

Introdução

Amanda Pereira dos Santos

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

SANTOS, A. P. Introdução. In: *Selecionar, controlar e distribuir: o Instituto Nacional de Imigração e Colonização e a política imigratória brasileira (1952-1955)* [online]. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2022, pp. 19-30. ISBN: 978-65-5954-244-4. <https://doi.org/10.7476/9786559542444.0002>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

INTRODUÇÃO

Os debates sobre as migrações internacionais ganharam maior visibilidade durante a primeira década do século XXI. A Organização das Nações Unidas (ONU) divulgou que, em 2017, mais de 68,5 milhões de pessoas foram forçadas a migrar em razão das guerras, perseguições e violência vividas especialmente nos seguintes países: Síria, Afeganistão, Sudão do Sul, Mianmar e Somália.¹ Destacam-se também as “caravanas” oriundas da América Central com a intenção de chegar aos Estados Unidos e a emigração de cerca de quatro milhões de venezuelanos desde 2015.²

O olhar, enquanto historiadora, para as mudanças que afetam a sociedade, e a proposição de explicações para elas, não foge ele próprio à mudança. René Rémond (2003, p.13) afirma que o historiador se determina por referência aos postulados de sua época e, às vezes

1 “Acnur: número de pessoas deslocadas chega a 68,5 milhões em 2017”. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acnur-numero-de-pessoas-deslocadas-chega-a-685-milhoes-em-2017/>>. Acesso em: 28 ago. 2020.

2 “Número de refugiados e migrantes da Venezuela chega a 4 milhões”. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2019-06/numero-de-refugiados-e-migrantes-da-venezuela-chega-4-milhoes>>. Acesso em: 28 ago. 2020.

sem perceber, termina por abraçar as curiosidades, as inclinações, os pressupostos e a “ideologia dominante” de seu tempo.

Nesse sentido, este livro não foge às inquietações provocadas pelo tempo presente acerca das migrações internacionais, e busca, apesar de diversas limitações, elucidar alguns aspectos dos movimentos imigratórios que se dirigiram para o Brasil após a Segunda Guerra Mundial. Objetiva-se, mais especificamente, a análise dos debates ocorridos na primeira metade dos anos 1950 em torno da política imigratória brasileira que deveria ser estabelecida por meio da fundação do Instituto Nacional de Imigração e Colonização (Inic) e do desenvolvimento de suas atividades.

A política imigratória emprega as capacidades institucionais do Estado com a finalidade de interferir, de diversas formas, nos fluxos de entrada e saída de pessoas em seu território, bem como na integração à comunidade nacional dos que adentram. A admissão de determinados interesses, em detrimento de outros, evidencia-se, por exemplo, na aceitação ou recusa em receber refugiados e deslocados de guerra; no estabelecimento de leis restritivas à saída ou à entrada de indivíduos; no recrudescimento de fiscalização das fronteiras; e na restrição ou ampliação do acesso à nacionalidade e aos direitos políticos. Essa acomodação de interesses ocorre na própria estrutura interna do Estado ou na relação entre diferentes Estados. Desse modo, em uma abordagem política acerca das migrações internacionais, consideramos a influência mútua que se processa entre a ação estatal e os movimentos migratórios (Ferraz, 2017, p.14).

O Estado, contudo, não é uma entidade una e coesa, pois abrange relações de poder entre diferentes atores. Tais relações podem ser verificadas tanto no âmbito intraorganizacional quanto no âmbito interorganizacional, fator esse que implica a mobilização de diversos recursos para a consecução de certos interesses, sucedendo, portanto, a manutenção ou a transformação das instituições (ibidem p.15).

No século XX, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, as abordagens internacionais sobre o tema migratório alcançaram arenas multilaterais, promovendo, conseqüentemente, transformações

nas instâncias regionais. Insere-se nessa conjuntura o projeto de fundação do Instituto Nacional de Imigração e Colonização e da Carteira de Colonização do Banco do Brasil, elaborado e proposto por Getúlio Vargas em sua mensagem n.180-52, de maio de 1952. Contudo, antes de analisarmos esse projeto e a efetivação da política imigratória, é preciso assinalar brevemente a história da imigração no Brasil.

Após a independência, o Estado passou a efetivar o controle sobre a política de imigração. A lei de 20 de outubro de 1823, que delineou a nova forma dos governos provinciais, também os autorizou a fomentar a colonização das terras sob sua responsabilidade com estrangeiros. Dois anos depois, por meio de decreto, o poder imperial criou uma comissão a fim de estabelecer um plano geral de colonização para todas as províncias. A imigração era compreendida como parte da solução para os problemas de ocupação das áreas fronteiriças e de escassez da mão de obra para a agricultura. Além disso, a administração pública ofereceu subsídios para a vinda de colonos com a intenção de organizar grupos de operários para os serviços públicos (Gonçalves, 2008, p.137).

Na década de 1830, o governo promoveu algumas medidas de incentivo para os fazendeiros que tencionavam introduzir imigrantes, a exemplo da dedução do imposto de ancoragem das embarcações que conduzissem mais de cem colonos brancos. Simultaneamente, havia a preocupação com a regulamentação do trabalho livre, sobretudo o dos imigrantes. Em 1837, aprovou-se a lei que forneceu as diretrizes para os contratos de locação de serviços – a primeira etapa para a organização das relações de trabalho em que as duas partes eram livres. A Lei n.108, de 11 de outubro de 1837, demonstrava certa preocupação com o estabelecimento de condições que favorecessem a imigração, tanto para dificultar o tráfico de escravos quanto para viabilizar o povoamento de regiões fronteiriças. Nos anos seguintes, essa legislação mostrou-se incapaz de resolver a questão, porém constituiu-se na base para a regulamentação dos diferentes sistemas de trabalho adotados a partir de então: parceria e colonato (ibidem p.137-8).

Em linhas gerais, podemos observar que tanto a legislação do Império quanto a da República caracterizaram-se pelo incentivo e abertura à imigração. Não obstante, a expansão da economia cafeeira no Centro-Sul do Brasil, a partir do início do século XIX, gerou uma maior demanda por terras, capitais e mão de obra, e, repetidamente, recorreu ao trabalho escravo. A partir da segunda metade do Oitocentos, a opção pelo imigrante tornou-se uma realidade. O fechamento definitivo do tráfico transatlântico de africanos, em 1850, com a sanção da Lei Eusébio de Queirós, impôs incertezas quanto ao futuro da escravidão e marcou a transição do escravismo para o trabalho livre. A Lei do Ventre Livre contribuiu ainda mais para reduzir as possibilidades quanto à manutenção do sistema.

A Lei de Terras, por sua vez, tencionou autorizar o governo na promoção da colonização do território por estrangeiros, localizando-os onde fosse considerado conveniente: estabelecimentos agrícolas, formação de colônias ou trabalhos coordenados pela administração pública. Gonçalves afirma que o propósito não era apenas dirigir os estrangeiros para substituir diretamente os escravos nas lavouras ou fundar núcleos de povoamento com funções delimitadas de defesa e ocupação. Havia um objetivo mais ambicioso de superação do escravismo e, conseqüentemente, de construção de uma nova sociedade inspirada nos padrões europeus, na qual a colaboração dos imigrantes era considerada fundamental (ibidem, p.127).

No Brasil oitocentista, existia a perspectiva de que o europeu seria capaz de contribuir para o processo civilizatório do país e para a valorização do trabalho maculado pela escravidão. Desse modo, subvencionar o transporte aos imigrantes, que seriam encaminhados à grande lavoura exportadora, encobriu-se pelo viés de uma política “modernizadora” por identificar o trabalho livre como alternativa ao braço escravo, representado como símbolo do retrocesso. Em contrapartida, essa política pode ser analisada como a sucessão das práticas dos grandes proprietários ao manterem o Estado a serviço dos seus interesses privados. Se houve uma ruptura na transição da escravidão para o trabalho livre, essa ocorreu na esfera das disputas

pela organização e pelo controle da eficácia do trabalho: na escravidão, dava-se no âmbito privado; nas relações contratuais de trabalho livre, na dimensão pública (Gonçalves, 2017, p.353).

Nesse contexto, o governo brasileiro interveio a fim de possibilitar a entrada de mão de obra em escala suficiente para atender às necessidades do crescimento da economia cafeeicultora. Após o fim do regime escravista, a preocupação dos membros da elite agrária centrava-se nas questões relacionadas à escassez de mão de obra para a lavoura (Gonçalves, 2014). A migração internacional, por sua vez, ganhou impulso, introduzindo no território brasileiro aproximadamente 3,5 milhões de imigrantes entre os anos 1890 e 1930 (Levy, 1974). Em substituição à mão de obra escrava, famílias inteiras de imigrantes europeus (especialmente italianos, espanhóis e portugueses) e japoneses se deslocaram para o Brasil, fixando-se, sobretudo, nas fazendas de café do Oeste Paulista, tema amplamente abordado pela historiografia.³

Nesse período, Brasil, Argentina, Estados Unidos e Canadá foram os principais países receptores de milhões de europeus e asiáticos que vieram para as Américas em busca de trabalho e de ascensão social. Esses imigrantes eram especialmente atraídos para o Brasil em razão do subsídio do transporte oferecido pelos governos federal e estadual. Além de visarem à utilização da mão de obra imigrante no setor agrícola, as elites dirigentes e os governos também pretendiam preencher as áreas consideradas vazias do território brasileiro e realizar o branqueamento da população com a vinda de estrangeiros e de suas famílias, de preferência de origem europeia (Koifman, 2012). Vale destacar que essas áreas – localizadas especialmente na região Centro-Oeste, na Amazônia e no Paraná – eram ocupadas por populações indígenas e caboclas, porém a sua presença foi omitida e excluída do discurso e da história oficial da colonização. Esse “mito do vazio demográfico” indica que a construção da identidade nacional não admitia a existência histórica de determinados agrupamentos e

3 Dentre os inúmeros estudos podem-se destacar: Dean (1977); Holoway (1984); Gonçalves (2012).

populações, que possuíam uma vida cultural própria, promovendo a sua expulsão dos territórios e colocando-os à margem da história (Santos, 2010).

Nos anos 1930 e na primeira metade da década de 1940, os fluxos migratórios declinaram, pois foram afetados internacionalmente pela crise de 1929, pela limitação à emigração imposta pelas nações europeias e pela eclosão da Segunda Guerra Mundial. Na conjuntura do Brasil, o primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945) limitou a entrada de imigrantes no país e passou a restringir, tanto quanto possível, os direitos dos estrangeiros aqui já residentes. A imigração dos “indesejáveis” – aleijados ou mutilados, inválidos, cegos, surdos-mudos, vagabundos, ciganos, doentes de moléstias infecto-contagiosas, prostitutas, alcoolistas, entre outros – foi coibida pela implantação de uma legislação discriminatória, baseada em pressupostos amplos da eugenia e que representou o projeto étnico-político do Estado Novo (Peres, 2003, p.33).

O tema migratório ganhou destaque nas políticas públicas brasileiras durante o primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945). Não obstante, em seu segundo governo (1951-1954), ainda havia certa preocupação relativa à política imigratória que deveria ser implementada no Brasil. Com a intenção de controlar e dirigir o movimento migratório, o poder executivo propôs a criação do Inic. Esse órgão, os debates em torno da configuração de sua política imigratória e o desenvolvimento de suas atividades ainda não foram abordados de forma mais aprofundada pela historiografia. Assim, a investigação histórica acerca dessa temática mostrou-se como um caminho a ser percorrido.

Pretendemos, portanto, cumprir os seguintes objetivos: (1) Analisar como se organizou a estrutura administrativa do Inic no momento de sua criação; (2) Identificar se, durante os debates sobre a criação do Instituto, os parlamentares defenderam ou rejeitaram a vinda de imigrantes para o Brasil; (3) Compreender os objetivos dos deputados e senadores ao aceitarem ou refutarem a configuração da política imigratória, proposta inicialmente pelo poder Executivo, identificando as regiões do país que representaram no poder

Legislativo; (4) Apreender o que a imigração representava para o Brasil, na primeira metade da década de 1950, segundo a perspectiva dos deputados, senadores e do presidente da República; (5) Verificar quais eram os propósitos e as principais atividades exercidas pela administração do Inic em seu primeiro ano de atividade.

O Instituto Nacional de Imigração e Colonização foi fundado em 5 de janeiro de 1954, a partir da sanção da Lei n.2163, e permaneceu em funcionamento até o ano 1962, porém o recorte temporal dessa pesquisa limita-se ao primeiro ano de funcionamento do Instituto. A escolha pelo marco final no ano de 1955 deve-se ao nosso intuito de analisar as primeiras medidas tomadas pelos dirigentes do Inic e observar quais elementos discutidos por Getúlio Vargas e pelo Congresso Nacional a respeito da política imigratória obtiveram efetivação e repercussão nas práticas iniciais do Instituto. Nesse sentido, pretendemos evitar as possíveis armadilhas que se colocam para os estudos que examinam a política imigratória partindo somente do conjunto de leis e dos discursos oficiais. Por outro lado, consideramos pertinente a ampliação do debate político sobre a questão imigratória no momento em que Vargas ascendeu à presidência da República em 1951, culminando na fundação do Inic em janeiro de 1954, o último ano de seu governo. Empreendemos, assim, uma tentativa de abordar a discussão sobre a configuração da política imigratória no pós-Segunda Guerra, tendo em vista as possíveis contradições existentes entre os discursos oficiais e o real tratamento dispensado à imigração no Brasil.

Tendo em vista esses aspectos, parece-nos válida a exposição inicial sobre o tratamento dispensado ao tema migratório durante o primeiro governo Vargas, pois a instauração de medidas de caráter restritivo em relação à entrada de estrangeiros no Brasil, entre os anos 1930 e 1945, influenciou diretamente os debates e as práticas dos órgãos responsáveis pela política imigratória na década seguinte. O capítulo 1, desse modo, aborda as principais discussões e as medidas adotadas pelo governo Vargas e, posteriormente, pelo governo de Eurico Gaspar Dutra em relação à entrada dos diversos fluxos imigratórios no Brasil.

No capítulo 2 tentamos compreender, em um primeiro momento, as especificidades da política migratória elaborada e organizada pelo poder executivo na primeira metade da década de 1950 a partir das suas mensagens dirigidas ao Congresso Nacional e do projeto de criação do Instituto Nacional de Imigração e Colonização. Apresentamos, assim, um panorama geral sobre as migrações internas e internacionais que ocorreram nesse período, bem como a participação e cooperação do Brasil com o Comitê Intergovernamental para as Migrações Europeias (Cime), que desenvolveu programas específicos para o direcionamento, admissão e contratação de imigrantes no país. Em um segundo momento, pretendemos constatar se, no decorrer das discussões do poder legislativo, os senadores e deputados defenderam ou rejeitaram a vinda de imigrantes e refugiados para o Brasil no contexto do pós-Segunda Guerra. Em um terceiro momento, buscamos evidenciar os discursos proferidos por diferentes membros do Congresso Nacional que contestaram a acolhida oferecida aos estrangeiros no Brasil, comparando-a com as difíceis situações enfrentadas majoritariamente pelos nordestinos e mineiros que migravam em larga escala para outras regiões do Brasil, mormente para os estados de São Paulo e Rio de Janeiro.

O capítulo 3 trata dos propósitos e as principais preocupações dos dirigentes do Instituto Nacional de Imigração e Colonização durante o seu primeiro ano de atuação, bem como da relação entre os diferentes órgãos nacionais e internacionais que exerceram influência sobre a política imigratória brasileira nos anos 1950. Desse modo, abordaremos a organização interna do Inic e os principais itens do seu regulamento; analisaremos diversos ofícios expedidos por esse órgão e pelo Ministério das Relações Exteriores que se referem às avaliações de concessão de visto para estrangeiros e à aplicação, em muitos casos, de critérios de seleção; verificaremos a dinâmica estabelecida entre o Inic e diferentes organismos nacionais e internacionais que exerceram influência sobre a política imigratória brasileira; e, por fim, investigaremos algumas estratégias de imigração empreendidas, sobretudo, pelos portugueses.

Nesse quadro, investigamos as práticas e os debates institucionais no campo migratório como um processo que envolve distintos atores, pois, além das interações intraestatais, o Estado tende a se relacionar com outros Estados quando se trata dos fluxos migratórios. A dimensão internacional das migrações baseia-se na própria ação dos indivíduos que ultrapassam fronteiras, ao mesmo tempo que carregam consigo vínculos de nacionalidades diversos daqueles da comunidade de destino. Essa atitude repercute potencialmente na relação entre os Estados, atingindo os seus aparatos consulares e diplomáticos (Ferraz, 2017, p.16).

Em decorrência das características do próprio objeto de estudo, sobre o qual existe uma singular dificuldade de compilação das fontes e dos dados, serão analisadas especialmente as transformações e as permanências institucionais qualitativamente observáveis. Para alcançar esses objetivos, o presente estudo abrange um vasto conjunto de documentos, constituído especialmente pelos Diários da Câmara dos Deputados (1952-1954); Livros dos Anais do Senado da República (1953-1954); Mensagens presidenciais encaminhadas ao Congresso Nacional (1951-1954); e o Dossiê da Câmara dos Deputados referente ao PL n.2110/1952. Nesse dossiê estão reunidos por volta de trinta documentos, correspondentes aos anos 1952 e 1953, que apresentam pareceres de comissões, emendas, subemendas, comunicações internas entre a Câmara dos Deputados e o Senado, bem como uma mensagem de Getúlio Vargas dirigida aos membros do Congresso Nacional sobre o projeto de lei que propôs a criação do Inic e a Carteira de Colonização do Banco do Brasil.

Bacellar (2008, p.23-80) aponta que o mais interessante da investigação que se utiliza dos arquivos do poder legislativo é a possibilidade de consulta às atas das sessões, nas quais é possível observar as discussões dos mais variados projetos, com os vereadores, deputados e senadores defendendo os seus pontos de vista. Desse modo, a partir da análise dos Anais do Senado e dos Diários da Câmara dos Deputados podemos acompanhar os trabalhos das sessões legislativas, as votações, os debates, as mensagens presidenciais, os pareceres, os discursos dos parlamentares, os projetos

de lei e outros tipos de documentos envolvidos na dinâmica do processo legislativo.

A investigação sobre as atividades iniciais exercidas pelo Instituto Nacional de Imigração e Colonização baseia-se especialmente nas fontes consultadas no Arquivo Histórico do Itamaraty (Rio de Janeiro, Brasil) e no Arquivo Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (Lisboa, Portugal). Vale destacar que a localização da documentação produzida e recebida pelo Inic representa um grande desafio para o desenvolvimento deste trabalho, por isso recorremos a diversos tipos de fontes com a esperança de encontrarmos os vestígios das medidas tomadas pelo Inic e pelos diferentes organismos nacionais e internacionais que entraram em contato com os seus dirigentes e com as práticas da política imigratória brasileira na década de 1950.

Nesse sentido, recorremos ao vasto e rico acervo documental do Arquivo Histórico do Itamaraty no Rio de Janeiro que abrange os múltiplos aspectos da história do Brasil, com destaque, naturalmente, para os assuntos que tratam das relações internacionais do país. Previamente à consulta física da documentação, buscamos conhecer a lógica de organização desse arquivo por meio da leitura do artigo *A pesquisa histórica no Itamaraty* (Penna Filho, 1999) e da consulta online ao *Inventário do Arquivo Histórico do Itamaraty no Rio de Janeiro: documentação entre 1889-1959*,⁴ elaborado pela própria instituição entre os anos 2017 e 2018. No tópico “Relações com instituições estatais, pessoas físicas e jurídicas (1889-1959)” desse inventário, constatamos as localizações dos maços documentais referentes aos avisos recebidos e expedidos pelo Instituto Nacional de Imigração e Colonização, os quais somam 16 volumes e compreendem o período de abril de 1954 a dezembro de 1959.

Considerando-se o marco temporal deste trabalho, selecionamos os três maços documentais que continham os avisos recebidos e expedidos pelo Inic durante 1954 e 1955. A leitura prévia da

4 Disponível em: <http://www.funag.gov.br/chdd/images/catalogos/catalogo-goahi_1889_1959.pdf>. Acesso em: 3 out. 2019.

bibliografia especializada sobre o tema migratório no pós-Segunda Guerra e o próprio desenvolvimento da pesquisa no Arquivo Histórico do Itamaraty apontaram para a relevância da consulta aos maços documentais relacionados a outros órgãos influentes ou responsáveis pela política imigratória brasileira nos anos 1950. Nesse sentido, verificamos e analisamos diversos ofícios, relatórios, pareceres e cartas-telegramas dos seguintes órgãos nacionais e internacionais, que mantiveram correspondências com o Ministério das Relações Exteriores: Delegação Permanente em Genebra; Comitê Intergovernamental para as Migrações Europeias; Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados; e Comissão de Seleção de Imigrantes.

O maior volume dessa documentação refere-se especialmente aos ofícios que tratam sobre as solicitações de concessão de visto aos pleiteantes estrangeiros, as quais eram submetidas à apreciação do Inic por meio do encaminhamento do Ministério das Relações Exteriores. Desse modo, a decisão do Instituto era enviada para os consulados, legações, embaixadas e representações brasileiras no exterior pela mediação desse ministério.

No decorrer da pesquisa no Arquivo Histórico do Itamaraty, chamou a atenção o grande volume de ofícios que concerniam às solicitações de vistos feitas ao Inic pelos portugueses, residentes no Brasil, a favor de seus familiares que se encontravam em Portugal. Além disso, as estimativas acerca da imigração no pós-Segunda Guerra indicam que os portugueses formaram o maior fluxo migratório que se dirigiu para o Brasil, permanecendo à frente dos italianos, espanhóis e japoneses.

Estima-se que 363.790 portugueses e 120.814 italianos ingressaram no país entre 1946 e 1980. A imigração lusa correspondeu a 39% do total de entradas, enquanto a italiana representou 13% do montante. A imigração dos portugueses singulariza-se pelo seu caráter espontâneo, o que indica que eles utilizaram os seus próprios recursos e contaram com redes de sociabilidade e acolhimento extraoficiais no Brasil. Esse tipo de imigração foi viabilizado por meio das cartas de chamada e dos contratos de trabalho emitidos por familiares, amigos ou pessoas próximas que aqui viviam e que se

responsabilizaram formalmente pela acomodação e pela subsistência do imigrante recém-chegado (Bastos, 2011, p.455-7).

Tendo em vista esses aspectos, julgamos pertinente a realização de pesquisas nos arquivos de Portugal, a fim de avaliarmos o posicionamento da diplomacia portuguesa no Brasil acerca da e/ imigração durante a primeira metade dos anos 1950 e as trocas de correspondências realizadas com os órgãos brasileiros responsáveis pela política imigratória, especialmente com o Instituto Nacional de Imigração e Colonização. Com o apoio da Bolsa Estágio de Pesquisa no Exterior da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, foi possível consultar presencialmente os maços documentais do Arquivo Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros e do Arquivo Nacional da Torre do Tombo, bem como alguns boletins de emigração disponíveis na Biblioteca Nacional de Portugal.

A maior parte da documentação examinada é composta por ofícios remetidos pelo Consulado Geral de Portugal no Rio de Janeiro e pela Junta da Emigração. As fontes que mais nos interessaram para o desenvolvimento do presente estudo foram as correspondências trocadas entre o Instituto Nacional de Imigração e Colonização e o citado consulado, as quais serão analisadas no capítulo 3.