A legislação portuguesa sobre a emigração para o Brasil durante o Estado Novo (1926-1974)

Paula Marques Santos*
Pedro Leitão**
Filipe Ramos***

Contextualização

O fenómeno migratório luso para o Brasil ver-se-á condicionado por múltiplos factores, desde elementos relativos à evolução interna económica, política e mesmo social, até fenómenos do sistema internacional, que conheceu profundas transformações políticas e económicas, conflitos generalizados e processos de integração e que afectarão o posicionamento dos dois Estados, ora assumindo uma afinidade com as ideias generalizadas, ora entrando em ruptura, colocando em causa as opções políticas de cada regime.

Nesse processo, também a própria emigração portuguesa se transforma, em quantidade, tipologia e destino. Nesse sentido, perceber a legislação produzida ao longo desses anos acerca da emigração, e concretamente para o Brasil, permite-nos compreender de que forma se tentou adaptar e aumentar o sucesso dessas vagas migratórias, restringindo-as, contudo, em termos quantitativos.

As dificuldades surgem logo desde os anos de 1930, exigindo a resolução das repatriações, da diminuição das remessas dos emigrantes para o país, bem como o problema da empregabilidade. Uma das medidas para tentar colmatar tal situação, surge ainda na década de 1930 com a criação duma comissão permanente com a função de autorizar e fomentar a execução de diversas obras públicas que promovessem postos de trabalho para os desempregados.

Por razões metodológicas, vamos avaliar a produção legislativa recolhida nas Colecções de Legislação e no Diário do Governo, dividindo-a em 3 períodos. A primeira vai até à criação da Junta de Emigração (1947) que substitui o Comissariado Geral dos Serviços de Emigração (1919). Esta fase, sem regulamentação de políticas emigratórias, influenciada pelas perturbações políticas da Guerra Civil Espanhola e segunda guerra mundial pauta-se pela prossecução das políticas definidas anteriormente.

O segundo período surge com os D-L 36.199, de 29 de Março de 1947 e 36.558, de 28 de Outubro, e que se caracteriza por um condicionamento da emigração e favorecimento do desenvolvimento do Ultramar. O Estado Novo subordina o direito individual de mobilidade externa aos interesses económicos e sociais do país e à valorização dos territórios do Ultramar pelo aumento da população branca, como já estava implícito no artigo 31.º da Constituição de 1933.

O terceiro período inicia-se em nos anos de 1960, com a liberalização da política emigratória e despenalização da emigração clandestina. Esta fase corresponde ainda ao isolamento e afastamento nacional dos valores e princípios do sistema internacional.

O período da consolidação do regime até ao final da segunda guerra mundial

O art. 31º da Constituição de 1933 revela-nos uma marca fundamental e transversal na legislação do Estado Novo sobre a emigração, afirmando que o direito à mobilidade externa dos cidadãos nacionais decorre dos interesses económicos e sociais do Estado que "tem o direito e a obrigação de coordenar e regular superiormente a vida económica e social [para] desenvolver a povoação dos territórios nacionais, proteger os emigrantes e disciplinar a emigração", ou seja, orientar o fluxo migratório para valorizar as colónias ultramarinas e evitar a perda de mão-de-obra.

Na primeira década do Estado Novo, o quadro geral legal herdado da I República não sofre alterações de fundo e servia para controlar/proteger os emigrantes e não para restringir a sua partida, contrariamente ao art. 31.º da Constituição, sendo que já anteriormente, através do D-L 16.782 (27 de Abril 1929), se havia proibido a emigração de sujeitos com idades entre os 14 e 45 anos, sem comprovativo da "passagem da 3.ª para a 4.ª classe do ensino primário elementar".

Em 1933 com a nova Constituição assistimos à subordinação dos direitos individuais aos interesses colectivos e ao interesse económico do Estado, permitindo ao Estado Novo articular aspectos essenciais: necessidade de mão-de-obra, evitando o escoamento e o colapso produtivo e estrangulamento económico; os interesses em África; e a mais-valia das remessas financeiras dos emigrantes.

Teremos ainda de relembrar os D-L 5.624 (10 de Maio) e 5.886 (19 de Junho 1919) que, com as posteriores alterações, formam o quadro legal da emigração portuguesa até à criação da Junta de Emigração em 1947, pois formalizam a entidade coordenadora e fiscalizadora da emigração, a liberdade de trânsito e as suas restrições, a condição de emigrante e o processo burocrático inerente, as condições de viagem e o processo de recrutamento. O primeiro diploma reforça a repressão da emigração clandestina e ilegal, proibindo o recrutamento individual/colectivo ou a propaganda que estimule a emigração, dispondo, ainda, relativamente aos requisitos para as companhias marítimas transportadoras de emigrantes, e estipulando as exigências para a emigração e as situações de proibição de emigrar[1].

Nesse decreto define-se, também, quem é considerado emigrante. Assim, estavam sujeitos à apresentação de passaporte os portugueses que embarcassem para portos estrangeiros com passagens de 3.ª classe, ou os que, mesmo embarcando com passagens de 1.ª, 2.ª ou classes intermédias tivessem o propósito de fixar residência fora do país; as mulheres casadas que não se fizessem acompanhar dos maridos, excepto se fossem separadas de pessoas e bens; os menores desacompanhados dos pais; e os homens com menos de 45 anos sujeitos ao serviço militar. Além de muitas disposições que se manterão em vigor na primeira fase do Estado Novo[2], este decreto prevê ainda a criação de um Comissariado Geral de Emigração.

Face a esse enquadramento geral, a partir de 1928 surgem disposições que procuram operacionalizar a fiscalização das vagas migratórias, de acordo com os interesses

nacionais[3]. Para fomentar o êxito, promulga-se o D-L 16.782 (27 de Abril 1929). No entanto, este D-L será sucessivamente adiado por períodos de dois anos[4]. No D-L 19.029 (13 de Novembro 1930) regula-se a assistência e protecção dos emigrantes, redefinindo-se o conceito de emigrante: todo aquele que "viaje em 3.ª classe ou em classes intermediárias até à 2.ª, exclusivamente", de acordo com o que já havia sido estipulado no D-L 17.554 (5 de Novembro 1928).

Da produção legislativa, identificam-se determinados parâmetros similares:

controlo/limitação/proibição da concessão de passaportes – Portaria 6.186, de 3 de Junho de 1929 que proíbe os governos civis de conceder passaportes com destino ao Estado do Pará sem que os seus impetrantes apresentem cartas de chamada, colocação ou contratos de trabalho; Portaria 6.535, de 12 de Dezembro de 1929 que define regras para a concessão de passaportes a menores de 21 anos; D-L 21.349, de 13 de Junho de 1932, que proíbe a emigração de menores de 21 anos que, entre outras situações, não saibam ler e escrever; não se façam acompanhar de familiares; não apresentem *carta de chamada consular* que garanta o sustento e colocação no destino; não apresentarem contrato de trabalho autenticado pelo consulado distrital do destino, o D-L 29.917, de 11 de Setembro de 1939 que condiciona a ida de madeirenses para o Brasil; ou ainda o D-L 30.492, de 7 de Junho de 1940, onde se definem os documentos suficientes para obtenção de passaportes passados pelos governos civis do continente para países que tenham com Portugal tratado de trabalho e assistência a emigrantes;

apoio e assistência aos emigrantes – Decreto 18.085 (13 Março 1930), actualizado pelo D-L 23.116 (11 de Outubro 1933), que regula a assistência médica e protecção aos emigrantes portugueses que em portos nacionais embarquem em navios estrangeiros; o D-L 24.732 (5 de Dezembro 1934), que actualiza a tipologia de assistência que tem de embarcar em navios estrangeiros;

fiscalização/punição da emigração ilegal – Portaria 6.893 (15 de Agosto 1930); o Decreto 20.326 (18 de Setembro 1931) que define multas para o aliciamento. Neste ponto realçamos o D-L 23.995 (12 de Junho 1934), que define que a secção internacional da PVDE passava a fiscalizar fronteiras, reprimir a emigração clandestina, os engajadores e o licenciamento e fiscalização das agências de passagens de passaportes;

obrigatoriedade de proceder a repatriações para todas as companhias subsidiadas pelo Estado – Portaria 7.391 (1 de Agosto 1932); Decreto 32.824 (4 de Junho 1943), que substitui o artigo 10.º do Regulamento dos Serviços de Assistência, aos Emigrantes a Bordo dos Navios Nacionais e Estrangeiros.

O D-L 26.162 (28 de Dezembro 1935) reorganiza os serviços do MNE, constituindo a *Comissão de estudos relativos às colónias de portugueses no estrangeiro*, demonstrando interesse em regular e enquadrar o processo emigratório, subjugando a vontade individual e a liberdade de trânsito aos interesses económicos do País. A emigração, embora condicionada e controlada pelo aparelho estatal, era feita tendo em conta a protecção dos emigrantes, precavendo boas condições de viagem e de assistência, "aquilo a que [chamamos] de *política de trajecto de ida*, correspondente à preocupação tradicional dos governos em garantir um mínimo de dignidade no recrutamento e acompanhamento dos emigrantes até ao ponto de destino [...] e a *política de ciclo fechado,* traduzindo uma intenção de enquadramento permanente durante todo o ciclo emigratório – não só no trajecto de ida, mas durante a estada, preparando eventualmente o retorno e acompanhando-o até se efectivar o fecho do ciclo"[5].

Finalmente, surge em 5 de Setembro de 1944 o Decreto 33.917, onde são definidas as disposições sobre concessão de passaportes e a distinção entre diversas tipologias de passaporte. Neste sentido, no seu art. 27º define-se que o passaporte destinado a emigrantes "é passado em impresso de passaporte ordinário, levando aposta na parte superior da primeira página e do lado esquerdo [...], a palavra 'Emigrante'". Por esse diploma (e pelo D-L 33.918 do mesmo ano), verificamos ainda a manutenção da existência do Passaporte individual, como definido em 1919[6].

O pós II Guerra Mundial e a Junta da Emigração

Com a promulgação dos D-L 36.199[7] (29 de Março) e 36.558 (28 de Outubro 1947) inaugura-se uma nova fase no condicionamento legal da emigração e favorecimento do desenvolvimento do Ultramar, subordinando-se o direito individual de mobilidade aos interesses económicos e sociais do país e à valorização dos territórios do Ultramar, de acordo com o art. 31.º da Constituição. É neste sentido que surge o D-L 36.819 (6 de Abril 1948) que autoriza a emigração de madeirenses desde que provem ter trabalho assegurado por contrato convenientemente remunerado nos países a que se destinem. Além disso, neste período o relacionamento com o Brasil fica ainda marcado pela ratificação do Tratado de Amizade e Consulta entre Portugal e o Brasil, de 1953.

Mas mais importante será o D-L 36.558 (28 de Outubro 1947) que cria a Junta da Emigração, estabelecendo as normas do seu funcionamento, actualizado pelo D-L 37.037 de 1 de Setembro do ano seguinte. A Junta era constituída por um presidente, nomeado pelo Ministro do Interior, e por 9 vogais designados por diversas entidades[8], tendo os seus serviços como função a "protecção dos emigrantes antes do embarque, durante a viagem e no país de destino, assegurar a execução fiel das convenções, acordos e contratos de trabalho, orientar a repatriação dos emigrantes inválidos ou desprovidos de meios, e bem assim fiscalizar todas as normas reguladoras da emigração portuguesa emergentes da lei e regulamentos e das instruções e ordens emanadas pela Junta".

Além disso, a Junta da Emigração estava ainda incumbida de tratar das licenças para transporte de emigrantes, fiscalização das companhias e do cumprimento da assistência aos emigrantes, bem com a própria repressão à emigração ilegal. A partir da criação da Junta da Emigração verificamos que a legislação se preocupa em controlar a mobilidade externa dos portugueses, direccionando-a de acordo com os interesses nacionais, ou seja, para o ultramar.

Pela Portaria 12.587 (12 de Outubro 1948), o Ministério da Guerra determina que o passaporte civil, a que se refere o art. 29.º do Decreto 11.496 seja substituído, quando não apresentado, por uma certidão da PIDE, conferida nos termos da lei, do que constar nas respectivas listas quando à saída ou regresso do interessado.

Por mei odo D-L 39.793 (28 de Agosto 1954) inserem-se disposições relativas à concessão de passaportes e as condições especiais a satisfazer por determinadas categorias de pessoas para transpor as fronteiras, revogando o art. 1º da Lei de 7 de Maio de 1913, a Portaria 7.513, o D-L 33.917 e o Decreto 33.918. Assim, definia-se que nenhum indivíduo podia entrar ou sair do território nacional sem apresentar o passaporte, bem como as entidades competentes para a emissão dos passaportes nacionais (Ministérios do Interior, Negócios Estrangeiros e do Ultramar, governos civis, distritos autónomos dos arquipélagos, os governos das províncias ultramarinas e os agentes diplomáticos e consulares no estrangeiro).

Pelo D-L 40.980 (17 de Janeiro 1957) inserem-se novas disposições pata ratificação da nacionalidade portuguesa dos indivíduos e seus descendentes que hajam beneficiado, continuamente por mais de 25 anos, da protecção nacional em consequência de inscrição consular como portugueses. A estes eram ainda equiparados os seus descendentes (desde que registados como portugueses à data do nascimento), suas viúvas, desde que tenham, pelo facto do casamento, perdido a nacionalidade originária e não a hajam posteriormente recuperado.

Ainda durante o ano de 1957, a Junta de Emigração modifica o sistema em vigor do pagamento das importâncias devidas pela concessão dos passaportes e da taxa de revisão médica e insere novas disposições sobre emigração, reformulando dos art. 25.º e 27.º do D-L 36.558. Assim, pelo D-L 41.456 de 19 de Dezembro, "a publicação de quaisquer folhetos, prospectos, cartazes, anúncios ou outra forma de publicidade de incitamento à emigração ou recrutamento de mão-de-obra para o estrangeiro sem prévia autorização da Junta da Emigração será punida com a multa de 5.000$, elevada ao dobro em caso de reincidência, e pela qual serão solidariamente responsáveis o seu autor e a publicação, revista ou jornal em que seja feita essa publicidade.

Essas multas seriam aplicadas pela PIDE e "aquele que, cobrando alguma quantia indevida, intervenha na obtenção de cartas de chamada, contratos de trabalho ou documentos equivalentes necessários à organização dos processos de emigrante" será punido de acordo com as penas de furto.

A questão da atribuição e aquisição da nacionalidade portuguesa será retomada pela Lei 2.098 (29 de Julho 1959), definindo as formas de atribuição da nacionalidade originária, de aquisição e da filiação em matéria de nacionalidade, bem como da perda e/ou

reaquisição e dos próprios efeitos. Essa Lei seria regulamentada pelo Decreto 43.090 (27 de Julho 1960). No seu art. 3.º, Secção I, esclarecia-se que "nos assentos de nascimento ocorridos em território estrangeiro de filhos de pai português [...] mencionar-se-á a situação do pai como elemento de identificação do registando". A nacionalidade também poderia ser adquirida por efeito de vontade, por naturalização, por casamento, desde que respeitassem os requisitos indicados.

Depois de 5 anos de existência, a Junta da Emigração, pelo D-L 44.427 (29 de Junho 1962), define as bases do regime de emigração em Portugal, revogando diversos diplomas anteriores: o Estado tem a função de "estabelecer o equilíbrio populacional, das profissões, dos empregos, do capital e do trabalho e, também, de desenvolver a povoação dos territórios nacionais proteger os emigrantes e disciplinar a emigração". No seu art. 1.º define-se que "é livre a emigração dos cidadãos portugueses, sem prejuízo do disposto no art. 31.º" da Constituição, embora estipulasse também no parágrafo único deste artigo que "quando circunstâncias especiais o impuserem, o Governo poderá determinar a suspensão total ou parcial da emigração para determinado país ou região". No art. 3.º, emigração era a "saída do país de indivíduos de nacionalidade portuguesa, originária ou adquirida, para se estabelecerem definitiva ou temporariamente no estrangeiro, salvo nos casos exceptuados pela lei" e "o recrutamento de indivíduos de nacionalidade portuguesa para trabalharem no estrangeiro depende da autorização da Junta da Emigração" (art. 5.º).

Para complementar este D-L, é publicado o Decreto 44.428 (29 de Junho 1962) que estabelece as normas relativas ao condicionamento da emigração. No art. 1º definia como emigrante:

> "os portugueses que saiam do território nacional para trabalharem em país estrangeiro;
> as mulheres que acompanhem ou vão juntar-se ao marido emigrante;
> os parentes por consanguinidade em qualquer grau da linha recta ou até ao 3º grau da linha transversal de qualquer emigrante, quando o acompanhem ou vão juntar-se-lhe;
> os portugueses que transfiram a sua residência para país estrangeiros em que beneficiem da qualidade de imigrante ou equivalente".

O decreto regulamenta também o recrutamento de emigrantes, definindo que o mesmo depende de autorização da Junta da Emigração e mediante parecer favorável da Direcção-Geral do Trabalho e Corporações. No art. 4.º, estabelecem-se as disposições gerais para concessão de passaporte de emigrante, feito por requerimento com: identidade; declaração de saúde e robustez; contrato de trabalho; autorização de entrada no país de destino; a manutenção da família devidamente assegurada; que têm regularizado as exigências militares; se mulher casada ou menor de 21 anos têm devida autorização do marido ou de quem exerça o poder pátrio; se funcionário civil, tem a devida autorização; com habilitações literárias exigidas por lei e que, se chamado por parente até ao 3º grau, se verifica o parentesco invocado.

Por esse decreto, a competência de concessão de passaportes passaria a estar no presidente da Junta da Emigração, os governadores dos distritos autónomos ou o chefe da delegação da Junta, caso exista, e, nas províncias ultramarinas, os respectivos governadores. O passaporte de emigrante poderia ser individual ou familiar (para mãe, filhos ou mulher) e seria válido apenas para o país de destino, sendo válido por 4 anos, improrrogável, e de 1 ano apenas para as situações de trabalho temporário. A Junta da Emigração devia enviar uma relação mensal à PIDE dos passaportes emitidos e recolher elementos estatísticos para o INE.

Pelo D-L 46.747 (15 de Dezembro 1965) simplificam-se alguns trâmites processuais, bem como as condições de emissão e concessão de passaportes.

A última fase – isolamento e conflito – o enfraquecimento do regime

O terceiro período inicia-se em meados dos anos de 1960, caracterizando-se por uma liberalização, onde a emigração clandestina é despenalizada. Essa fase corresponde ainda ao isolamento e ao afastamento nacional dos valores e princípios subjacentes ao sistema internacional de emancipação dos povos.

Marcelo Caetano toma posse em Setembro de 1968. Apoiado pelos meios económicos e financeiros que desejavam abertura à Europa, pela maioria dos chefes militares, cada vez mais inquietos com o impasse colonial, e pelos meios diplomáticos da Europa Ocidental, Caetano nada tinha de democrata. O vento de reformas e liberdades suscitou as esperanças numa transição sem sobressaltos para a democracia parlamentar, mas as eleições de 1969, que visam legitimar a acção do governo, saldaram-se num fracasso (abstenção de 42%). No plano legislativo, o abandono de todos os projectos de revisão constitucional e de leis que fossem no sentido liberal simbolizou a renúncia à "evolução na continuidade".

O Decreto 46.748 (15 de Dezembro 1965) havia já actualizado a regulamentação da entrada ou saída do território português, mantendo-se a distinção dos diversos passaportes e com um modelo específico para os emigrantes, mantendo as regras já vigentes.

Pelo D-L 46.939 (5 de Abril 1966) estabelecem-se novas sanções penais aplicáveis a todos aqueles que promovam o aliciamento ou intervenham na emigração clandestina, revogando os art. 85º e 86º do D-L 39.749. Nesse mesmo mês, o D-L 46.947 (9 de Abril), a Junta de Emigração publica a competência do Ministro do Interior em fixar prazos mínimos de conservação em arquivo dos diferentes documentos dos serviços da Junta de Emigração e autorizá-la a proceder à microfilmagem dos documentos que devem ser considerados em arquivo.

O D-L 47.185 (7 de Setembro 1966), demonstra a tentativa para simplificar trâmites processuais e condições de emissão/concessão de passaportes, definindo que deixaria de ser exigível passaporte aos portugueses que se desloquem dentro dos territórios nacionais. Outro exemplo da simplificação resulta do Decreto 47.411 (23 de Dezembro 1966), que dá uma nova redacção a várias disposições do Decreto 46.748, sobre entrada ou saída do território.

A partir deste momento verificamos uma liberalização da política emigratória, sendo a emigração clandestina despenalizada, quando não constitua fuga aos deveres militares e onde a exigência de prova de habilitações literárias mínimas é extinta. O D-L 49.400 (19 de Novembro 1969) define, de facto, a concessão do benefício da amnistia ao crime de emigração clandestina, previsto no n.º 4 do art. 85.º do D-L 39.749, com a redacção dada pelo D-L nº 43.582 e no artigo 3º do D-L 46.939.

Além disso, Portugal consegue estabelecer um Acordo de Previdência Social com o Brasil (D-L 82/70, 18 de Fevereiro 1970), que permitia-se um maior estreitamento em termos de protecção social dos cidadãos, aproximação reforçada por outros dois documentos de 1972: o Acordo bilateral que altera o quadro de rotas constantes do Anexo ao Acordo sobre Transportes Aéreos; e a Convenção sobre Igualdade de Direitos e Deveres entre Brasileiros e Portugueses. Estes três documentos demonstram as tentativas de reforço do diálogo bilateral num período de grande perturbação.

Notas finais

Durante esse longo período de tempo, assistimos à transformação de alguns vectores importantes para a compreensão da emigração portuguesa e da alteração da sua configuração ao longo do século XX. De facto, o destino brasileiro será gradualmente substituído por outros territórios, em parte devido à orientação salazarista da migração para as colónias, mas também às restrições vigentes no território brasileiro a partir de 1930 e à instabilidade internacional que constrange a mobilidade transcontinental e que promove essa mesma mobilidade entre países europeus.

A preocupação em conseguir debelar a emigração clandestina e a acção dos engajadores marcou também todo o período do Estado Novo, estabelecendo-se diversas normas legais de combate e de repressão desta situação, embora em alguns momentos se estime que esse fenómeno tenha permitido a saída de importantes. A incapacidade do Estado Novo português em conseguir conter todas as dinâmicas internas e externas, relegarão o problema emigratório para segundo plano no último ano da sua vigência e levarão à queda do regime.

NOTAS

[*] Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade – CEPESE.

[**] Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade – CEPESE.

[***] Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade – CEPESE.

[1] Ver: PEREIRA, Maria da Conceição Meireles; SANTOS, Paula Marques dos."Legislação sobre emigração para o Brasil na I República". In: SOUSA, Fernando de; MARTINS, Isménia; MATOS, Izilda (Coords.). *Nas duas margens. Os Portugueses no Brasil.* Porto, Afrontamento/CEPESE, 2009.

[2] Esse diploma determina o fim dos passaportes colectivos.

[3] São exemplos desta operacionalização a Portaria 5.239, de 3 de Março de 1928, onde o Ministério do Interior determina que nos distritos onde não existam agentes de passagens e passaportes legalmente habilitados, os requerimentos para a concessão de passaportes, "vistos" e prorrogação de prazos de validade, devam ser feitos pelos próprios interessados; o Decreto 16.001, de 4 de Outubro de 1928, que definia a penalidade a aplicar ao pessoal português de assistência aos emigrantes portugueses embarcados em navios estrangeiros.

[4] Como exemplo, referimos o D-L 27.851 (13 Julho 1937), o D-L 28.331 (29 Dezembro 1937); o D-L 29.980 (17 Outubro 1939) e o D-L 31.650 (19 Novembro 1941).

[5] ROCHA-TRINDADE, Maria Beatriz. "Refluxos culturais da emigração portuguesa para o Brasil". *Análise Social*, n. 90, vol. XXII. Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 1986, p. 72.

[6] Apesar disso, permite-se ainda a existência de passaportes colectivos, quando seja para marido e mulher ou para filhos menores de 14 anos, incluídos em passaporte colectivo.

Pelo D-L 36.199 "tendo em conta [...] os interesses económicos do país e da valorização dos territórios do ultramar, pelo aumento da população branca [...] fica suspensa a emigração portuguesa, excepto quando feita ao abrigo de acordos ou convenções" ou de acordo com as disposições definidas pelo Ministério do Interior.

[7] Ministérios da Marinha, dos Negócios Estrangeiros, das Obras Públicas, das Colónias, da Economia; pelo Instituto Nacional de Trabalho e Previdência; Direcção-Geral de Administração Política e Civil do Min. do Interior e pela PIDE.