo, nota-se que, a despeito da fundamental importância dos fatos descritos nos itens anteriores deste Capítulo, e de sua decisiva implicação na formação das políticas acerca do ingresso de mão-de-obra alienígena no Brasil, muitos dos casuísmos que puderam ser identificados, no decorrer dos relatos e análises desta época, derivaram da reprodução de mecanismos jurídicos que existiam em tempos oligárquicos e autocráticos tanto idos quanto atuais, porque a própria Lei nº 6.815/80 é resultante da Ditadura Militar, não importando se já em processo de enfraquecimento. No entanto, a permanência desses tipos de ranços

não pode ser interpretada, em nome do bom-senso e sequer do senso-comum, como diretriz de política pública imaginada para mediatamente beneficiar o desenvolvimento construtivo da sociedade e se perpetuar no tempo. Ao contrário, vislumbrou-se, com o passar dos anos, que, em verdade, tal diretriz encampava os interesses imediatos de determinados grupos, reproduzindo-se pela aplicação de velhas fórmulas de os impingir à sociedade inteira. E a lei, que deveria ser genérica e abstrata, tornou-se perfeito instrumento para o alcance de objetivos particulares, ao mesmo tempo em que serviu, e vem servindo, à propagação das antigas composições de poder no seio da população brasileira.

Mas, atendo-se aos limites do título deste item 4.3 “Destaques casuísticos subjacentes à evolução legislativa no período”, optou-se por reiterar apenas os que mais fluíram da recente evolução legislativa analisada, ou nela se manifestaram. Isto, em virtude de que significativa gama de detalhes casuísticos já foi apontada nos itens anteriores deste Capítulo e reproduzi-los em minudência, mesmo que em linguagem diferente, os pulverizaria, e se traduziria em enfadonha repetição, sem produzir contribuição de relevância para o objetivo deste estudo. Além do mais, a época abrangida por este Capítulo, apesar de rica em dados históricos e dinâmicas econômicas, foi desprovida, no Brasil, de mudanças excepcionais na essência da legislação afeta ao tema em análise, restringindo-se essencialmente, como dito há pouco e iteradas vezes no item 4.2, sobretudo às edições do Estatuto do Estrangeiro, de seu Regulamento e da Constituição Federal de 1988, considerando que os demais atos normativos, sobretudo do CNI e do MTE, só os complementaram ou de certa maneira os reorientaram, moldando-os a circunstâncias ou conveniências específicas, surgidas no curso de sua aplicação. Este fato, por si só, se apresenta como razão suficiente para a sucinta, e tanto quanto possível objetiva, explicitação

do roteiro casuístico das políticas subjacentes à evolução legislativa sobre a entrada de mão-de-obra estrangeira, que se propõe a seguir.

Já começando a delinear o acima referido roteiro, cabe frisar que a edição do Estatuto do Estrangeiro (reiterando, marcada por irregularidades e ardis já em sua origem) inaugurou o Capítulo em virtude de dois motivos basilares: por um lado, em se tratando de legislação vigente, a Lei 6.815 merece ser destacada e conhecida inclusive por se constituir o precípuo fundamento legal dos processos e procedimentos relativos à aceitação e permanência de estrangeiros no Brasil; por outro e também reiterando, a forma artilosa e democraticamente irregular como foi implementada e as possibilidades de interpretação que seu texto enseja materializam-se em exemplo cabal da ingerência de interesses econômicos ou ideológicos ou, mais apropriadamente, ideológico-econômicos de grupos-de-poder ou influentes-no-poder, mormente no contexto da Ditadura Militar –estendida de 1964 a 1985– ou a ela subservientes, sobre a produção legislativa analisada acerca da política imigratória brasileira.

Nesse sentido, ainda se recorda que nos Capítulos anteriores, de acordo com os períodos históricos estudados, os marcos norteadores que caracterizaram os maiores objetivos políticos, durante a passagem dos anos, moveram-se por dois estágios aparentemente distintos mas, em verdade, com nítida conexão entre eles. O primeiro consistiu em que a necessidade de atrair mão-de-obra imigrante se sobrepujava a quaisquer outros motivos capazes de impossibilitar a vinda de trabalhadores estrangeiros para o Brasil. E o segundo se passou após e de modo exatamente oposto ao primeiro, isto é, já não mais existindo exacerbada preocupação em cativar mão-de-obra para o cultivo das terras brasileiras, a metodologia de se tornar rigorosa a seleção dos estrangeiros considerados adequados para acolhimento no país. E mais, nos últimos anos do século passado, o



grassamento da globalização, de fato e em escala mundial, tornou imperioso que também se exercesse mais acirradamente o *controle sobre a circulação de pessoas* entre os Estados, principalmente dos *trabalhadores*, evidentemente exercendo influências na respectiva política brasileira. E o curioso é que tais influências se faziam em duas direções também opostas, ou seja: de um lado, na de restringir e controlar ao máximo a entrada e permanência de estrangeiros nos países, como medida protetiva dos mercados nacionais de trabalho, e, de outro, na da autêntica pressão exercida, pelos países com maior poder de decisão nos organismos internacionais, no sentido de os demais se disporem a receber os oprimidos por opressões e perseguições na maioria dos países mais pobres do mundo.

Em relação à *globalização* e às supramencionadas influências no Brasil, além do status econômico aqui alcançado pelo fenômeno, é relevante enfatizar que sua ocorrência implicou, e continua a implicar, seqüelas políticas importantes, que enfatizaram, como dito acima, a necessidade de controle da entrada da mão-de-obra estrangeira no país. Isto, em razão principalmente de que o papel do Estado no cenário internacional foi alterado, refletindo diretamente na atuação do próprio Estado brasileiro em relação à autoridade estatal exercida sobre seus cidadãos em âmbito externo e sobre estrangeiros em âmbito interno.

Assim, com a abertura da economia para o horizonte internacional, o Brasil se viu obrigado a conter a entrada de trabalhadores estrangeiros com finalidade, pelo menos declarada, de proteger a mão-de-obra nacional contra a concorrência de obreiros originados de outros países. Todavia, tal intento serviu, e ainda serve, de eficiente recurso para a manutenção das condições de depreciação do trabalho e da tecnologia nacional em relação ao mercado mundial, dado que os marcos políticos norteadores das ações do governo federal, identificados nos últimos vinte e um anos do séc. XX, são provenientes dos

derradeiros tempos do *militarismo declarado*, e da adoção de políticas *neoliberais*, resultantes da opção governamental brasileira para se adaptar às contingências da globalização.

Quando as políticas *neoliberais* começaram a ser implementadas no país, a trajetória casuística, relativa à entrada de trabalhadores estrangeiros no Brasil, se reorientou para os rumos impingidos pela *abertura da economia*, focados sobretudo nos prismas das pressões por *privatização* e pelo enxugamento das folhas salariais visando a tornar atraentes sobretudo as megaestatais privatizáveis. No que concerne especificamente à competitividade também das demais empresas, no contexto da *abertura econômica*, a diminuição de postos de trabalho, principalmente no início da década de 1990, contou com outro fator, além da necessidade ou simples conveniência do enxugamento de folha, o imperativo emergencial de modernização, por vezes até substituição, dos seus parques produtivos sucateados. Este último fator representou, e representa ainda, espécie de golpe final e fatal em prol do alijamento da mão-de-obra nacional do próprio mercado brasileiro, pelas seguintes duas razões: despreparo desta mão-de-obra para os novos desafios do mercado aberto, em termos de qualidade produtiva e de produção, e opção mais rápida, barata e eficiente pela mecanização em escala.

Por outra, e embora soe contraditório ao processo de alijamento referido logo acima, a partir da inserção desses dois fenômenos na vida brasileira –*abertura econômica e privatizações*–, embora na verdade de fato o segundo resulte do primeiro, o caminho encontrado contra a possível avalanche de pedidos de ingresso de estrangeiros no país, pondo em risco as chances de trabalho para a desqualificada da mão-de-obra nacional, foi o da especialização ou aumento do grau de complexidade dos procedimentos para concessão de autorizações de trabalho a estrangeiros. O que isso quer dizer é que o rumo tomado para

frear a entrada de estrangeiros não foi o da política de solução, que de fato conviesse às perspectivas do desenvolvimento brasileiro, mas o da *burocratização*, pela superposição de obstáculos, inspirada nos moldes administrativos do apenas aparentemente distante Estado Novo.

Em consequência da adoção de tais políticas, o *militarismo declarado* fomentou os casuísmos *continuístas* e o *discurso patriótico*, espólios da época estadonovista (analisada no Capítulo III), também cunhando e introduzindo conceitos imprecisos e ambíguos, como *interesses políticos* e *segurança nacional*, na legislação referente à entrada de estrangeiros no Brasil, cuja verdadeira política subjacente se consubstanciou na institucionalização de preceitos legais e na formalização de mecanismos de repressão a serviço do regime ditatorial ainda plenamente vigente em 1980.

Ressalte-se que em 1980 as crises econômicas internas e externas já influenciavam negativamente o panorama político brasileiro, assim como as levadas de imigrantes ilegais, que cruzavam as fronteiras do país a procura de melhores condições de vida e cobriam de apreensão as autoridades governamentais do Brasil, que viam nesses dois fatores ameaças iminentes ao controle repressivo exercido pelo Estado sobre a sociedade.

Do mesmo modo, enfatiza-se que a sociedade, de forma geral, começava a tomar consciência das graves mazelas econômicas e sociais provocadas pelos erros cometidos por sucessivos governos brasileiros, inclusive os militares. A imprensa continuamente denunciava a má distribuição de renda, os abusos do aparelho repressor do Estado e as consequências das crises econômicas na vida de cada cidadão, que o privavam de emprego e de condições dignas de existência.

Mesmo assim, o *discurso patriótico* ou forma de *casuísmo*, herdada da legislação brasileira desde os anos 20 do século passado, foi mantido mas com modificações para

moldes mais amplos, através do Estatuto do Estrangeiro, visando inclusive impedir a vinda de possíveis asilados políticos de países latino-americanos para o Brasil. Do mesmo modo, a impossibilidade de legalização do estrangeiro indocumentado no Brasil, que condena tal indivíduo à informalidade e aos abusos cometidos no mercado de trabalho interno, evidencia a ampliação do *discurso patriótico*, já que as benesses contidas nas leis trabalhistas são reservadas exclusivamente aos que se encontram regularmente em território nacional.

Todavia, o militarismo declarado dos anos 80 vem também deixando suas marcas até hoje, e enquanto viger o atual Estatuto do Estrangeiro, pois condicionou a concessão dos vistos provisório e permanente ao exercício profissional do estrangeiro no país. Desta forma, a imigração dirigida -na verdade a que efetivamente incorpora cultura, capacidades e competências- teve seu fim decretado. Além disso, os militares infiltraram no Estatuto do Estrangeiro noções vagas, como as relativas à *segurança nacional* e aos *interesses políticos*, que podem muito bem se amoldar a qualquer tipo de propósito, como forma de disciplinar o ingresso de estrangeiros no Brasil.

É importante salientar que, obviamente, os intentos da sociedade brasileira devem ser a prioridade da legislação nacional, e que a ordem pública precisa ser mantida pelas autoridades e pelas instituições do país, independentemente dos interesses de estrangeiros ou de grupos nacionais. No entanto, o uso de tão imprecisas expressões dá margem a interpretações que podem, muitas vezes, se traduzir em casuísmos identificados com motivações de parte minoritária da sociedade brasileira, mas que se aplicam a todos, indistintamente.

De fato, o uso de subterfúgios, como os acima referidos, e a própria competência normativa do CNI acabaram servindo de base para a readequação do Estatuto do Estrangeiro a novas situações ou conveniências, quando implantadas as políticas ligadas ao

*neoliberalismo* tanto facilitando a *abertura da economia* brasileira, para o comércio internacional, quanto introduzindo o processo de *privatização* no país. Assim, as medidas que protegiam as empresas nacionais da concorrência estrangeira e lhes asseguravam mercado consumidor foram subitamente derrubadas, abrindo caminho para a venda das empresas estatais.

Ademais, por causa do aumento dos investimentos estrangeiros (que quase nunca se traduziram em aumento significativo de empregos ou na transferência de tecnologia para a nação), o afluxo de trabalhadores alienígenas despertou preocupação em vários setores da sociedade brasileira, o que resultou na *burocratização* dos procedimentos para a concessão de visto de trabalho para o Brasil. Reativou-se, portanto e mais uma vez, a herança do período estadonovista, no qual o *insulamento burocrático* traçava as bases para a que as relações entre o Estado e a sociedade se concretizassem de maneira deficitária. E a ausência de comunicação, entre alguns órgãos envolvidos com a autorização para o trabalho e os setores da sociedade interessados, trouxe –como sempre e obviamente traz– conseqüências que determinaram o distanciamento entre as decisões tomadas pelo Estado e a realidade fática do país e do mundo.

Em virtude, pois, das várias exigências para a comprovação, tanto da qualificação profissional quanto da remuneração considerada adequada pelas autoridades nacionais (esta muitas vezes superior aos ganhos auferidos pelos brasileiros), e da demonstração da impossibilidade de substituição do estrangeiro por um brasileiro para o exercício de determinada função, a quantidade de procedimentos a serem cumpridos, bem como os vários documentos que devem ser providenciados, tornam o processo de obtenção de visto moroso e, algumas vezes, ineficiente. E tais fatores, exigidos pelas várias Resoluções Normativas e pelas Portarias dantes mencionadas, acabem refletindo, ao longo dos anos, as carências do

país em relação ao acesso a tecnologias e à melhoria de qualificação da própria mão-de-obra nacional.

E quanto à qualificação profissional do estrangeiro, o mesmo é obrigado a provar que possui experiência suficiente em qualquer função, que vá exercer, para ser aceito no Brasil. Isso significa que o alienígena, ao chegar ao país já carregando bagagem técnica e/ou intelectual imprescindível para o desenvolvimento de certos serviços, por um lado os impossibilita a brasileiros e, por outro, pode até bloquear a qualificação de mão-de-obra nacional para os mesmos, tendo em vista que os *experts* vêm por tempo determinado e retornam aos seus países sem transferir capacidades e competências, apenas exercendo as funções ajustadas, deixando seus espaços vazios ou tendo que ser substituídos por outros estrangeiros.

Outro fato curioso é o de que a declaração de salário tornou-se elemento fundamental para a liberalização da vinda do estrangeiro para o país, em virtude da grande frequência de fraudes fiscais cometidas pelas multinacionais, como a de estrangeiro de alto salário ter apenas salário-mínimo registrado, o que implica efeitos de sonegação. Em razão disso, para uma empresa transferir seu funcionário a uma filial brasileira tem de provar que sua remuneração no Brasil será pelo menos superior à recebida no exterior, desvalorizando a mão-de-obra brasileira e gerando reflexos no mercado de trabalho nacional.

Em relação ao fator envolvendo a *insubstitutibilidade*, deve o contratante comprovar que não há brasileiro habilitado para cumprir a função delineada em contrato, o que evidencia o atraso tecnológico brasileiro e a dependência do país em relação a profissionais estrangeiros, sem que haja necessariamente transferência de conhecimentos para os obreiros nacionais, como já comentado há pouco sobre funções exercidas por *experts* estrangeiros.

Portanto, e finalmente, evidencia-se que o atual Estatuto do Estrangeiro, apesar de todas as concessões estabelecidas na Constituição Federal de 1988, ainda mantém vários dos elementos controladores, herdados tanto do Estado Novo quanto da repressão militar, capazes de determinar padrões extremamente exigentes para a vinda de trabalhadores estrangeiros ao Brasil. Todavia, apesar da expressa preocupação com a proteção da mão-de-obra nacional, que é considerada a principal motivação para o endurecimento das medidas e dos procedimentos relativos ao ingresso de alienígenas no país, verifica-se que prevalecem, ainda nos dias atuais, interesses particulares, que, por sua vez, impossibilitam a aplicação de políticas não casuísticas.

É de suma importância, para a valorização do trabalho nacional, o estabelecimento de políticas públicas que pelo menos essencialmente independam de pressões e *lobbies*, de setores específicos da sociedade, e possam, em conjunto com várias outras medidas políticas e sociais, atrair estrangeiros que trabalhem em favor de objetivos tanto empresarial quanto socialmente relevantes para a dinâmica do desenvolvimento brasileiro.

## CONCLUSÃO

Esta conclusão, não pretendida como arremate definitivo acerca da temática proposta para este estudo, se delineia no sentido de prover ao leitor, por uma espécie de caminhada retrospectiva, visão de conjunto dos fatores mais relevantes dos Capítulos estudados. Para tanto, a pesquisadora tentou exercitar a estratégia de se posicionar, agora não mais como pesquisadora e, sim, tanto quanto possível, na condição de analista geral do conjunto da obra decorrente da pesquisa, até o final do Capítulo IV.

Desta feita, esta dissertação, que objetivou verificar se na análise da evolução legislativa, relativa à entrada de trabalhadores estrangeiros no Brasil, poderiam ser identificadas sólidas políticas públicas subjacentes, ou seja, políticas públicas elaboradas para se perpetuarem no tempo e produzirem benefícios para a sociedade, constataram-se, na verdade, sucessivos casuísmos, que se seguiram durante todos os 193 anos examinados.

Isso quer dizer que a hipótese se confirmou ao longo de todos esses anos, na medida em que foram apontadas várias políticas casuísticas subjacentes (entendendo-se por subjacente aquilo ou aquela coisa que *jaz por baixo* ou *debaixo como impulsora de outra*), operacionalizadas em função dos casuísmos explicitados nos Capítulos II, III e IV. Aliás, mais do que somente casuísmos esparsos, apurou-se que, nestes dois séculos, a legislação relativa à entrada de trabalhadores estrangeiros no Brasil foi inteiramente influenciada por interesses casuísticos, que lógica e naturalmente também bloquearam o surgimento de políticas sólidas, como conceituadas na Introdução, a respeito do tema.

As providências políticas, adredemente tomadas para o encaminhamento dos casos atinentes à entrada de mão-de-obra estrangeira no Brasil (manifestados ora simulada, ora explicitamente na legislação), sempre estiveram ligadas entre si (por causas geradoras



comuns ou por umas se constituírem efeitos de outras casuísticas, que as geraram), formando ciclo vicioso que se perpetuou através dos tempos.

Pode-se afirmar, em decorrência, que a evolução legislativa, relativa à temática, sempre se deu através de impulsos casuísticos, que, por sua vez, alimentaram a configuração e atuação de *grandes lógicas políticas*, ou seja, tendências políticas que se perpetuaram ao longo da época pesquisada, dentre elas merecendo atenção especial a *teoria da violência*, a *marginalização da mão-de-obra* e o *alijamento da mão-de-obra nacional pela sua própria desqualificação profissional*. Trata-se, pois, de *lógicas* que se fizeram constantes em toda a pesquisa, variando somente em amplitude e intensidade, pois, existindo e funcionando em todo o período como liames ao mesmo tempo condutores, conectores e alimentadores dos casuísmos (que se seguiram sem interrupções da situação de círculo-vicioso), umas se sobrepuseram às outras na medida em que a evolução legislativa foi se consolidando no tempo.

Isso observado, a primeira *grande lógica* detectada consiste na *contínua implementação da violência*, nos moldes da *teoria da violência* de VAINER, mencionada já no Capítulo I. Essa teoria expressa que a violência, seja psíquica ou física, age sobre os fluxos migratórios, incentivando-os ou impedindo sua ocorrência. No caso brasileiro, a violência se configurou em praticamente todas as providências para atração, seleção ou controle da entrada de mão-de-obra estrangeira para o Brasil.

Como exemplo de *políticas casuísticas subjacentes* que se enquadraram nesta *lógica*, podem ser citados tanto o processo de imigração forçada de negros africanos para o Brasil quanto o de imigração pós-escravidão. No caso dos negros, prevaleceu a violência total (física, moral, social, cultural, etc.) contra indivíduos considerados bens passíveis de apropriação e transladados sem que sua vontade prevalecesse ou sequer fosse pronunciada.

Mas também a vinda de imigrantes estrangeiros para o Brasil, desde a abolição da escravidão até o início da industrialização brasileira (iniciada na década de 1940 por Getúlio Vargas), assim como a ocasionada por diversas contingências externas, como asilo político e fuga de opressões nos países de origem, sempre mantiveram estreita conexão ideológica e factual com a política da substituição da mão-de-obra escrava pela imigrada, de forma que os senhores oligárquicos continuaram a se manter donos também dos imigrantes. No caso dos escravos, os senhores eram donos absolutos –por aquisição de propriedade, inclusive escriturada ou documentada quando legalizada– e quanto aos outros imigrantes, eram donos relativos, nos termos dos respectivos contratos, mas permanecendo à absoluta mercê das manipulações dos seus contratantes.

Isso que dizer que aos imigrantes eram reservadas violências mais sutis, em termos de aparências, pois até o governo brasileiro costumeiramente lhes fazia promessas, porém jamais cumpridas depois de consumada a imigração. Exemplos disso foram os dispositivos legais para a propriedade de glebas rurais, estabelecidos pela Lei de Terras de 1850, com o intuito de atrair mão-de-obra estrangeira para o Brasil sem que a hierarquia agrária e as instâncias de poder fossem transformadas.

E em relação ao povoamento das terras brasileiras, a violência foi usada no intuito de isolar os imigrantes do resto da população, pelo estabelecimento de colônias que, à exceção de São Leopoldo, nunca contaram com apoio por parte do governo central: algumas gerações, após as grandes imigrações, se consideravam ainda verdadeiramente estrangeiras no Brasil, mesmo após terem nascido em um país que abarcou o *jus solis* como causa de aquisição da nacionalidade primária.

Outro exemplo, originado no início do século passado, diz respeito ao impedimento da entrada de estrangeiros que pudessem propagar idéias não condizentes com

os interesses do empresariado brasileiro, cuja influência já havia causado a expulsão de vários sindicalistas de origem européia. Quanto aos imigrantes já em território nacional, providências legais foram tomadas -como a *Lei dos Indesejáveis*- para identificar os malquistos por meio de sua origem e evitá-los, dispersando os demais no campo, pulverizando assim quaisquer influências que pudessem fomentar nos núcleos urbanos.

E durante os anos do Estado Novo, quando o xenofobismo se tornou parte integrante da política estatal, maqueado em pomposas expressões presentes na lei -como *nacionalismo* e *proteção ao trabalho nacional*-, violências física e psicológica foram usadas tanto para fomentar a despersonalização dos costumes dos estrangeiros quanto para disseminá-la no seio da sociedade brasileira. Sobre este ponto, podem ser citados os preconceitos sofridos por portugueses no território nacional e as várias medidas tomadas para impedir a entrada de japoneses e judeus durante a Era Vargas.

A violência também se consubstanciou na ditadura militar, empregada com o intuito de evitar a entrada de refugiados latino-americanos no Brasil, condicionando a concessão de vistos para a entrada, no país, ao exercício profissional do alienígena. As expressões *interesses políticos* e *segurança nacional*, constantes do novo Estatuto do Estrangeiro -editado em 1980-, serviram como base para o controle de todos os imigrantes que cruzassem legalmente as fronteiras nacionais, impondo meios agressivos para a contenção da circulação de trabalhadores que se destinassem ao Brasil.

E, mesmo não dizendo respeito à entrada de estrangeiro mas à saída de brasileiros, é de se observar, também, que as condições adversas do mercado de trabalho brasileiro ajudaram a implementar recentes fluxos migratórios do Brasil para países mais desenvolvidos, principalmente Estados Unidos, Japão e Portugal. Tais fluxos podem existir tanto em razão da violência psicológica gerada pelo desemprego, no caso de mão-de-obra

desqualificada, quanto no caso da falta de aproveitamento da mão-de-obra qualificada pelo mercado de trabalho interno, o que também gera condições psicologicamente violentas, como a defasagem de conhecimentos apreendidos no Brasil e no exterior, que ocasiona a *fuga de cérebros* para o mercado externo.

Destaca-se, ainda, o aumento do fluxo da mão-de-obra especializada e temporária, que necessita vir ao Brasil a fim de desenvolver aporte tecnológico, ainda que defasado, em razão da abertura da economia e do processo de privatização ocorridas no país. Tais trabalhadores, mesmo que compensados financeiramente, são forçados por suas matrizes a virem para o Brasil em razão da inexistência de mão-de-obra local qualificada.

Já a segunda *grande lógica*, dentre as referidas no começo, consiste na *marginalização da mão-de-obra* e diz respeito tanto aos trabalhadores nacionais quanto aos estrangeiros estabelecidos no Brasil, os quais, em virtude das políticas casuísticas brasileiras, encontram-se fora do amparo da lei, à margem da sociedade e expostos à exploração desmesurada de sua força produtiva pelo mercado de trabalho.

Faz parte deste contexto a situação dos escravos, que não eram equiparados a indivíduos, e sim a bens, como dantes descrito, e se tornaram juridicamente livres com a abolição, mas em condições sociais, culturais e econômicas insustentáveis. Em outras palavras, os africanos negros e seus descendentes passaram a ser considerados súditos livres, porém sem direito algum ao trabalho, visto que, em esmagadora maioria, ou foram expulsos das fazendas de seus antigos donos, portanto abandonados à própria sorte, ou impedidos de possuírem glebas de terras em razão da já mencionada Lei de Terras: a lei estabeleceu critérios para a divisão de lotes consideravelmente grandes e demasiadamente caros, portanto não acessíveis a escravos libertos e imigrantes, impedindo a formação de pequenas propriedades a partir de 1850 e, principalmente, que fossem ocupadas por ex-escravos.

Aliás, no que respeita à escravatura, após a edição da Lei Áurea, em 1888, o governo simplesmente ignorou os vários séculos em que a força de trabalho era exercida pelo braço escravo, deixando à mercê da mais absurda marginalidade esse imenso contingente populacional. Desta falta de preocupação governamental se enraizou parte a violência que se colhe hoje como fruto da marginalidade que de há muito se vem plantando no país.

Mas os imigrantes também não escaparam a essa situação. A impossibilidade de acesso a terras assim como as péssimas condições de trabalho nas fazendas, para onde inicialmente se dirigiam os recém-chegados, já os marginalizavam socialmente, dado que eram expostos -como se observou logo acima- aos desmandos dos fazendeiros e instituições públicas locais, inclusive policiais. Mesmo quando começaram a deixar o campo e a se dirigirem para as cidades, a situação de marginalização continuou pela falta de planejamento em relação à “chamada” de imigrantes: segundo a expressão da época, “importou-se” (o que atualmente se denominaria “chamou-se”) número excessivo de pessoas, as quais tinham que se contentar com baixíssimos salários face ao grande contingente de imigrados em determinadas regiões no país, como no caso da cidade de São Paulo. Nos centros urbanos, foram relegados a cortiços, vielas imundas e fábricas insalubres. E o mais digno de lástima, em toda esta questão, é que a marginalização se grassou também na legislação, visto que os esforços sindicais, que possibilitariam o implemento de legislações mais favoráveis aos trabalhadores, sempre foram violentamente reprimidos.

Um dos mais contundentes exemplos de política subjacente à grande lógica da *marginalização* do estrangeiro, em relação à evolução legislativa e da sociedade como um todo, diz respeito à nacionalização do trabalho na década de 30 do século passado, tornando impossível o exercício profissional àqueles que não fossem brasileiros natos ou naturalizados.

Além disso, os imigrantes já confinados em colônias, que sequer podiam mais aprender ou mesmo falar direito a língua de seus antepassados, foram socialmente discriminados pela política governamental do Estado Novo. Aliás, essa foi também a época em que se deu ênfase explícita à política de *branqueamento* nacional, por critérios de seleção dos novos imigrantes entre os europeus brancos que apresentassem mais condições de assimilação pela já tradicional população brasileira. Aos demais, restava apenas uma destas alternativas: não entrarem no território nacional ou se submeterem, na condição de clandestinos, aos preconceitos da sociedade e do governo, como os discriminatórios inclusive raciais dispensados aos japoneses justo nas décadas de 30 e 40 do século passado.

Quanto aos imigrantes, que ainda aportavam no país através do processo de imigração dirigida -portanto oficial-, eram relegados ao campo, impossibilitando-se de usufruírem de qualquer espécie de direitos, sobretudo trabalhistas, ainda muito restritos e unicamente destinados aos trabalhadores urbanos. É de se destacar, no entanto, que esse tratamento desigual se aplicava também aos rurícolas nacionais, não sendo, pois, “privilégio” só dos trabalhadores rurais imigrados: pelo menos até o advento da Constituição Federal de 1988, todos eram discriminados, em matéria de direitos, por não serem incluídos nos âmbitos de aplicação das respectivas leis vigentes.

Na ditadura militar (recordando, que durou de 1964 a 1985), a marginalização do estrangeiro indocumentado se destacou no texto do atual Estatuto do Estrangeiro (também recordando, ardilosamente aprovado em 1980), o qual impediu a legalização dos imigrantes-clandestinos no Brasil, a menos que se submetessem (e ainda se submetam) aos morosos processos dos registros provisórios, mencionados nos Capítulos I e IV. Os que não se enquadraram nas situações previstas pelas anistias, concedidas aos estrangeiros, foram deixados à informalidade, em condições de trabalho análogas às da escravidão, embora a

imensidão das fronteiras secas, ou apenas margeadas por rios facilmente transponíveis e a quase impossibilidade de controle real nas vastidões interioranas permitissem –como de fato permitiram, e ainda permitem– a entrada e permanência clandestina de forasteiros.

E nesta época de abertura econômica, pela qual passa o país –principalmente a partir da década de 1990–, a marginalização se acelera e se agrava pela exclusão de postos de trabalho, empurrando tanto brasileiros desempregados quanto imigrados ilegais para a informalidade, expressando o recrudescimento cada vez maior e mais calamitoso das desigualdades no seio da sociedade brasileira.

A terceira e última *grande lógica*, que de maneira destacada permeou praticamente todas as análises e constatações desta investigação, refere-se ao *alijamento da mão-de-obra nacional por sua própria desqualificação profissional*. Em termos essenciais, dois fatores principais a instituíram e alimentaram: em primeiro lugar, a excessiva proteção da mão-de-obra nacional, em relação à concorrência estrangeira, acarretou o seu isolamento em relação às necessidades de aprimoramento tecnológico e, conseqüentemente, a estagnação de sua capacidade produtiva; em segundo, a “importação” ou “chamada” de mão-de-obra estrangeira sem a contundente preocupação com a transferência de tecnologia por parte dela e assimilação pela nacional. Estes dois fatores, separadamente ou em conjunto, carcomeram a valorização tanto do trabalho quanto do trabalhador brasileiro e ajudaram a incrementar o sentimento de inferioridade do obreiro nacional em comparação com o estrangeiro.

Enfatiza-se, portanto, que em uma sociedade hermeticamente fechada –e a brasileira o foi inclusive do ponto de vista empresarial e produtivo em geral–, o ritmo de produção equivale ao de seu parque produtivo e respectiva mão-de-obra: um dinamiza ou estagna o outro e a dinamização ou estagnação de ambos ocasiona a dinamização ou

estagnação da própria sociedade. No caso brasileiro, a autoproteção do mercado interno impôs à população exigências de consumo inclusive para a produção nacional no estado de defasagem tecnológica em que sempre se encontrou, até do ponto de vista do mais recente processo de industrialização substitutiva de importação, em virtude de as indústrias aqui instaladas já se apresentarem obsoletas em seus países de origem quando para cá vieram. Portanto, até os trabalhadores estrangeiros que as acompanharam em sua transferência para o Brasil já se situavam, em sua maioria, no rol dos defasados profissionalmente em comparação aos que ficaram em seus países.

Nos períodos em que a economia brasileira se baseou em monoculturas voltadas à exportação, houve despreocupação governamental em agregar valor ao produto final pelo emprego de técnicas mais eficientes de cultivo. A melhoria da produção dependia principalmente da abundância de mão-de-obra nos plantio, colheita e processamento manual da cana-de-açúcar e do café. Técnicas mais avançadas somente foram utilizadas no momento em que a necessidade se fez presente, ou seja, quando a decadência de regiões produtoras como o Vale do Paraíba e a concorrência internacional, no caso do café, tornou imperiosa a mudança dos arcaicos métodos de exercer esse tipo de agricultura.

Aliás, como dito atrás, desde a abolição da escravatura a principal razão que levou os governos brasileiros a atraírem mão-de-obra estrangeira foi a de substituição da mão-de-obra escrava na zona rural e não a melhoria das técnicas de cultivo. As inovações trazidas pelos imigrantes somente começaram a interessar ao governo federal, bem como ao governo do Estado de São Paulo, que também implementou imigração subvencionada para cativar braços às suas lavouras, só depois que os estrangeiros as introduziram e implementaram, por iniciativa própria, nas fazendas em que trabalhavam.



No curso do processo de substituição de importações, conduzido pelos sucessivos governos desde o Estado Novo, diversos textos legais refletiram as medidas nacionalistas e protetivas, isolando tanto a economia quanto o mercado de trabalho brasileiro de influências externas. Este tipo de política transparece nas leis que limitaram a participação do estrangeiro no mercado de trabalho brasileiro, editadas na década de 30 –como mencionado anteriormente–, trazendo como consequência a instalação de processo auto-oclusivo e degenerativo da capacidade produtiva também do trabalhador cidadão brasileiro.

Neste sentido, o controle governamental exercido sobre os sindicatos, impossibilitando a existência da conquista de direitos fundamentais -que só eram concedidos pelo governo a título de presente-, tornaram o movimento sindical dependente das ações estatais, amordaçando sua capacidade de contribuir para a implementação de medidas que ajudassem a qualificar a mão-de-obra nacional. Desta forma, tanto a implantação de leis para concessão de privilégios a determinados profissionais quanto a ingerência governamental sobre as associações sindicais foram decisiva para a definição do papel de periferia do Brasil em relação à Divisão Internacional do Trabalho, circunstância que também interferiu no alijamento da mão-de-obra nacional das condições que poderiam ser propiciadas por essa Divisão em prol de sua valorização técnica.

Na globalização da economia, a vinda de multinacionais, ocasionada pela abertura do mercado e pelas privatizações, não foi suscitada pela existência de mão-de-obra qualificada no Brasil. As multinacionais vieram ao país com outros intuitos bem mais pragmáticos: baixo custo de produção; abundância de certos tipos de matéria-prima; mão-de-obra desqualificada, mas de baixo custo; e marcação de posição inclusiva no promissor mercado consumidor local.

Inicialmente, a expectativa de criação de empregos e de diminuição de gastos com importação (equilíbrio da balança comercial) fez com que vários incentivos fiscais fossem concedidos para atrair empresas estrangeiras. Contudo, na ânsia de que tais processos se completassem, as autoridades públicas não demonstraram cuidado com a manutenção de ocupações pelos nacionais, o que caracteriza na verdade um grave descuido político em relação à entrada de trabalhadores estrangeiros no Brasil. Atualmente, busca-se contornar esse descuido pelo uso de medidas paliativas, que impedem a entrada de trabalhadores estrangeiros sem qualificações. Este é outro fator de forte influência na desvalorização da mão-de-obra nacional qualificada, porque –e reiteradamente enfatizado–, primeiro, a mesma deve se sujeitar a salários inferiores aos dos estrangeiros e, segundo, se sente inferiorizada frente à gama de conhecimentos e técnicas dominada por seus pares alienígenas.

Por último, duas considerações de encerramento merecem especial destaque, sendo que a primeira, aqui extremamente sucinta porque decorrente de tudo o que foi apurado no decorrer da investigação, é a da reafirmação convicta e prazerosa de que os objetivos da pesquisa foram de fato alcançados e a hipótese confirmada.

E a segunda, bem mais extensa, consiste em que, curiosa mas melancolicamente, a grande lição que se tira ao final desta análise de evolução legislativa, sobre a entrada de mão-de-obra estrangeira no Brasil ao longo dos séculos XIX e XX, se caracteriza como enorme e extremamente grave dilema para o desenvolvimento sócio-econômico do Brasil: as medidas restritivas, em maioria de cunho autoritário e nacional-militarista, tomadas para proteger a mão-de-obra brasileira, mas sem investimentos em constantes políticas e atitudes para sua efetiva qualificação, acabaram produzindo o maléfico efeito-contrário, o do alijamento dessa mesma mão-de-obra do próprio mercado de trabalho nacional,

principalmente no final do séc. XX, pela intensificação da tecnologia em todas as áreas de produção e serviços países afora, assim como pelo assolamento da globalização em todo o planeta.

Enquanto os países já desenvolvidos encetaram históricos investimentos, esforços e até expoliações para mais se desenvolverem, pelo menos materialmente, no Brasil tudo permaneceu praticamente estagnado, no máximo relegado ao ritmo dos interesses casuísticos e da evolução empírico-tradicional. Mas, quando o país acordou para a necessidade de se desenvolver, nas últimas décadas do séc. XX e agora não mais sem respaldo e instrumentalização científico-tecnológica, deparou-se com a falta de tempo, condições e recursos para se preparar, tendo em vista a pequenez e o sucateamento de todo o seu parque de produção e serviços.

E o que aconteceu, e continua a acontecer, não agrada a nenhum brasileiro com certa sensibilidade social, mas é absolutamente lógico: o empresariado se viu no beco-sem-saída de ter que trocar, às pressas, a mão-de-obra humana, e animal em geral, pela mecanização operativa, e assim mesmo importando equipamentos e *know-how*, de toda ordem, principalmente naquele pico, há pouco referido, de entrada de mão-de-obra especializada.

Portanto, nem a velha teoria dos *vasos-comunicantes* -entre a mão-de-obra nacional e a estrangeira- ainda funcionou significativamente por aqui, embora possa inspirar boas políticas e posturas de dosagem e equilíbrio entre ambas, juntamente com permanente investimento interno de qualificação, pois, enquanto o trabalho nacional for desqualificado não existirão chances para que o obreiro brasileiro possa competir, no mundo globalizado, com o trabalhador estrangeiro melhor preparado.

## BIBLIOGRAFIA

A LAVOURA e o projeto nº 7. *Diário de Pernambuco*. 23/04/1893; Agricultura – a lavoura e o projeto nº 7. *Diário de Pernambuco*. 19/05/1893. Apud. HALL, Michael; PINHEIRO, Paulo Sérgio. *A classe operária no Brasil: condições de vida e de trabalho, relações com os empresários e o Estado – documentos*. São Paulo : Brasiliense, 1981, p. 19-23.

ABBAGNANO, Nicola (Ed.). *Dicionário de filosofia*. 2 ed. São Paulo : Martins Fontes, 1998.

ALMEIDA, Paulo Roberto. A política externa na campanha presidencial de 1998. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 26/01/99. Disponível em <<http://members.tripod.com/pralmeida/docs/656pext.html>>, acesso em 28/09/01.

ALMEIDA, Paulo Roberto. *Formação da diplomacia econômica no Brasil: as relações internacionais no Império*. São Paulo : SENAC; Brasília : FUNAG, 2001.

ALONSO, Annibal Martins. *Estrangeiros no Brasil: legislação anotada e atualizada*. Rio de Janeiro : Livraria Freitas Bastos s/a, 1960.

ALVES, Giovanni. *O novo (e precário) mundo do trabalho: reestruturação produtiva e crise do sindicalismo*. São Paulo : Boitempo, 2000.

\_\_\_\_\_. Toyotismo e mundialização do capital. In: \_\_\_\_\_. *Trabalho e mundialização do capital: a nova degradação do trabalho na era da globalização*. São Paulo : Praxis, 1999. Disponível na Internet. <<http://sites.uol.com.br/globalization/desempr.htm>>. Acesso em: 28 fev, 2000.

ALVES, Gustavo; PINHEIRO, Liliana. Dornelles demite auxiliares que controlavam o visto: centrais sindicais deverão formular política de entrada de trabalhadores no País.

*Estado de São Paulo*. 29/05/1999. Disponível em

<<http://www.estado.estadao.com.br/edicao/pano/99/05/28/eco952.html>>. Acesso em:

30/09/2001

AMARAL, Roberto; BONAVIDES, Paulo. *Textos políticos da história do Brasil*. Brasília : Senado Federal, 1996, v. I.

ANDRADE, Paes de; BONAVIDES, Paulo. *História constitucional do Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1991.

ANTICO, Cláudia; BAENINGER, Rosana. Questões decorrentes da emergência da migração internacional no Brasil. In: PATARRA, Neide Lopes (coord.). *Emigração e imigração internacionais no Brasil contemporâneo: programa interinstitucional de avaliação e acompanhamento das migrações internacionais no Brasil*. 2 ed. São Paulo : FNUAP, 1995, Vol I., p. 259-268.

ARQUIVO Nacional. Inventário das relações de vapores que entraram no porto do Rio de Janeiro e portos diversos. Rio de Janeiro, 1990. 46 p. (SDA 046).

\_\_\_\_\_. Inventário dos livros de registro da DPMAF. Rio de Janeiro, 1992. DPMAF.

Relação de transferência das relações de vapores que entraram no porto do Rio de Janeiro.

Rio de Janeiro, 1985.

\_\_\_\_\_. Relação de códigos da antiga Seção de Documentação Histórica / Arquivo

Nacional. - Rio de Janeiro, O Arquivo, 1962, dat.

ARRATE, Jorge. Livre comércio e trabalho. *Correio Brasiliense*. Opinião. 26/11/01.

Disponível em: <<http://www.correioweb.com.br>>. Acesso em: 27 nov. 2001.

ÁVILA, Vicente Fideles de. *No município sempre a educação básica do Brasil*. Campo Grande : UCDB, 1999.

\_\_\_\_\_. *A pesquisa na vida e na universidade*. 2. ed., Campo Grande-MS : UFMS/UCDB, 2000.

BAENINGER, Rosana; LEONCY, Carla. Perfil dos estrangeiros no Brasil segundo autorizações de trabalho e registros de entradas e saídas. In: CASTRO, Mary Garcia (coord.). *Migrações Internacionais: contribuições para políticas*. Brasília : CNPD, 2001, p. 187-242.

BALSTER, Olga Maria Cordeiro. *A carteira de trabalho e previdência social para estrangeiros*. Dissertação. Universidade Federal de Santa Catarina, 1999.

BALTAR, Paulo; CAMARGO, Fernando; COUTINHO, Luciano. Desempenho industrial e do emprego sob a política de estabilização. In. ORGANIZAÇÃO Internacional do Trabalho. *Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade*. São Paulo : 34, 1999, p. 61-86.

BANCO Mundial. *O trabalhador e o processo de integração mundial: relatório sobre o desenvolvimento mundial*, Washington, 1995.

BANDEIRA JÚNIOR, Antônio Francisco. *A indústria no Estado de São Paulo em 1901*. São Paulo, 1901, p. IX-XV. Apud. HALL, Michael; PINHEIRO, Paulo Sérgio. *A classe operária no Brasil: condições de vida e de trabalho, relações com os empresários e o Estado - documentos*. São Paulo : Brasiliense, 1981. p. 28-32.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro.

Lisboa : Edições 70, 1995.

BARRETO, Castro. *Povoamento e população: política populacional brasileira*. 2 ed. Rio de Janeiro, José Olympio, 1959, v 2.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. Considerações sobre a imigração no Brasil contemporâneo. In: CASTRO, Mary Garcia (coord.). *Migrações Internacionais: contribuições para políticas*. Brasília : CNPD, 2001, p. 63-72.

BASSANEZI, Maria Sílvia B. Imigrações internacionais no Brasil: um panorama histórico. In: PATARRA, Neide Lopes (coord.). *Emigração e imigração internacionais no Brasil contemporâneo: programa interinstitucional de avaliação e acompanhamento das migrações internacionais no Brasil*. 2 ed. São Paulo : FNUAP, 1995, Vol I., p. 1-38.

BATISTA, Paulo Nogueira. O consenso de Washington – a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. *Caderno da dívida externa*, n. 6, PEDEX, São Paulo, 1994.

BEIGUELMAN, Paula. *Formação política do Brasil*. 2 ed. São Paulo : Livraria Pioneira, 1976.

\_\_\_\_\_. *Formação política do Brasil*. São Paulo : Livraria Pioneira, 1976, v 2.

BETHELL, Leslie. *A abolição do tráfico de escravos no Brasil*. Rio de Janeiro : Expressão e Cultura; São Paulo, USP, 1976.

BEZERRA NETO, Vicente. *O estrangeiro nas leis do Brasil: teoria e prática do estatuto de 1970 e de todo o regime jurídico do alienígena*. São Paulo : Forense, 1971.

BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política*. 2 ed. Rio de Janeiro : Campus, 2000.

BONASSI, Margherita; MILESI, Rosita; SHIMANO, Maria L. Entidades confessionais que atuam com estrangeiros no Brasil e com brasileiros no exterior. In: CASTRO, Mary Garcia (coord.). *Migrações Internacionais: contribuições para políticas*. Brasília : CNPD, 2001, p. 563-588.

BRAVERMAN, Harry. *Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX*. 3. ed. Trad. Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro : Zahar, 1981.

BRUM, Argemiro J. *O desenvolvimento econômico brasileiro*. 21. ed. Petrópolis (RJ) : Vozes; Ijuí (RS) : Unijuí, 2000.

BUCHALLA, Anna Paula. No Brasil, mas de passagem: como executivos estrangeiros e suas famílias se adaptam à vida no país. *Veja*. 26/04/2000, p. 133-134.

BUENO, Eduardo. *Náufragos, traficantes e degredados*. Rio de Janeiro : Objetiva, 1998.

CALDEIRA, Jorge. *Mauá: empresário do império*. São Paulo : Companhia das Letras, 1995.

\_\_\_\_\_. *A nação mercantilista*. São Paulo : Ed 34, 1999.

CALDEIRA, Jorge. et. al. *Viagem pela história do Brasil*. 2 ed. São Paulo : Companhia das Letras, 1997.

CARDOSO A. A. *Relatório*. Rio de Janeiro : Tipografia Rebelo Braga, 1903, p. 61-64. Apud.

HALL, Michael; PINHEIRO, Paulo Sérgio. *A classe operária no Brasil: condições de vida e de trabalho, relações com os empresários e o Estado – documentos*. São Paulo : Brasiliense, 1981, p. 241-243.

CARDOSO, Adalberto Moreira. *Trabalhar, verbo intransitivo: destinos profissionais dos deserdados da indústria automobilísticas*. Rio de Janeiro : FGV, 2000, p. 33.



CARONE, Edgar. *A república velha I: instituições e classes sociais*. 2 ed. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1972.

CARVALHO, José Murilo. *Os bestializados*. 3 ed. São Paulo : Companhia das Letras, 1989.

CARVALHO, Péricles Mello. *Manual do estrangeiro: legislação brasileira sobre estrangeiros*. Rio de Janeiro : A Noite, 1938.

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

CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira. *História da organização do ministério das relações exteriores*. Brasília : UNB, 1983.

CASTRO, Mary Garcia. Migrações Internacionais e Políticas: algumas experiências internacionais. In: CASTRO, Mary Garcia (coord.). *Migrações Internacionais: contribuições para políticas*. Brasília : CNPD, 2001, p. 15-32.

CASTRO, Mary Garcia; OLIVEIRA, Antônio T. Estrangeiros, naturalizados e brasileiros natos no mercado de trabalho. In: CASTRO, Mary Garcia (coord.). *Migrações Internacionais: contribuições para políticas*. Brasília : CNPD, 2001, p. 505-524.

CASTRO, Rubens Ferreira de. *A terceirização no direito do trabalho*. São Paulo : Malheiros, 2000.

CERQUEIRA, Marcello. *A nova lei de estrangeiros: ou regimento interno da Bastilha?* Rio de Janeiro : PLG, 1981.

CONRAD, Robert. *Os últimos anos de escravatura no Brasil*. Trad. Fernando de Castro Ferro. 2 ed. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1978.

CRAWFORD, Richard. *Na era do capital humano: o talento, a inteligência e o conhecimento como forças econômicas, seu impacto nas empresas e nas decisões de investimento, um guia que mostra como prosperar na economia*. Trad. Luciana Bontempi Gouveia. São Paulo : Atlas, 1994.

CRONACA il cortiço. *Fanfulla*. 11/10/1904, p.2. Apud. HALL, Michael; PINHEIRO, Paulo Sérgio. *A classe operária no Brasil: condições de vida e de trabalho, relações com os empresários e o Estado – documentos*. São Paulo : Brasiliense, 1981. p. 42-43.

D. P. A agricultura de Pernambuco, I: organização do trabalho. *O Agricultor Prático*. Recife, 15/06/1903. Apud. Apud. HALL, Michael; PINHEIRO, Paulo Sérgio. *A classe operária no Brasil: condições de vida e de trabalho, relações com os empresários e o Estado - documentos*. São Paulo : Brasiliense, 1981, p. 39-41.

DA SÃO PAULO a São Paulo e vice-versa : al Braz. *Fanfulla*, 14/03/1899, p. 2; A Barra Funda, *Fanfulla*, 16/03/1899; Da São Paulo a São Paulo e vice-versa: campos da Bela Vista (a Bexiga) – L’Ospedale Italiano. *Fanfulla*. 25/04/1899, p.2. Apud. HALL, Michael; PINHEIRO, Paulo Sérgio. *A classe operária no Brasil: condições de vida e de trabalho, relações com os empresários e o Estado – documentos*. São Paulo : Brasiliense, 1981, p. 23-27.

D’ARCY, François. *União européia: instituições, políticas e desafios*. Rio de Janeiro : Konrad Adenauer Stiftung, 2002.

De LUCA, Derlei Catarina. *No corpo e na alma*. Criciúma (SC) : Ed. do autor, 2002.

De LUCA, Tânia Regina. *Indústria e trabalho na história do Brasil: do café à revolução tecnológica, o “milagre brasileiro”, mudança nas relações de trabalho*. São Paulo : Contexto, 2001.

DELMAS, Maria Fernanda; TEREZA, Irany. Triplica a concessão de vistos de trabalho para estrangeiros: nos últimos dois anos, 26.723 profissionais do exterior obtiveram a autorização. 24/01/2000. Disponível em:

<<http://www.estado.estadao.com.br/edicao/pano/00/01/23/eco728.html>>. Acesso em 28-08-01.

DIÉGUES JÚNIOR, Manuel. *Imigração, urbanização e industrialização: estudo sobre alguns aspectos da contribuição cultural do imigrante no Brasil*. Brasília : MEC, 1964.

DIEGUEZ, Consuelo. Poucos com muito: rendimentos de executivos no Brasil batem os dos europeus e empatam com os americanos. *Veja*. 7/06/2000, p. 144-145.

DINIZ, Eli. *Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil, 1985-95*. Rio de Janeiro : FGV, 1997.

DOLINGER, Jacob. *Direito Internacional Privado* (parte geral). 2 ed. Rio de Janeiro : Renovar, 1993.

DONAHUE, John D. *Privatização: fins públicos, meios privados*. Trad. José Carlos Teixeira Rocha. Rio de Janeiro : Jorge Zahar, 1992.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo império perecerá: teoria das relações internacionais*. Brasília : UNB, 2000.

DUROSELLE, Jean-Baptiste; RENOUVIN, Pierre. *Introdução à história das relações internacionais*. Trad. Hélio de Souza. São Paulo : Difusão européia do livro, 1967.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do padronato político brasileiro*. 3. ed. São Paulo : Globo, 2001.

FASSY, Amaury. *Brasil: Do FMI ao caos*. São Paulo : Global, 1984.

FERREIRA, Jorge Luiz. José e os sírios: opressão social e cultura política camponesa. *Revista Brasileira de História* (Estruturas Agrárias e Relações de Poder). São Paulo : ANPUH; Marco Zero, v. 11, n. 22, mar/ago, 1991, p. 175-182.

FRAGA, Mirtô. *O novo estatuto do estrangeiro comentado: Lei nº 6.815, de 19.08.1980, alterada pela Lei 6.964, de 09.12.1981*. Rio de Janeiro : Forense, 1985.

FRANCO FILHO, Geogenor de Souza. *Relações de trabalho na pan-amazônica: a circulação de trabalhadores*. São Paulo : LTr, 1996.

\_\_\_\_\_. *Globalização & Desemprego: mudanças nas relações de trabalho*. São Paulo : LTr, 1998.

FRANCO, Simon. *Criando o próprio futuro: o mercado de trabalho na era da competitividade total*. São Paulo : Ática, 1998.

FREIRE-MAIA, Newton. *A ciência por dentro*. Petrópolis : Vozes, 1991.

FREITAS, Carlos Eduardo Soares de. Precarização do trabalho e estrangeiros no Brasil em um contexto neoliberal. In: CASTRO, Mary Garcia (coord.). *Migrações Internacionais: contribuições para políticas*. Brasília : CNPD, 2001, p. 525-544.

FREITAS JÚNIOR, Antônio Rodrigues. Do protecionismo jurídico à desregulação: mudanças do papel do Estado na esfera das relações de trabalho. In: BOGUS, Lucia; PAULINO, Ana Yara (org.). *Políticas de emprego, políticas de população e direitos sociais*. São Paulo : Educ, 1997, p. 151-164.

FUNDAÇÃO Projeto Rondon; MINISTÉRIO do Interior. *A Constituição de 1934*. Brasília : Escopo, 1987.

\_\_\_\_\_. *A Constituição de 1937*. Brasília : Escopo, 1987.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 29 ed. São Paulo : Companhia Editora Nacional, 1999.

GALETTI, Roseli. Migração de estrangeiros no centro de São Paulo : coreanos e bolivianos. In: PATARRA, Neide Lopes (coord.). *Emigração e imigração internacionais no Brasil contemporâneo: programa interinstitucional de avaliação e acompanhamento das migrações internacionais no Brasil*. 2 ed. São Paulo : FNUAP, 1995, Vol I., p. 133-143.

GARCIA JÚNIOR., Armando Álvares. *Imigração e atividade do estrangeiro no Brasil*. São Paulo : Juarez de Oliveira, 1999.

\_\_\_\_\_. *Direito internacional: questões atuais*. São Paulo : Aduaneiras, 2000.

GARCIA, Eugênio Vargas. *Uma cronologia da história das relações internacionais do Brasil*. Brasília : Edição do autor, 1999.

GEBARA, Ademir. *O mercado de trabalho livre no Brasil (1871-1888)*. São Paulo : Brasiliense, 1986.

GOERING, Laurie. Americana relata a dificuldade de tirar visto no Brasil. *Estado de São Paulo*. 29.07.1998. Disponível em [www.estado.estadao.com.br/edicao/pano/98/07/28/capa980728.html/edicao/pano/98/07/28/capa980728.html](http://www.estado.estadao.com.br/edicao/pano/98/07/28/capa980728.html/edicao/pano/98/07/28/capa980728.html). Acesso em 31/08/2001.

GOMES, Ângela de Castro. *A invenção do trabalhismo*. Rio de Janeiro : IUPERJ, 1988.

\_\_\_\_\_. *Burguesia e trabalho: política e legislação social no Brasil 1917-1937*. Rio de Janeiro : Campus, 1979.

GONÇALVES, Reinaldo (et al.). *A nova economia internacional*. 3 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

\_\_\_\_\_. *O Brasil e o comércio internacional: transformações e perspectivas*. São Paulo : Contexto, 2000.

GONZAGA, Antonio Gavião. Problemas nacionais de imigração e colonização. In. CONFERÊNCIA DO INSTITUTO DE ESTUDOS BRASILEIROS, 1940. Rio de Janeiro. *Problemas nacionais de imigração e colonização*. Rio de Janeiro : ed. do autor, 1940.

GUIMARÃES, Maria Elizabeth; ROCHA, Teixeira. *O processo político no Brasil: Estado e classes sociais*. Belo Horizonte : Del Rey, 1999.

HEIDEMANN, Heinz Dieter. O migrante da racionalização global. In. SERVIÇO PASTORAL DO IMIGRANTE (et. al.). *O fenômeno migratório no limiar do 3º milênio: desafios pastorais*. Petrópolis : Vozes, 1998, p. 15-18.

HEILBRONER, Robert. *A natureza e a lógica do capitalismo*. Trad. OLIVEIRA, Lólio Lourenço de. São Paulo : Ática, 1988.

HEKELMANN, Horst Otto. Liberalismo II. In. LIMONGE FRANÇA (coord.), R.

*Enciclopédia Saraiva do Direito*, São Paulo : Saraiva, 1977-1982, vol 49, p. 353.

HIRST, Paul; THOMPSON, Grahame. *Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade*. Trad. Wanda Caldeira Brant. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

HOBBSAWM, Eric J. *A era das revoluções 1789-1848*. 14. ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 2001.

HUCK, Hermes Marcelo. *Da guerra justa à guerra econômica: uma revisão sobre o uso da força em direito internacional*. São Paulo : Saraiva, 1996.

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

JOHNSON, Allan G. (ed.) . *Dicionário de sociologia: guia prático de linguagem sociológica*. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro : Jorge Zahar, 1997.

KALY, Alain Pascal. Os estudantes africanos no Brasil e o preconceito racial. In: CASTRO, Mary Garcia (coord.). *Migrações Internacionais: contribuições para políticas*. Brasília : CNPD, 2001, p. 463-478.

KLAGSBRUNN, Victor Hugo. Globalização da economia mundial e mercado de trabalho: a emigração de brasileiros para os EUA e Japão. In: PATARRA, Neide Lopes (coord.). *Migrações internacionais, herança XX, agenda XXI: programa interinstitucional de avaliação e acompanhamento das migrações internacionais no Brasil*. Campinas : FNUAP, 1996, Vol II., p. 33-48.

KOIFMAN, Fábio. *Quixote nas trevas: o embaixador Souza Dantas e os refugiados do nazismo*. São Paulo : Record, 2002.

KOLTAR, Caterina. O “estrangeiro” no processo de globalização ou a insustentável estrangeiridade do outro. In. DOWBOR, L; IANNI, O; RESENDE, P. (org.) *Desafios da globalização*. 3. ed. Petrópolis : Vozes, 1997, p. 70-73.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. 3.ed., São Paulo : Atlas, 1993.

\_\_\_\_\_. *Metodologia Científica*. São Paulo : Atlas, 1986.

LANNA, Ana Lúcia D. *A transformação do trabalho*. 2 ed. Campinas : UNICAMP, 1989.

LIMA, Otávio Augusto Custódio. *As Multinacionais e as Relações Trabalhistas no Mercosul*. Disponível na Internet. <<http://sites.uol.com.br/globalization/asmulti.htm>>. Acesso em: 28 fev, 2000.

LIMONGE FRANÇA, R. (coord.). *Enciclopédia Saraiva do Direito*, São Paulo : Saraiva, 1977-1982.

LOBO, Eulália Maria Lahmeyer. *Imigração portuguesa no Brasil*. São Paulo : Hucitec, 2001.

LOPES, João do Carmo; PASTORE, José. *A mão de obra especializada na indústria paulista*. São Paulo : IPE, 1973.

MACEDO, Sílvio. Xenofobia. In. LIMONGE FRANÇA (coord.), R. *Enciclopédia Saraiva do Direito*, São Paulo : Saraiva, 1977-1982, vol 78, p. 141-142.



MACHADO, Paulo Pinheiro. *A política de colonização do império*. Porto Alegre : UFRGS, 1999.

MARAN, Sheldon Leslie. *Anarquistas, imigrantes e o movimento operário brasileiro: 1890-1920*. São Paulo : Paz e Terra, 1979.

MARINHO, Ilmar Penna. *Tratado sobre nacionalidade*. Rio de Janeiro : Departamento de Imprensa Nacional, 1956, Vol I.

MARQUES, A. H. de Oliveira; SERRÃO, Joel (coord.). *Nova história da expansão portuguesa: o império luso-brasileiro 1500-1620*. Lisboa : Estampa, 1992, v. VI.

MARTINS, José de Souza. O problema das migrações no limiar do terceiro milênio. In. SERVIÇO PASTORAL DO IMIGRANTE (SPM); CENTRO DE ESTUDOS MIGRATÓRIOS (CEM); et al. (org). *O fenômeno migratório no limiar do 3º milênio: desafios pastorais*. Petrópolis (RJ) : Vozes, 1998, p. 20-34.

MAURO, Frédéric. *O Brasil no tempo de Dom Pedro II*. São Paulo : Companhia das Letras, 1991.

MEIRA, Silvio. Evolução política do Brasil – 1930-1964 (primeira parte). *Revista de Ciência Política*. Rio de Janeiro, vol. 19, fasc. 2, abr./jun. 1976, p. 17-66.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Direito internacional público*. 9ª ed. Rio de Janeiro : Renovar, 1992, vol II.

\_\_\_\_\_. *Direito constitucional internacional*. 2. ed. Rio de Janeiro : Renovar, 2000.

MELLO, Kátia. A retranca francesa. *Isto é*, São Paulo, p. 92-93, 3/7/2002.

MERCATELLI, Luigi. *Relatório da Regia Legazione al Brasile al Ministero degli Affari Esteri*. Roma : Archivo. Rio de Janeiro : Tipografia Rebelo Braga, 1903. Apud. HALL, Michael; PINHEIRO, Paulo Sérgio. *A classe operária no Brasil: condições de vida e de trabalho, relações com os empresários e o Estado – documentos*. São Paulo : Brasiliense, 1981, p. 268-270.

MINISTÉRIO das Relações Exteriores. Atendimento consular a brasileiros no exterior. In: CASTRO, Mary Garcia (coord.). *Migrações Internacionais: contribuições para políticas*. Brasília : CNPD, 2001, p. 95-96.

MINISTÉRIO do Trabalho e Emprego; SECRETARIA de Relações com o Trabalho; COORDENAÇÃO Geral de Imigração, data de emissão 09/05/01, Anexo 1.

MINISTÉRIO do Trabalho. *Situação jurídica do estrangeiro no Brasil*. 4 ed. Brasília : Imprensa Nacional, 1992.

\_\_\_\_\_. Manual para autorização de trabalho a estrangeiros: instruções e procedimentos. Brasília, 1997.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Iniciação ao direito do trabalho*. 22 ed. São Paulo : LTr, 1996.

NAZO, Georgete. Aspectos legislativos atuais da imigração estrangeira: a imigração irregular; as fronteiras do território nacional e a importância da integração latino-americana. In: VI CONGRESSO BRASILEIRO DE IMIGRAÇÃO E INTEGRAÇÃO. 1987, São Paulo. *Revista da Faculdade de Direito USP*. v. 84-85, 1989-1990, p. 333-349.

NEGRÃO, João José, *Para conhecer o neoliberalismo*. São Paulo: Publisher Brasil, 1998.

NETTO, Wladimir. Alô gringos: aumentam a quantidade e a qualificação dos estrangeiros no país. *Veja*. 09/10/1996, p. 71.

NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. 2. ed. Rio de Janeiro : Jorge Zahar, 1997.

OHMAE, Kenichi. *O fim do Estado-nação*. Rio de Janeiro : Campus, 1996.

O PROJETO dos estrangeiros é manifestação de atraso cultural. *Jornal do Brasil*. Caderno Especial. 13/07/1980.

OLIVEIRA, Odete Maria de. *União européia: processos de integração e mutação*. Curitiba : Juruá, 2000.

OLIVEIRA, Olga Maria B. Aguiar de. *Monografia jurídica*. Porto Alegre : Síntese, 1999.

OLIVERIA, Francisco de . *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. Petrópolis : Vozes – Cebrap, 1981.

OLIVEIRA SANTOS, Ruy de. *A condição jurídica do estrangeiro no Brasil.*, Rio de Janeiro : A. Coelho Branco Fº Editor, 1938.

ORGANIZAÇÃO dos Estados Americanos., (AG/RES. 1717 (XXX-0/00)), 5/6/2000.

\_\_\_\_\_. (AG/RES. 1775 (XXXI-O/01)), 5/6/2001.

\_\_\_\_\_. (CP/CAJP-1772/01), 13/3/2001.

\_\_\_\_\_. (CP/CAJP-1902/02), 4/4/2002.

PEIXOTO, José Alfredo. As migrações e a organização do espaço: novas dinâmicas territoriais e fluxos de trabalho nos contextos nacional e internacional. In: PEREIRA, António

Garcia (*et al.*). *Globalização: novos rumos no mundo do trabalho*. Florianópolis : UFSC, SOCIUS, 2001, p. 157-206.

PETRONE, Maria Tereza Schorer. Imigração. In FAUSTO, Boris (dir.). *O Brasil republicano: sociedade e instituições (1889-1930)*. Rio de Janeiro : Difel, 1978, v. II, p. 95-133.

PIMENTA, Cornélio Octávio Pinheiro. Estudo comparado da constituição de 1988 com as demais constituições brasileiras. *Revista de Ciência Política*. Rio de Janeiro, vol. 32, fasc. 3, maio/jul. 1989, p. 67-93.

POCHMAN, Márcio. *O emprego na globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu*. São Paulo : Boitempo, 2001.

\_\_\_\_\_. Nova dinâmica produtiva, emprego e sindicato na constituição do Mercosul. In: ILHA, Adayr da Silva; VENTURA, Deisy de Freitas Lima. *O Mercosul em movimento II*. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 1999, p. 179-195.

POCHMANN, Marcio; SANTOS, Anselmo Luis dos. O custo do trabalho e a competitividade internacional. In: OLIVEIRA, Carlos Eduardo B. de; MATTOSO, Jorge Eduardo L. *Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?* 2. ed. Campinas : Edições Sociais, 1997, p. 189-220.

POLES, Cristina. Como eles conseguiram: mesmo com a economia desaquecida profissionais qualificados estão encontrando bons empregos. *Veja*. 20/10/1999, p. 86-89.

PRADO JÚNIOR, Caio. *Evolução política do Brasil: colônia e império*. 21 ed. São Paulo : Brasiliense, 1994.

\_\_\_\_\_. *Formação do Brasil Contemporâneo*. 22 ed. São Paulo : Brasiliense, 1992.

PRESIDENTE DA REPÚBLICA. Mensagem ao Congresso Nacional Brasileiro, A evolução da política econômica, na abertura da 1ª sessão legislativa ordinária da 51ª Legislatura.

PRUNES, José Luiz Ferreira. *Contratos de trabalho de estrangeiros no Brasil e de brasileiros no exterior*. São Paulo : LTr, 2000.

RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. 2 ed. São Paulo : Companhia das Letras, 2001.

RITTNER, Daniel. Fiscalização maior faz visto a estrangeiro caís neste ano: ministério indefere 30% dos pedidos de contratação de múltis. *Valor Econômico*. 17/05/2001. Disponível em: <[www.mre.gov.br/acs/clipping/vl0517.htm](http://www.mre.gov.br/acs/clipping/vl0517.htm)>. Acesso em 29/09/2001.

ROBINSON, Carlos Alberto. Livre circulação de trabalhadores: condição necessária ao processo de integração econômica. In: ILHA, Adayr da Silva; VENTURA, Deisy de Freitas Lima. *O Mercosul em movimento II*. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 1999, p. 235-243.

RODRIK, Dani. Comments at the Conference on "Immigration Policy and the Welfare State": Trieste, 23/06/2001. Disponível em: <<http://ksghome.harvard.edu/~drodrik.academic.ksg/Comments%20on%20Immigration%20Conference.doc>> Acesso em: 24 out. 2002.

ROSECRANCE, Richard. *The rise of the virtual state: wealth and power in the coming century*. Nova Iorque : Basic Books, 1999.

ROZWADOWSKI, A. L. *Emigrazione e colonie: raccolta di rapporti dei rr. diplomatici e consolati*. Roma, 1893. Apud. HALL, Michael; PINHEIRO, Paulo Sérgio. *A classe operária no Brasil: condições de vida e de trabalho, relações com os empresários e o Estado – documentos*. São Paulo : Brasiliense, 1981, vol. II, p. 166-168.

RUSSOMANO, Gilda Maciel Corrêa Meyer. *Direito internacional privado do trabalho*. 2 ed. Rio de Janeiro : Forense, 1979.

RUSSOMANO JÚNIOR, Victor. *Política trabalhista brasileira: análise crítica*. Rio de Janeiro : Forense, 1998.

SALES, Teresa. O trabalhador brasileiro no contexto das novas migrações internacionais. In. PATARRA, Neide Lopes (coord.). *Emigração e imigração internacionais no Brasil contemporâneo: programa interinstitucional de avaliação e acompanhamento das migrações internacionais no Brasil*. 2 ed. São Paulo : FNUAP, 1995, Vol I., p. 90-103.

SALIM, Celso Amorim. A questão dos brasiguaios e o Mercosul. In. PATARRA, Neide Lopes (coord.). *Emigração e imigração internacionais no Brasil contemporâneo: programa interinstitucional de avaliação e acompanhamento das migrações internacionais no Brasil*. 2 ed. São Paulo : FNUAP, 1995, Vol I., p. 144-159.

SANT'ANA, Marcílio Ribeiro de. Livre circulação de trabalhadores no Mercosul? CASTRO, Mary Garcia (coord.). *Migrações Internacionais: contribuições para políticas*. Brasília : CNPD, 2001, p. 73-94.

SANTOS, Milton. *Por uma nova globalização: do pensamento único à consciência universal*. 5 ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SEGADAS VIANNA, José de. Nacionalização do trabalho. In. MARANHÃO, Délio; SUSSEKIND, Arnaldo; SEGADAS VIANNA, José de. *Instituições de direito do trabalho*. 4. ed. São Paulo : 1966, vol. II.

SEITENFUS, Ricardo. *Manual das organizações internacionais*. Porto Alegre : livraria do Advogado, 1997.

SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy. *Introdução ao direito internacional público*. 2 ed. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 2001.

SENADO Federal. Legislação Republicana Brasileira. Brasília : Prodasen, [2002]. 1 CD-ROM. Windows 95.

SERAFIM, Renato. *Contratos internacionais de trabalho*. Monografia. Pontifícia Universidade Federal de São Paulo, 1999.

SILVA, Hélio. *A ameaça vermelha: o plano Cohen*. Porto Alegre : L&PM, 1980.

SILVA, Sidney A. Hispano-americanos no Brasil: entre a cidadania sonhada e a concedida. In. CASTRO, Mary Garcia (coord.). *Migrações Internacionais: contribuições para políticas*. Brasília : CNPD, 2001, p. 489-502.

SILVEIRA, Evanildo da. Estudo mostra fuga de 'cérebros' do país. *O Estado de São Paulo*. Educação e Ciência. 1/11/2002, p. A 18.

SLEMIAN, Andréa (et. al.). *Cronologia de história do Brasil colonial (1500-1831)*. São Paulo : FFLCH-USP, 1994.

SOUTO, César. O Fim da Liderança... tal como a conhecemos hoje. *RH em Síntese*, São Paulo, n. 25, nov. /dez. 1998, p.18-19.

SPADANO, Lucas E. F. A. A legítima defesa no direito internacional e a reação dos EUA após 11 de setembro de 2001, p. 610, In: X ENCONTRO DE ESTUDANTES DE DIREITO DO MERCOSUL. *Anais...* Londrina : UNIFIL, 2002, p. 608-617.

SPRANDEL, Márcia. Migrações Internacionais e a Sociedade Civil Brasileira in. CASTRO, Mary Garcia (coord.). *Migrações Internacionais: contribuições para políticas*. Brasília : CNPD, 2001, p. 547-562.

STIGLITZ, Joseph. Rumo ao Pós-Consenso de Washington, *Política Externa*, v. 7, nº 2, set. 1998, p. 3-32.

STROZENBERG, Ilana. *Aquarela do Brasil*, 1997. 225 f. Tese (Doutorado em Comunicação Social) - Escola de Comunicação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

SUSSEKIND, Arnaldo. *Convenções da OIT*. 2.ed., São Paulo : LTr, 1998.

\_\_\_\_\_. *Direito internacional do trabalho*. 3.ed., São Paulo : LTr, 2000.

UNIÃO Européia. Tratado da União Européia. Maastricht, Holanda, 7/02/1992.

VAINER, Carlos B. Deslocados, reassentados, clandestinos, exilados, refugiados, indocumentados... as novas categorias de uma sociologia dos deslocamentos compulsórios e das restrições migratórias. In: CASTRO, Mary Garcia (coord.). *Migrações Internacionais: contribuições para políticas*. Brasília : CNPD, 2001, p. 177-184.

VAINER, Carlos B. Estado e migração no Brasil: da imigração à emigração. In. PATARRA, Neide Lopes (coord.). *Emigração e imigração internacionais no Brasil contemporâneo: programa interinstitucional de avaliação e acompanhamento das migrações internacionais no Brasil*. 2 ed. São Paulo : FNUAP, 1995, Vol I., p. 39-52.



VALENTINI, Cintia. Eles Sobraram: modernização reduz chances para 36 milhões de trabalhadores com pouca escolaridade. *Veja*. 21/07/1999, p. 105?.

VIANNA, Luiz Werneck. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. 2. ed., São Paulo : Paz e Terra, 1978.

VIDA, Samuel Santana. Africanos no Brasil: uma ameaça ao paraíso racial. In: CASTRO, Mary Garcia (coord.). *Migrações Internacionais: contribuições para políticas*. Brasília : CNPD, 2001, p. 449-462.

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Karina L. Pasquariello. Estratégias e Alianças Entre os Atores Sociais. In: ILHA, Adayr da Silva; VENTURA, Deisy de Freitas Lima (et al.). *O Mercosul em Movimento II*. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 1999. p. 211-234.

VILELA, Angélica. Executivos levam mais tempo para se recolocar: prazo médio para chegar a novo emprego, segundo pesquisa, subiu de cinco para sete meses no caso de vice-presidente e diretores. *Gazeta Mercantil*. Empresas e Carreiras. 18/04/2002, p. C-1.

WEINBERG, Mônica. O eldorado boliviano. *Veja*. 25/08/1999, p. 108-111.

WHATELY, Maria Celina. *O café em Resende no século XIX*. Rio de Janeiro : José Olympio, 1987.

WILLEMS, Emílio. *Mobilidade e flutuação das profissões no Brasil e o problema educacional*. São Paulo : Escolas Profissionais Salesianas, 1931.

WOLKMER, Antonio Carlos. *História do direito no Brasil*. 2 ed. Rio de Janeiro : Forense, 2000.