O sistema de cotas nas Constituições de 1934 e 1937 e o ideal de integração étnica dos estrangeiros no Brasil

José Sacchetta Ramos Mendes
UFBA/ LEER-USP

AS POLÍTICAS RESTRITIVAS à imigração estrangeira para o Brasil tiveram um momento notável de institucionalização durante o governo de Getúlio Vargas, particularmente após a entrada em vigor da Constituição, em 16 de julho de 1934, e a adoção de novas medidas normativas. Desde a dissolução do Congresso Nacional e das Assembleias Estaduais após a tomada do poder por Vargas, entre outubro de 1930, a questão imigratória foi centralizada no governo federal. No dia seguinte à entrada em vigor da nova Carta, o consulado do Brasil na cidade do Porto manifestou ao Ministério das Relações Exteriores, o Itamaraty, a preocupação com as regras impostas por um decreto instituído dois meses antes, que ampliou restrições à admissão de imigrantes estrangeiros no Brasil.[1]

Se a medida fosse colocada em prática, mais de 300 portugueses que partiriam de Leixões naquela semana com destino aos portos brasileiros talvez fossem impedidos de desembarcar.[2] Em seu ofício enviado ao Rio de Janeiro, o vice-cônsul Pinto Dias observou que o decreto contrariava o espírito da época, e poderia gerar entraves ao fluxo da "corrente imigratória mais adaptável às nossas condições climatéricas e à formação do nosso tipo étnico".[3] Os termos utilizados pelo diplomata, ressaltando suposta identidade étnica entre lusos e brasileiros, estavam atualizados e em sintonia com o texto da nova Constituição.

A Carta de 1934 adotou o sistema de cotas para entrada de imigrantes no país, com bases étnicas e de capacidade física do adventício, numa inovação sem precedentes, tanto no Direito constitucional comparado, quanto no panorama das legislações imigrantistas. Estados Unidos e Argentina, que antecederam e inspiraram a instituição das cotas no Brasil, jamais elevaram o tema à esfera constitucional. No caso brasileiro, o artigo 121, alínea j, inciso VI da Constituição de 1934 determinava:

1 Decreto nº 24.258. *Op. cit.*

2 Ofício nº 116 de J. de Pinto Dias a Félix de Barros Cavalcanti de Lacerda; Porto, 17.07.1934; em RCB, CBP, ofícios recebidos, abr./dez. 1934, estante 71, prateleira 4, maço 1, AHI.

3 *Ibidem.*

> 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 a corrente imigratória de cada país exceder, anualmente, o limite de 2% sobre o número total dos respectivos nacionais fixados no Brasil durante os últimos 50 anos.[4]

A medida favorecia a admissão dos grupos estrangeiros que haviam se fixado em maior número no Brasil nos 50 anos anteriores: portugueses, italianos, espanhóis e alemães. Ao instituir cotas diferenciadas para as nacionalidades a serem admitidas no país, o legislador constitucional considerou a existência de um padrão populacional que deveria ser mantido. Em apenas quatro anos, entre 1927 e 1930, o Brasil recebeu mais de 50 mil imigrantes japoneses, que constituíam a segunda nacionalidade em número de imigrantes naqueles anos, só superada pelos portugueses, cujo ingresso foi de mais de 120 mil adventícios no mesmo período.

O argumento da "garantia de integração étnica" do imigrante surge como justificativa para estabelecer limite à entrada dos grupos nacionais, juntamente com requisitos de capacidade física e civil, diretamente relacionados à sua integração como força de trabalho. O conceito de "Integração étnica", da maneira como foi empregada no texto da Constituição de 1934, tem a conotação assinalada por pensadores como Norberto Bobbio, que observam a premissa de construção da nação por meio de uma identidade comum, da qual participam certos grupos humanos afins.[5] Uma noção includente que pressupõe, diversa e simultaneamente, a exclusão.

No que tange à corrente imigrantista portuguesa, em particular, a ideia de que os povos do Brasil e de Portugal se aproximam etnicamente foi inserida no discurso de autoridades dos dois países nas décadas de 1930 e 1940, como decorrência indireta provável das formas de nacionalismo em evidência no panorama geopolítico da época, em nome da pretensão de unir populações de origem semelhante, para além das fronteiras dos Estados. Foi assim com o nazismo, na Alemanha, e com o fascismo na Itália, modelos de expansão territorial fundados na noção de identidade étnica. No caso brasileiro, não havia um projeto político que envolvesse Portugal. Tampouco se evocavam interesses expansionistas.

É oportuno frisar a ausência de sustentação da hipótese étnica numa sociedade plurirracial como a brasileira. Mas é interessante observar o curso que percorreu a idealização de existência de uma grande *família portuguesa*, ou ainda, na concepção de Gilberto Freyre, contemporânea à Carta de 1934, de um *mundo luso-tropical e transcontinental que o português criou*.[6]

---

4 POLETTI, Ronaldo (org.). *Constituições brasileiras: 1934*. Brasília: Centro de Estudos Estratégicos, 1999, p. 163.

5 "Feita a Itália, é preciso fazer os italianos" disse Massimo D'Azeglio, líder da Unificação daquele país, formado por grupos regionais de escassa unidade cultural e linguística, a partir da noção de que formavam uma etnia comum. Cf. BOBBIO, Norberto *et al*. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora UnB, p. 632-5.

6 FREYRE, G. *Casa-grande e senzala*. 30ª ed. Rio de Janeiro: Record, 1995; *O mundo que o português criou: aspectos das relações sociais e de cultura do Brasil com Portugal e as colônias portuguesas*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1940.

Sem usar o termo, nem definir o conceito de luso-tropicalismo, o sociólogo lançou em 1933 o livro *Casa Grande e Senzala*, concomitante aos trabalhos da Assembleia Constituinte. Na obra, Freyre estabeleceu fundamentos para uma nova explicação da antiga ideia de afinidade *lusíada-brasílica*, agora baseado na ideia de mestiçagem dos brasileiros e da alegada vocação universal dos portugueses.

Em sentido diverso, porém, a Constituição de 1934 tornou inequívoca a definição da nacionalidade brasileira, forjando pela primeira vez no Brasil a distinção jurídica entre nacionalidade e cidadania. Ou seja, entre os brasileiros em geral e aqueles detentores de diretos políticos (artigos 106 a 112).

A instituição do sistema legal de cotas para entrada de imigrantes no Brasil repercutiu diferentemente nas correntes nacionais. Globalmente, o número de estrangeiros admitidos no país diminuiu em cerca de 1/3 em 1935, primeiro ano de aplicação das cotas, quando o total de imigrantes ingressantes no país foi de 29.585 pessoas. No ano anterior, 1934, aportaram 46.027 imigrantes no Brasil. Em 1936, a redução foi ainda mais dramática, com a entrada de 12.773 imigrantes, o menor volume de imigrantes estrangeiros aportados no Brasil desde 1875.

A cota anual de 22.954 novos desembarques designada pela lei aos portugueses não foi preenchida em nenhum dos anos de vigência do sistema (1935/1945). Inversamente, a vinda de lusitanos caiu de 9.327 pessoas em 1935 para 4.626 em 1936, o mais baixo patamar verificado até então nas estatísticas disponíveis, tanto do Brasil quanto de Portugal.[7] Duas explicações aqui se combinam. A conjuntura socioeconômica internacional desfavorável é a primeira delas, tendo influenciado de forma negativa os fluxos migratórios gerais no período posterior à Quebra da Bolsa de Nova York.

O segundo motivo da diminuição na entrada de portugueses deveu-se à legislação restritiva publicada antes da Constituição de 1934, e que permaneceu em vigor após a promulgação desta. As dificuldades impostas eram diversas e aumentavam o custo e os problemas da viagem marítima: exigência das cartas de chamada, proibição à concessão de visto a analfabetos, limitações a menores de idade e a mulheres desacompanhadas foram reiteradamente documentadas na correspondência consular como fatores que desestimulavam a partida, pelo menos até o final de 1936.[8]

Neste ano, em particular, a imigração proveniente de outros portos da Península Ibérica sofreu as consequências da Guerra Civil na Espanha – inúmeros portugueses embarcavam naquele país, sobretudo os que deixavam Portugal em situação irregular. É notável que a cota anual de 11.500 [11.545] imigrantes destinada aos espanhóis pela lei brasileira ficou longe de ser cumprida em

7 Há diferenças nas estatísticas de imigração/emigração do Brasil e de Portugal. Em geral, os números brasileiros são ligeiramente mais elevados, em parte devido a partidas clandestinas, embarques em portos da Espanha, diferenças na metodologia de coleta e apresentação dos dados. Para o propósito deste trabalho, utilizam-se estatísticas do IBGE, que reúne informações do próprio instituto e de outras fontes, em particular da extinta Diretoria Nacional de Estatística. São dados comumente aceitos e utilizados como referência. Para uma visão crítica da questão estatística até 1945, ver MORTARA, Giorgio. "Análise comparativa dos resultados dos Censos brasileiros de 1900, 1920 e 1940." In: *Pesquisa sobre populações americanas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1947, p. 101-14; ver também o capítulo introdutório de CAMARGO, José Francisco de. *Crescimento da população no Estado de São Paulo e seus aspectos econômicos*. São Paulo: IPE/USP, 1981, p. 17-22.

8 Esses temas são tratados na correspondência do consulado do Brasil no Porto, em particular na série "Correspondência 1931/1959", estante 71, prateleira 3, maço 17 e prateleira 4, maços 1 a 7, AHI.

1936, com o registro de desembarque de apenas 355 pessoas de nacionalidade espanhola em Santos, Rio de Janeiro e Salvador.

Nuno Simões estimou em meio milhão de portugueses que teriam deixado de imigrar para o Brasil, entre 1930 e meados de 1937, devido às restrições legais impostas à entrada de estrangeiros.[9] O autor não explica como chegou a esta projeção, que parece superestimada. Simões utilizou-se de dados do Instituto Nacional de Estatística, do governo de Lisboa, fez um balanço da imigração lusa no período e equiparou as políticas restricionistas norte-americana e brasileira, concluindo que não haveria diferença de resultados entre a legislação de cotas dos dois países.[10]

A análise dos elementos nos quais Nuno Simões fundamentou sua observação, porém, deixa transparecer uma outra realidade. Nos Estados Unidos, a entrada de imigrantes lusitanos, no seu ápice, chegou a 24.156 pessoas em 1920, ano anterior à instituição da primeira Lei de Cotas naquele país. Em 1921, declinou para 3.592 imigrantes. Com a adoção da segunda Lei de Cotas, em 1924, o desembarque de lusos nos EUA foi de apenas 589 pessoas no ano.[11] São contingentes superiores aos limites estabelecidos, o que sugere a efetividade da legislação norte-americana de cotas.

De acordo com a lei de 1921, o número de portugueses a ser admitido anualmente nos EUA era de no máximo 2.502 pessoas, total revisto, em 1922, para 2.465 pessoas. Em 1924, a Lei de Cotas reduziu novamente o limite legal para 503 pessoas, e mais uma vez em 1928, quando a cota anual para admissão de imigrantes portugueses nos Estados Unidos foi limitada a 440 pessoas.[12]

Ao implementar as cotas para imigrantes, em 1921, o Congresso dos EUA definiu um modelo fundado em teorias racialistas que inspirou outros países. A questão racial havia se tornado, desde o século XIX, eixo da política norte-americana de estrangeiros. Em 1911, a Comissão de Imigração do governo federal tornou público um relatório em que dizia que raças "degeneradas e inassimiláveis" de imigrantes do Sul e Leste da Europa eram causadoras de problemas sociais. Entre os sul-europeus, estavam os portugueses.

O Congresso dos EUA regulamentou em 1913 a entrada de imigrantes tendo por base, entre outros aspectos, origem nacional. A medida não entrou em vigor na época porque o presidente Woodrow Wilson recusou sancioná-la. De volta ao Congresso, em Washington, o projeto de lei reabriu o debate sobre restringir a imigração de certas origens. Em 1917, o veto presidencial foi derrubado e a nova Lei de Imigração (*Immigration Act*) entrou em vigor, preparando o terreno legal para instituição das cotas naquele país. No Brasil, a corrente imigratória proveniente do Japão foi a que apresentou

9 SIMÕES, Nuno. "Emigração e interesses luso-brasileiros". In: *O Primeiro de Janeiro*, Porto, 12.04.1937; jornal anexo nº 1 ao ofício nº 57 de J. de Pinto Dias, vice-cônsul do Brasil no Porto, a Mario de Pimentel Brandão; Porto, [abril] 1937; em Maços de Imigração, Portugal, 1922/1937, lata 740, maço 10.557, AHI.

10 *Ibidem*.

11 *Encyclopedia of American Immigration*. Armonk, NY: James Ciment, 2001; PAP, Leo. *The Portuguese-Americans*. Boston: Twayne Publishers, 1981, p. 79-81.

12 WEISSBRODT, David. *Immigration law and procedure*. 4ª ed. Saint Paul, Minn: West Group, 1998.

o maior declínio na vigência do sistema de cotas, ainda que, até 1938, o seu número de entradas tenha ultrapassado a cota anual de 2.849 prevista na lei.

O paradoxo está no fato de os japoneses terem sido a única nacionalidade imigrante a ultrapassar o limite de entradas anuais instituído na Lei de Cotas. Justamente os japoneses, a quem a limitação das cotas se dirigia expressamente. Com efeito, os japoneses estiveram no centro do debate realizado na Assembleia Constituinte de 1933/1934, sobre os significados supostamente negativos da imigração estrangeira para o Brasil. Foi esse debate parlamentar que precedeu a instituição das cotas no Brasil. Entre outras qualificações, os japoneses fixados no país foram considerados "inassimiláveis", "um problema de defesa nacional e segurança da pátria".[13]

Durante os trabalhos parlamentares da Assembleia Constituinte, foram apresentadas diversas emendas que visavam restringir a entrada de imigrantes. Algumas propunham proibir a vinda de africanos e asiáticos, outras vedavam por completo o desembarque de adventícios.

Os projetos de lei foram canalizados na emenda constitucional nº 1.619, que não mencionou nenhum grupo nacional em específico, mas limitou genericamente toda a imigração, por meio de cotas diferenciadas para cada nacionalidade. O critério utilizado foi a admissão anual de no máximo 2% do total de cada nacionalidade aportado no Brasil entre 1883 e 1933.[14] A emenda constitucional nº 1.619 foi apresentada na ANC de 1933/34 pelo deputado cearense Antônio Xavier de Oliveira e reuniu sugestões de diversos parlamentares, entre eles o carioca Miguel Couto, o baiano Artur Neiva e o paulista Teotônio Monteiro de Barros. A aprovação da emenda nº 1.619 deu origem ao artigo 121, alínea j, inciso VI, da Constituição de 1934.[15]

No período anterior à instituição das cotas no Brasil, duas convenções internacionais abordaram a condição jurídica do estrangeiro, reconhecendo aos países a prerrogativa de legislar sobre o tema. Os vinte anos que separaram as guerras mundiais do século XX viram acirrar o problema dos estrangeiros, deslocados, refugiados e apátridas, num quadro de disputas territoriais na Europa e Ásia. Em 1928, a Convenção de Havana determinou que "os Estados têm o direito de fixar, por meio de leis, as condições de entrada e residência dos estrangeiros nos seus territórios". Em 1930, a Convenção de Haia dispôs: "Cabe a cada Estado determinar por sua legislação quais são os seus nacionais". O sistema brasileiro de cotas para imigrantes enquadrava-se, daquele modo, na normatização admitida pelos países.

Com o dispositivo adotado na Constituição brasileira de 1934, a política de estrangeiros do primeiro período da Era Vargas assumiu expresso caráter seletivo, com base em critério étnico, muito além da premissa de proteger o trabalhador nacional, alegação presente nas normas restricionistas editadas entre 1930 e 1933.

13 Discurso do deputado Miguel Couto na ANC de 1933/34; citado c, p. 113.

14 OLIVEIRA, Antônio Xavier de. *O problema imigratório na Constituição brasileira*. Rio de Janeiro: Coelho Branco Filho, 1937, p. 25.

15 HUMPHREY, John. "The international law of human rights in the middle of twentieth century". In: *The present state of international law and other essays*. Deventer: Kluwer, 1993, p. 76-7.

A tensão entre oligarquias regionais e *tenentes*, que marcaram o início do varguismo, teriam sido determinantes para atrair o tema da imigração à cena parlamentar.[16] Nesse sentido, as críticas aos estrangeiros feitas por deputados na Assembleia Constituinte de 1933/1934 se inserem numa problemática mais ampla, em que transparece a preocupação em conservar a ordem econômica e social, sobretudo no que diz respeito às relações de trabalho e ao acesso à propriedade das terras agricultu-ráveis.[17] De acordo com o argumento, a política de cotas foi parte da reação oligárquica à Revolução de 1930, que levou à implantação de um modelo de Estado conveniente às elites regionais enfraquecidas pós-Crise de 1929, tanto as do Centro-Sul quanto as do Nordeste.

O golpe do Estado Novo, ocorrido em março de 1937, e a outorga de uma nova Carta constitucional, em 10 de novembro daquele ano, estabeleceu a ditadura personalista, consolidando uma tendência que se verificava desde que de Getúlio Vargas tomou o poder.[18] O autoritarismo, o nacionalismo exacerbado e a centralização ditatorial do regime envolveram os temas relativos à imigração e à presença dos estrangeiros no país. A política restricionista e de seleção étnica se aprofundou durante o Estado Novo brasileiro, com a edição de um conjunto de leis e diretrizes diplomáticas abrangentes, cujo sentido foi expressamente favorecedor da imigração portuguesa.

O sistema de cotas da Constituição de 1934 foi mantido nos mesmos moldes, mas a referência à "garantia da integração étnica" do imigrante foi retirada do artigo 151, que legislou sobre o tema na nova Carta constitucional. A redação sobre cotas na Constituição de 1937 foi a seguinte:

> A entrada, distribuição e fixação de imigrantes no território nacional estará sujeita às exigências e condições que a lei determinar, não podendo, porém, a corrente imigratória de cada país exceder, anualmente, o *limite de 2%* sobre o número total dos respectivos nacionais fixados no Brasil durante os últimos 50 anos.[19]

É preciso relativizar a afirmação das cotas naquele momento com a análise da sua efetividade. Nos três anos anteriores, ou seja, desde 1935, início da aplicação do sistema, apenas a corrente imigratória japonesa atingiu e ultrapassou o seu limite anual. Os principais fluxos tradicionalmente destinados ao Brasil (portugueses, italianos, espanhóis e alemães) sequer se aproximaram dos tetos previstos

16 CARONE, Edgard. A *República Nova (1930/1937)*. São Paulo: Difel, 1976.

17 LUIZETTO, Flávio Venâncio. *Op. cit.*, p. 42.

18 Uma fonte para reflexão sobre a Carta do Estado Novo é a entrevista de Francisco Campos, ministro da Justiça de Getúlio Vargas e mentor daquele texto constitucional, ao *Correio da Manhã*, d o Rio de Janeiro, em 03.03.1945; transcrita na íntegra em PORTO, W. C. *Constituições Brasileiras, 1937. Op. cit.*, p. 39-52. Ver também CAMPOS, Francisco. *O espírito do Estado Novo: interpretação da Constituição de 10 de novembro de 1937*. Rio de Janeiro: Serviço de Divulgação da Polícia Civil do Distrito Federal, 1937. Para uma análise jurídica contemporânea à Carta de 1937, ver PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição Federal de 10 de novembro de 1937*. Rio de Janeiro: Pongetti, 1938.

19 Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 16.07.1934. POLETTI, Ronaldo (org.). Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999, vol. 4. Grifo do autor.

em suas cotas, a não ser os alemães naquele ano de 1937, quando quase atingiram o máximo de 4.772 desembarques admitidos na lei.

A antevéspera da Segunda Guerra Mundial é o motivo lógico do aumento da imigração alemã, bem como a de outros grupos originários da Europa Central e do Leste, como poloneses, húngaros e romenos, reunidos na categoria "outros" do IBGE, e que juntos chegaram a um total de quase dez mil imigrantes naquele ano. Os portugueses, por sua vez, constituíram o maior contingente de imigrantes recebidos pelo Brasil durante todo o período do Estado Novo (1937/1945), respondendo por mais de 50% dos desembarques nos portos do país, inclusive durante a guerra.

Fontes e referências

Documentos de arquivos

Anexo nº 1 ao ofício nº 57 de J. de Pinto Dias, vice-cônsul do Brasil no Porto, a Mario de Pimentel Brandão; Porto, [abril] 1937; em Maços de Imigração, Portugal, 1922/1937, lata 740, maço 10.557, Arquivo Histórico do Itamaraty (AHI).

Ofício nº 116 de J. de Pinto Dias a Félix de Barros Cavalcanti de Lacerda; Porto, 17.07.1934; em RCB, CBP, ofícios recebidos, abr./dez. 1934, estante 71, prateleira 4, maço 1, Arquivo Histórico do Itamaraty (AHI).

Carta de José Bonifácio de Andrada e Silva, embaixador do Brasil em Portugal, a Lino Dias Valente, presidente da Câmara Municipal de Santarém; Lisboa, 03.05.1933; anexo nº 8 ao ofício nº 113 de José Bonifácio de Andrada e Silva a Afrânio de Melo Franco; Lisboa [julho] 1933; em MDB, EBL, ofícios recebidos, jul./out. 1933, estante 25, prateleira 3, maço 14, Arquivo Histórico do Itamaraty (AHI).

Bibliografia

BOBBIO, Norberto *et al.* Dicionário de Política. Brasília: Editora UnB, 1999.

BOUCAULT, Carlos Eduardo de Abreu; MALATIAN, Teresa (orgs.). *Políticas migratórias*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 242-3.

CAMARGO, José Francisco de. *Crescimento da população no Estado de São Paulo e seus aspectos econômicos*. São Paulo: IPE/USP, 1981.

CAMPOS, Francisco. *O espírito do Estado Novo. Interpretação da Constituição de 10 de novembro de 1937*. Rio de Janeiro: Serviço de Divulgação da Polícia Civil do Distrito Federal, 1937.

CARONE, Edgard. A *República Nova (1930/1937)*. São Paulo: Difel, 1976.

CASTELO, Cláudia. *O modo português de estar no mundo: o luso-tropicalismo e a ideologia colonial portuguesa (1933/1961)*. Porto: Afrontamento, 1999.

FREYRE, Gilberto. *Casa-grande e senzala*. 30ª ed. Rio de Janeiro: Record, 1995.

_____. *O mundo que o português criou: aspectos das relações sociais e de cultura do Brasil com Portugal e as colônias portuguesas.* Rio de Janeiro: José Olympio, 1940.

LUIZETTO, Flávio Venâncio. *Os constituintes em face da imigração: estudo sobre o preconceito e a discriminação racial na Constituinte de 1934.* Dissertação (mestrado) – FFLCH/USP, São Paulo, 1975.

PAP, Leo. *The Portuguese-Americans*. Boston: Twayne Publishers, 1981.

MORTARA, Giorgio. "Análise comparativa dos resultados dos Censos brasileiros de 1900, 1920 e 1940." In: *Pesquisa sobre populações americanas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1947.

OLIVEIRA, Antônio Xavier de. *O problema imigratório na Constituição brasileira*. Rio de Janeiro: Coelho Branco Filho, 1937.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição Federal de 10 de novembro de 1937*. Rio de Janeiro: Pongetti, 1938.

SIMÕES, Nuno. "Emigração e interesses luso-brasileiros". In: *O Primeiro de Janeiro*, Porto, 12.04.1937; jornal anexo nº 1 ao ofício nº 57 de J. de Pinto Dias, vice-cônsul do Brasil no Porto, a Mario de Pimentel Brandão; Porto, [abril] 1937; em Maços de Imigração, Portugal, 1922/1937, lata 740, maço 10.557, AHI.

WEISSBRODT, David. *Immigration law and procedure*. 4ª ed. Saint Paul, Minn: West Group, 1998.