Nem nacional, nem estrangeiro: reflexões sobre um projeto étnico-político brasileiro

José Sacchetta Ramos Mendes*

A Assembleia Constituinte de 1946 instaurou um debate parlamentar inusitado no panorama histórico-jurídico brasileiro, fazendo ascender ao âmbito constitucional a temática da identidade entre os povos do Brasil e de Portugal. A argumentação realizada em plenário pelos deputados e senadores constituintes, entre eles o sociólogo pernambucano Gilberto Freyre, justificou a condição singular a ser outorgada aos portugueses com base em pressupostos de afinidade étnica, cultural e mesmo religiosa e racial que manteriam com os brasileiros. O debate gerou um paradigma integrado à Carta de 1946 que se fez presente em políticas de imigração e na produção legislativa sobre estrangeiros, aquisição da nacionalidade e exercício de direitos. A especialidade atribuída ao português foi também incluída no texto da Constituição de 1967 e na atual de 1988.

Com efeito, quase dois séculos de independência entre Brasil e Portugal não extinguiram certos laços institucionais e simbólicos que vinculam as duas nações, para além do idioma e do legado histórico que compartilham. Um desdobramento tem sido a maneira singular com que diretrizes políticas e legais trataram a presença dos portugueses no Brasil a partir de 1822, quando o processo de emancipação atingiu seu ponto incontornável. Ocorrência extraordinária na construção dos Estados nacionais americanos e das formas de ruptura com as metrópoles europeias, o destaque político do ex-colonizador traduziu-se em privilégios que o distinguiram de outros estrangeiros, ao favorecer sua fixação no território brasileiro e a aquisição da nacionalidade, entre outros aspectos.

O fenômeno expressou-se primeiramente de maneira descontínua, com frequência por meio de uma retórica de parentesco (filial, fraternal), em que ressaltava a existência de supostos laços de família a distinguir o lusitano no ordenamento da ex-colônia emancipada. Tal situação se verificou ao longo do século XIX e nas primeiras décadas do século XX e esteve presente na formulação de diretrizes imigratórias do período imperial e da primeira fase republicana. Durante o Estado Novo de Getúlio Vargas (1937-1945), um conjunto de normas legais e diretivas consulares facilitou a entrada e fixação do imigrante português no país, frente a outros estrangeiros.

Exemplo disso foi o sistema de cotas para imigração por nacionalidade, instituído nas Constituições de 1934 e 1937: anualmente, seriam admitidos um máximo de novas entradas que não ultrapassasse 2% do total aportado nos 50 anos anteriores, por cada nacionalidade. Em 1938, um decreto de Vargas isentou os portugueses de limites o que, na prática, os retirou da lei de cotas. Foi, no entanto, ao término do Estado Novo varguista que o favorecimento dos portugueses no Brasil, para fins de obtenção da nacionalidade, tornou-se norma constitucional, com decorrências no plano imigratório e do exercício de direitos.

A Assembleia Constituinte de 1946 foi eleita no pleito de dezembro de 1945, dois meses depois da queda de Vargas e quatro meses após o término da II Guerra Mundial. Diferente de processos legislativos anteriores, propostas de emendas puderam ser apresentadas por setores mais amplos da sociedade. Da composição parlamentar participou grande número de partidos e, pela primeira vez na história do Brasil, uma bancada comunista atuou legalmente, contando com deputados negros e operários. Durante os trabalhos, o deputado Aureliano Leite, eleito por São Paulo, promoveu a defesa de um projeto de emenda

> [...] no sentido de ser reconhecida pela Constituição a situação especial do lusitano no Brasil, tornando-se, assim, possível à lei ordinária dar a essa situação especial a extensão ou amplitude que as circunstâncias forem exigindo ou indicando. Extensão ou amplitude de que a fase próxima talvez venha a ser considerarmos os cidadãos portugueses que vierem a residir no Brasil, enquanto aqui permanecerem, cidadãos brasileiros com idênticos direitos dos naturalizados.[1]

Deputado pelo Estado da federação onde estava presente a mais numerosa e variada comunidade estrangeira do país (estimada em quase 60 nacionalidades), o parlamentar paulista Aureliano Leite chamou atenção com o seu projeto de singularizar, na parte referente à imigração e naturalização, a condição legal do português no Brasil. Comentando aquele projeto de emenda, Gilberto Freyre afirmou em plenário que caberia à letra da Constituição consagrar a "realidade histórica e sociológica" que, em sua opinião, tornava a língua falada pelos brasileiros "nem nacionalmente portuguesa, nem nacionalmente brasileira, mas sobrenacionalmente portuguesa"[2].

Na ocasião, Freyre se estendeu sobre o assunto, numa campanha pelo "desenvolvimento das relações entre Brasil, Portugal e as comunidades neo-portuguesas da África, da Ásia e das ilhas [...] que a cada dia constituem um bloco transnacional mais forte de cultura e população [...] servidas pela mesma língua transnacional ou sobrenacional"[3]. Essa parece ser a mais antiga menção aos povos lusófonos dos continentes africano e asiático, feita em âmbito congressual brasileiro.

É interessante observar que a colocação de Gilberto Freyre sobre a ocorrência de uma "unidade histórica" entre os povos do Brasil e Portugal com os de Angola, Moçambique, Guiné-Bissau, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, foi retomada pela geopolítica de Brasília três décadas depois, em 1975/1976, após a redemocratização em Lisboa e a independência de suas ex-colônias na África.[4] A mesma expressão discursiva e conceitual – "unidade histórica" – foi utilizada na justificativa política que levou à criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) 50 anos depois, em 1996. Nesse caso, acompanhando o sentido original com que a expressão foi forjada, seu emprego escapou à dimensão imigrantista luso-brasileira e retomou escopo multilateral, agora abrangente de todos os países que adotam o português como idioma oficial.

A um giro de memória, Gilberto Freyre havia inaugurado nos anos 1930 uma linha de análise sociológica sobre a contribuição de portugueses e africanos na formação

da nacionalidade brasileira. Freyre foi inclusive indicado para o Nobel de literatura em 1947, ano seguinte à Assembleia Constituinte em que atuou como deputado. Sua palavra diante do plenário de 1946 revestia-se, como se vê, da autoridade intelectual de teórico da identidade brasileira. A título de exemplo da matriz que se verifica na documentação em estudo, acerca da proposta de outorga de condição jurídica especial ao imigrante português, Gilberto Freyre ponderou perante a Assembleia Constituinte de 1946:

> O Brasil deve preparar-se para receber, em número considerável, nos próximos anos, imigrantes de várias procedências, sem que o lastro de cultura tradicional e comum, que é de origem predominantemente lusitana, sofra depressão excessiva ou perigosa. Ao contrário: no interesse da nacionalização e da cultura brasileira é que tudo deve ser feito para que esse lastro se avigore, através da maior aproximação do nosso povo com o português e do reconhecimento da situação especial do português em nosso meio.[5]

É uma argumentação sociológica, da qual decorre um projeto étnico-político, com uma conclusão jurídica. Suas consequências serão duradouras. Primeiramente, em âmbito imigratório luso-brasileiro, mas num segundo e terceiro instantes a tocar Portugal e os futuros demais Estados de língua oficial portuguesa. Saliente-se que a recepção da obra de Gilberto Freyre em Portugal se fez sentir mais fortemente a partir de 1950, quando o seu pensamento foi incorporado à última fase da ideologia colonial portuguesa na África, Ásia e Oceania.[6]

A Constituição de 1946, no Capítulo I (Da Nacionalidade e da Cidadania), Artigo 129, estabeleceu no inciso IV que são brasileiros: "os naturalizados pela forma que a lei estabelecer, exigidas aos portugueses apenas residência no país por um ano ininterrupto, idoneidade moral e sanidade física". A todas as outras nacionalidades seriam exigidos 15 anos de residência no país e outros requisitos. Nesse sentido, interessa averiguar até que ponto os dispositivos de favorecimento dos portugueses influiu na corrente imigratória daqueles nacionais, entre as décadas de 1940 e 1980, que conformaram a última fase da imigração lusa para o Brasil, após o que, ela se extingue como fluxo significativo.

Esse objetivo recupera um foco de interesse do legislador constitucional de 1946, e que nos estudos posteriores na maior parte das vezes foi obscurecido. Leve-se em conta que a imigração estrangeira ainda se mostrava numerosa no Brasil dos anos 1940.

As discussões ocorridas nos anos imediatamente seguintes à Segunda Guerra Mundial, definidoras de políticas públicas para a imigração, foram marcadas por tensões e discórdias, o que se manifestou no terreno da Assembleia Constituinte de 1946, quando uma parcela significativa dos deputados votou a favor da proibição da continuidade da entrada de imigrantes japoneses no Brasil, com base em critérios raciais. A votação foi um episódio dramático da Constituinte: 99 a 99, com o desempate feito por um voto de minerva que rejeitou a emenda denominada Miguel Couto Filho (EC. n. 3.165/1946), tendo sido precedido por vigorosa intervenção contrária à emenda racialista, feita em plenário pelo deputado fluminense José Eduardo do Prado Kelly, que depois se tornaria ministro da Justiça.

Gilberto Freyre não teve expressão direta no debate sobre a imigração japonesa. Pelo menos não há evidência de sua intervenção como parlamentar sobre a temática. Sua omissão naquele instante, entretanto, pode ser significativa. Mais ainda devido ao peso que o escritor assumiu na discussão que se dava, em simultâneo, sobre o tratamento jurídico à corrente imigratória lusitana. O não-posicionamento expresso de Freyre sobre os rumos da imigração japonesa é um ponto de interesse, mais ainda por se ter em vista o apoio que o deputado Luiz Carlos Prestes (PCB/DF) amealhou entre dois grupos ideológicos – comunistas e esquerda democrática (da qual Freyre era integrante) – visando aprovação da emenda anti-nipônica. Ao final, os deputados comunistas votaram em bloco pela proibição da imigração japonesa no país; a esquerda democrática dividiu-se.

Em todo caso, é relevante o contraponto entre o português e o japonês que indiretamente se estabeleceu, em duas distintas reflexões feitas pelos constituintes de 1946, ambas dizendo respeito à ideia de construção da nacionalidade. O contraponto revela a preocupação do legislador sobre como a brasilidade deveria ser etnicamente composta. Preocupação tardia, visto que se dá em meados do século XX, há apenas seis décadas. No que tange à imigração portuguesa, a segunda metade do século XX assistiu à redução progressiva na entrada de imigrantes lusos no país. Pouco sentida no pós-guerra e durante os anos 1950, quando há uma retomada naquele fluxo, a vinda de portugueses declinou de maneira drástica na década seguinte, indicando a ruptura da mais contínua corrente imigratória para o país.

O ano de 1963 foi o último em que a imigração de Portugal para o Brasil ultrapassou o patamar de dez mil novos desembarques anuais, segundo dados oficiais dos dois países.[7] A partir de 1964, diante de um quadro político que levou à tomada do poder pelas Forças Armadas, a imigração estrangeira em geral para o Brasil viu reduzir o número de entradas. A Carta de 1967, apesar do caráter nacionalista, manteve a disposição favorável à naturalização dos portugueses, em termos semelhantes ao do texto constitucional que veio substituir. Um conjunto de dispositivos que, durante o regime militar, regulou o controle e a vigilância sobre a entrada e presença de estrangeiros no país, em diversos casos estabeleceu, favoravelmente, mecanismos de exceção aos portugueses.

Esse continuísmo tomou como base a produção legislativa anterior. A suposta afinidade étnica do português com o brasileiro, enquanto argumento, permaneceu como índice não-questionado. As normas a este respeito, sancionadas após o debate realizado na Assembleia Nacional Constituinte de 1946, sugerem compor o que o jurista Tercio Sampaio Ferraz Jr. denominou regras de fixação de valores, por intermédio das quais se desenham as coordenadas de um sistema normativo.[8] Do estrito ponto de vista do Direito, a especificidade legal do português no Brasil, adotada na Constituição de 1946, extrapolou seu sentido fixador de regra de consecução imediata, em que o legislador define seu objetivo no tempo presente, e juntando-se a um substrato ideológico anterior, tomou feição de regra programática, que projeta o sistema para o futuro. Compreendida, assim, como norma fixadora de valor, toma uma dimensão que a traz aos nossos dias.

É oportuno lembrar que a Constituição Federal de 1988 requer dos cidadãos de Portugal, e dos demais países de língua portuguesa, apenas um ano de residência para aquisição da nacionalidade brasileira. A todos os outros estrangeiros exigem-se 15 anos de permanência no país para se iniciar um procedimento de naturalização (CF-1988, artigo 12, II, "a" e "b").

A história da cidadania e da nacionalidade no Brasil tem, assim, um capítulo que versa diretamente sobre os portugueses, e de como as noções de afinidade e adesão desses nacionais foram tratadas pelo legislador. No campo da produção da norma, os fundamentos permanecem centrados na afirmativa de unidade linguística, de proximidades culturais diversas, na tradição de relacionamento entre Brasil e Portugal e os seus povos. Esse aspecto denota uma realidade singular de favorecimento legal do imigrante português.

Sua dimensão abrange questões inerentes aos movimentos populacionais que se dirigiram para o Brasil, relativos à atração de mão de obra e projetos de branqueamento da população. A relevância que se vislumbra no fenômeno, suas consequências contemporâneas e futuras, tanto do ponto de vista do ordenamento interno quanto do relacionamento entre o Brasil, Portugal e os demais países de língua oficial portuguesa, propõem uma reflexão ampliada e transdisciplinar de sua abrangência.

NOTAS

* Universidade de São Paulo – USP.

[1] Discurso do deputado Gilberto Freyre (UDN/PE) na 85ª sessão da Assembleia Nacional Constituinte de 1946. *Anais da Assembleia Constituinte*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1946, vol. 13, p. 198 e ss. Grifo neste artigo.

[2] *Idem, ibidem.*

[3] *Idem, ibidem.*

[4] Aqui entra outra documentação sob consulta nesta pesquisa, que são os discursos oficiais do governo brasileiro relativos aos Estados africanos de língua oficial portuguesa. O uso da expressão "unidade histórica" foi utilizada pelo Brasil, pela primeira vez, na abertura da Assembleia Geral da ONU de 1975 e, novamente, em 1976, em dis-

cursos que parecem ter sido inspirados nas falas proferidas pelo deputado Gilberto Freyre na Assembleia Constituinte de 1946.

[5] Freyre, *op. cit.*, p. 198 e ss. Grifo neste artigo.

[6] CASTELO, Cláudia. *O modo português de estar no mundo. O luso-tropicalismo e a ideologia colonial portuguesa (1933-1961)*. Lisboa, Edições Afrontamento, 2002, p. 87.

[7] As estatísticas imigratórias que subsidiam a elaboração deste projeto provêm do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Direcção Geral de Estatística (DGE), de Portugal, com destaque para a série histórica do *Anuário Estatístico do Brasil*. Rio de Janeiro, IBGE, 1951.

[8] FERRAZ JR., Tercio. "Legitimidade na Constituição de 1988". In: DINIZ, Maria Helena; GEORGAKILAS, Ritinha Stevenson. *Constituição de 1988: legitimidade, vigência e eficácia, supremacia*. São Paulo, Atlas, 1989, pp. 23 e segs.