À SOMBRA DA LEI. NOTAS SOBRE A POLÍTICA DE EMIGRAÇÃO EM PORTUGAL E ITÁLIA (1850-1920)[1]

Paulo César Gonçalves

Introdução

Entre meados do século XIX e início da Primeira Guerra Mundial, Portugal e Itália forneceram grandes contingentes populacionais que atravessaram o Atlântico em busca de melhores condições de vida. Considerando suas diferenças e especificidades históricas – a Itália recém-unificada, que concentrava esforços para se constituir em nação forte, e Portugal, que buscava construir seu império em África e resgatar o antigo prestígio associado à exploração da ex-colônia americana – a proposta deste artigo é analisar de forma comparada a política de emigração e seus reflexos no desenvolvimento econômico dos dois países.

A pesquisa está ancorada nos corpos legislativos dedicados à emigração e em alguns estudos de autores contemporâneos. Busca-se, assim, apreender as vicissitudes do processo migratório no que tange às expectativas e aos interesses a ele associados, além de aferir sua dimensão política em cada nação.

1. O início do êxodo e as circulares do governo italiano

A partir da década de 1860, a emigração transoceânica de populações que abandonavam o reino da Itália recém-unificado começou a emitir sinais incômodos e obrigou o governo às primeiras intervenções na tentativa de disciplinar ou mesmo impedir a saída de contingentes para a aventura no Novo Mundo[2].

A circular de 23 de Janeiro de 1868, enviada aos prefeitos por Cadorna, então ministro do Interior, tinha caráter restritivo e recomendava aos mandatários locais

[1] Este artigo apresenta alguns dos primeiros resultados da pesquisa de pós-doutorado desenvolvida com apoio financeiro da FAPESP.

[2] A emigração peninsular para as repúblicas platenses, sobretudo da Ligúria, já era uma realidade desde princípios do século XIX. Ver GABACCIA, 2003; FRANZINA, 2003.

não deixar partir para a Argélia e América aqueles que não comprovassem ter ocupação assegurada ou, ao menos, meios de subsistência no exterior[3]. Com essa medida buscava-se solucionar o problema através de uma política de fundo explicitamente policial e repressor[4], em consonância com os interesses dos grupos agrários posicionados abertamente contra a emigração, ou seja, refratários à perda de força de trabalho e ao consequente aumento dos salários no campo[5].

Por outro lado, setores ligados ao comércio marítimo – favoráveis à emigração – viam com bons olhos, não apenas os recursos angariados com o transporte daqueles que abandonavam a península, mas também a possibilidade, ainda que em futuro incerto, do desenvolvimento das trocas comerciais com as áreas receptoras de emigrantes no Novo Mundo, sobretudo a região do Prata.

Em 1868, Jacopo Virgilio, professor e economista genovês sintonizado com os interesses dos armadores da Ligúria, publicava *Migrazioni transatlantiche degli italiani*. O livro apontava as vantagens para o reino de uma política expansionista baseada na emigração destinada ao Prata: aumento do comércio internacional, desenvolvimento da frota marítima mercantil e o afluxo de dinheiro através das economias enviadas pelos emigrantes aos seus familiares[6]. Em estudo divulgado no mesmo ano, Mantegazza estimava em cerca de dois milhões e meio de liras o valor das remessas expedidas da Argentina para a Itália a cada ano[7].

No campo, a tensão era fato incontestável. As relações desiguais expulsavam os italianos e a emigração para a região do Prata crescia ano após ano[8], tornando-se fundamental para a marinha mercantil genovesa, que tinha nesse tipo de tráfico a possibilidade concreta de fomentar seu desenvolvimento, conjugando-o com o transporte de mercadorias. Em resposta à circular que restringia a saída de italianos, um grupo formado por armadores, comerciantes e capitães marítimos da Ligúria enviou carta

[3] MANZOTTI, 1969: 16.

[4] Desde 20 de Março de 1865, a emigração era regulada com base na lei de segurança pública, permitindo ao Ministério do Interior controlá-la através de disposições que, invariavelmente, recorriam às autoridades de polícia locais. A frente contrária à emigração forçou o governo a abandonar, ao menos em relação a esse problema, a tradição liberalista e a política de Cavour que considerava positiva a emigração lígure para as áreas do Prata. Ver CIUFFOLETTI, DEGL'INNOCENTI, 1978: 6-7.

[5] Discursando no Parlamento, em 30 de Janeiro de 1868, o deputado Ercole Lualdi explicitava as preocupações dos proprietários de terras e dos industriais: "Se andiamo avanti di questo passo, mancheranno gli uomini necessari per lavorare i terreni e per sviluppare l'industrie". *Apud* MANZOTTI, 1969: 11.

[6] VIRGILIO, 1868: 55.

[7] P. Mantegazza. *Le colonie europee nel Rio de la Plata*, 1868. *Apud* FILIPUZZI, 1976: 13.

[8] Os primeiros trinta anos pós-unificação foram caracterizados pelo descontentamento da população do campo e pelos confrontos com o novo Estado. Depois de quase vinte anos de verdadeira guerra civil, o governo nomeou uma comissão, presidida por Stefano Jacini, para conduzir uma pesquisa sobre as causas do problema agrário no país. Os resultados publicados em 1884, sob o título *I risultati dell'inchiesta agraria*, mostraram a irrelevância da nação aos olhos dos camponeses e a popularidade da emigração. Ver GABACCIA, 2003: 60.

ao ministro do Interior protestando contra a política do Estado que atendia apenas aos interesses dos proprietários agrícolas. Ainda segundo eles, a imposição de entraves à emigração sufocava uma significativa via de financiamento da marinha nacional, além de favorecer a concorrência de portos e companhias de navegação estrangeiras, que se alimentavam do fluxo clandestino[9].

O transporte de emigrantes tornou-se a principal aposta da marinha mercante lígure. A integração da emigração, já crescente no tempo, com o transporte volante de mercadorias na volta para a Itália permitia lucrativos balanços econômicos da viagem. Entre a Unificação e a metade da década de 1870, o tráfico de emigrantes pelo porto genovês assumiu consistência relevante, fornecendo aos armadores margem segura de autofinanciamento para investimentos na nova frota. De 1861 a 1874, partiram quase 197 mil pessoas para as Américas, cerca de 5 mil por ano, até 1865. O quadro abaixo indica que, a partir de 1867, o êxodo alcançou a média de 20 mil embarques anuais.

Quadro n.º 1
Emigrantes que partiram de Gênova para a América (1861-1874)

Anos	Quantidade
1861	5 525
1862	4 287
1863	5 071
1864	4 879
1865	5 672
1866	8 790
1867	18 447
1868	18 129
1869	23 325
1870	15 743
1871	10 651
1872	20 264
1873	26 183
1874	30 000
Total	**196 966**

Fonte: FERRARI, 1983: 141-142.

A intensificação do êxodo, majoritariamente composto por trabalhadores do campo, aprofundou a cisão entre armadores e comerciantes genoveses, favoráveis à liberalização

[9] A carta dos armadores encontra-se reproduzida em CIUFFOLETTI, DEGL'INNOCENTI, 1978: 17-21. Nesse grupo encontrava-se Giovanni Battista Lavarello, o pioneiro na constituição de uma companhia de navegação em condições de desempenhar o serviço transoceânico entre Itália e a região do Prata.

do êxodo, e proprietários de terras, que temiam o colapso da produção com o esvaziamento do meio rural. Os últimos reclamavam medidas repressivas para estancar o fenômeno e responsabilizavam a propaganda efetiva das companhias de navegação e a ação predatória dos agentes e subagentes pela chamada "emigração artificial"[10].

Em 18 de Janeiro de 1873, o Ministério do Interior, ocupado por Giovanni Lanza, emitiu uma circular que prescrevia aos prefeitos a concessão do *nula-osta* de saída somente para aqueles que comprovassem dispor de capital para emigrar. Apoiada na lei de segurança pública de 1865, o objetivo da circular era claro: coibir a ação dos agentes de emigração[11].

Os protestos por parte dos grupos ligados à marinha mercante ecoaram por toda a península, e contaram, inclusive, com o apoio do nascente movimento industrialista do Piemonte e da Lombardia, personificado por Alessandro Rossi e Luigi Luzzatti, defensores da maior participação do Estado na definição de uma política econômica favorável à industrialização do país[12]. Na verdade, mais do que criar obstáculos à emigração, formava-se o consenso de que o fenômeno deveria ser estudado com maior profundidade em relação aos seus aspectos econômicos e sociais. Um dos vetores desse pensamento surgiu no *Primo Congresso degli Economisti*, ocorrido na cidade de Milão, em Janeiro de 1875, cuja posição era amplamente favorável à liberação do êxodo e à criação de lei para a tutela do emigrante a ser discutida no Parlamento[13].

Foi, entretanto, na Ligúria, mais especificamente em Gênova, o epicentro da discórdia. Jornais e revistas ligados às companhias de navegação e aos armadores criticaram a circular, afirmando que ao impor freio à emigração, o governo paralisaria o comércio italiano com a América e faria cessar um dos mais lucrativos ramos da marinha mercantil – o transporte de passageiros, que anualmente empregava cerca de 150 navios – e incentivaria a emigração por portos estrangeiros[14].

A Circular Lanza foi abolida em 1876, ano em que o governo Depretis, através de decreto, instituiu uma comissão para estudar as condições da emigração italiana e propor legislação para combater os abusos das agências de emigração e das empresas

[10] CIUFFOLETTI, DEGL'INNOCENTI, 1978: 29.
[11] *Circolare Lanza del 18 gennaio 1873*. *Apud* CIUFFOLETTI, DEGL'INNOCENTI, 1978: 31-34.
[12] ANNINO, 1974: 1237. O estudo de Annino é fundamental para se compreender o debate político sobre a emigração e diferenciar os interesses dos grupos pró e contra o êxodo, sobretudo em relação à divisão geográfica e econômica entre Itália meridional e setentrional.
[13] MANZOTTI, 1969: 32-33. Participaram nesse congresso economistas italianos de renome que teriam papel importante nas futuras discussões das leis relacionadas à emigração: L. Luzzatti, F. Lampertico e V. Ellena.
[14] *L'emigrazione e la Circolare Lanza*. Sem identificar o autor, esse manifesto publicado em Gênova no ano de 1873, de cunho emigrantista, foi escrito em consonância com os interesses dos armadores e comerciantes utilizando-se das teses de Jacopo Virgilio, citado como "nostro concittadino".

de transporte[15]. A comissão, contudo, limitou-se a afirmar que os abusos eram questão de segurança pública, refletindo a tradicional posição dos proprietários de terras, e atravancou qualquer possibilidade de regular o fenômeno migratório mediante nova lei. Nesse sentido, Nicotera, o ministro do Interior, enviou nova circular aos prefeitos com precisas disposições para impedir com todos os meios a "emigração artificial" – o arrolamento de camponeses pobres[16].

A polêmica sobre o melhor tratamento a ser dispensado à emigração intensificou-se por toda a Itália, com reflexos no Parlamento. Grupos favoráveis à sua liberalização pressionavam pela criação do *Ufficio dell'Emigarzione* ligado ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, uma clara tentativa de tutelar a emigração sem considerá-la questão de segurança pública, retirando-a da esfera de atuação do Ministério do Interior. Essa proposta, todavia, provocou a reação do mundo agrário, concretizada na apresentação do contra-projeto *Disposizioni relativi agli agenti di emigrazione*, cujo objetivo era a criação de lei específica com instrumentos de controle sobre a ação dos agentes[17].

Na verdade, a polêmica contra os agentes nada mais era do que a expressão da oposição à liberdade de emigrar. Todo esse aparato restritivo, entretanto, não impediu as saídas, que continuaram a crescer, inclusive na sua forma clandestina, via portos[18] e companhias de navegação estrangeiras.

Fernando Manzotti observa que a falência das várias tentativas de dar vida a uma lei sobre a emigração revelou as dificuldades do Estado italiano em legislar sobre o tema e mediar os interesses díspares dos grupos nele representados. A conduta oscilante, circunscrita à lei de polícia, mas que jamais correspondeu plenamente ao espírito reacionário dos proprietários de terras, não era realmente animada por precisa vontade repressora, que exigiria a coordenação dos procedimentos restritivos à emigração com outras medidas lesivas à liberdade do cidadão. Na verdade, à época, predominava no ambiente político um *animus* conservador, não um *animus* decisivamente antiliberal[19].

Segundo Grazia Dore, por mais de uma década – entre 1876 e 1888 – o Parlamento italiano não só evitou decidir sobre a matéria, como adiou a discussão sobre as duas tendências díspares de políticas migratórias claramente delineadas: a que pre-

[15] Em 1876, como prova da maior atenção dedicada ao fluxo migratório, o Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio começou a publicar em seus anais a estatística oficial da emigração. Ver MANZOTTI, 1969: 33. Sobre as discussões que levaram à regulamentação desse serviço, ver MARUCCO, 2001: 61-75.
[16] ANNINO, 1974: 1238-1239.
[17] O primeiro projeto de lei foi elaborado por Minghetti e Luzzatti, e o segundo por Del Giudice. Sobre essa discussão no Parlamento, ver ANNINO, 1974: 1240-1243.
[18] Os portos estrangeiros mais utilizados pelos emigrantes italianos eram os de Marselha e do Havre.
[19] MANZOTTI, 1969: 53.

tendia limitar a ação estatal à vigilância da emigração, e a que reivindicava para o Estado o direito de dirigi-la[20]. Diante desse embate, foram grupos da Itália setentrional – a principal área fornecedora de emigrantes até aquele momento – que, por meio de interpelações e desenhos de lei, contribuíram para desenvolver a temática da emigração livre e protegida pelo Estado[21].

2. A lei de 1888, uma reação ao fluxo

Percebido de forma mais consistente já no início dos anos de 1860, o fenômeno migratório não parou mais de crescer. Agrupados em decênios, os números demonstram o substancial incremento do fluxo: médias anuais de 121 mil no período de 1861-1870; 283 mil para 1891-1900 e 603 mil entre 1901-1910 – os dados incluem as emigrações definitivas e temporâneas. Ercole Sori assinala, com base na população residente, que as quotas máximas do êxodo definitivo ocorreram nos anos de 1880 e na primeira metade de 1890, ocasionadas pelas grandes emigrações agrícolas para a América Latina, movimento que se desenvolveu entre a "crise agrária" e os primeiros anos críticos da década de 1890[22].

Quadro n.º 2
Emigração italiana (1861-1920)

Anos	Saídas
1861-1870	1 210 000
1871-1880	1 180 000
1881-1890	1 880 000
1891-1900	2 830 000
1901-1910	6 030 000
1911-1920	3 830 000
Total	**16 960 000**

Fonte: A. Bellettini, "La popolazione italiana dall'inizio dell'era volgare ai giorni nostri: valutazioni e tendenze". *Storia d'Italia*, 1973. *Apud* SORI, 1979: 20.

No início dos anos 1880, em virtude de sua intensificação, a discussão sobre o êxodo ampliou-se. A emigração começou a ser considerada como instrumento de política comercial. Essa mudança de enfoque do governo italiano foi marcada, segundo Antonio Annino, pela inclusão dos temas "colônias" e "emigração" na *Inchiesta sulla*

[20] DORE, 1964: 57.
[21] ANNINO, 1974: 1239.
[22] SORI, 1979: 20-21. O grande volume de saídas resultou da elevada emigração temporânea. As cotas de emigração definitiva por decênios foram as seguintes: 1861-1870 (18,8%), 1871-1880 (28,3%), 1881-1890 (55,4%), 1891-1900 (50,6%), 1901-1910 (16,9%), 1911-1920 (25,9%).

Marina Mercantile 1881-1882 e sua relação com o incremento da marinha mercante e do comércio internacional[23].

Ao questionário responderam câmaras de comércio, armadores e capitães de toda a Itália, além dos cônsules e residentes no exterior. A América do Sul foi considerada como a área a ser priorizada pelo empreendimento baseado nas colônias livres. Também merece destaque a maciça presença dos interesses lígures, pedindo facilidades para a emigração, que garantiria ganhos imediatos através do aumento do número de fretes.

Os armadores solicitaram, ainda, a abolição do passaporte[24] e a exclusividade da conexão entre o bilhete ferroviário e o de embarque nos vapores italianos, uma medida indireta que visava a proteção contra a concorrência estrangeira[25]. As páginas da *Inchiesta* também registraram o conflito entre companhias de navegação e agentes, que ganhava proporções conforme a intensificação do fluxo migratório. Preocupadas em racionalizar o mercado de emigrantes e eliminar os excessivos custos resultantes do pagamento das gratificações, as companhias solicitaram maior controle por parte do Estado sobre as atividades desses intermediários[26].

Em 1883, Depretis afirmava que não tinha nenhum intento de coibir a emigração, nem de lhe colocar obstáculos, mas sim deixá-la livre enquanto dependente da ação individual de cada cidadão[27]. Na verdade, os agentes eram o alvo do presidente do Conselho de Ministros, e outra circular foi enviada aos prefeitos para que mais uma vez proibissem sua ação. As críticas à medida avolumaram-se, principalmente porque as teses sobre relação direta entre as potencialidades da colonização e da emigração ganhavam terreno, enquanto outro debate importante entrou de vez na pauta do Parlamento italiano: o problema da fuga dos campos e suas causas.

A tese elaborada anos atrás pelo deputado Sonnino de que a emigração seria a "válvula de segurança" para se evitar as tensões sociais no campo[28] começou, então, a ser vista como possível solução para as duas questões que incomodavam as elites italianas – emigração e ordem pública – e para o desenvolvimento de uma política

[23] ANNINO, 1974: 1245.
[24] O passaporte foi instituído pela lei de 13 de Novembro de 1857, cuja validade foi estendida a todo o reino da Itália após a Unificação.
[25] SORI, 1979: 317.
[26] ANNINO, 1974: 1245-1246.
[27] MANZOTTI, 1969: 59.
[28] O medo de convulsão social no campo povoava as mentes das elites agrárias por conta do *brigantaggio*. Ocorrido na região meridional entre 1861-1865, o fenômeno pode ser caracterizado como guerra social contra os novos governos, o novo sistema econômico e os proprietários. Para estancá-lo, foram tomadas medidas repressivas duras, que deixavam excessivo espaço ao arbítrio das autoridades judiciárias e militares. Metade do exército (120 mil homens) foi empregada na luta. As perdas humanas foram superiores àquelas registradas na campanha da unificação. Depois de anos de luta, a repressão obteve sucesso. Ver CAROCCI, 1995: 366.

econômica externa mais atuante, pois o fluxo migratório poderia tornar-se potentíssimo instrumento de colonização e de desenvolvimento da marinha mercante.

Um dilema, entretanto, persistia no cenário italiano: a emigração deveria ser lamentada como perda de braços ou considerada como veículo de riqueza nacional? No final da década de 1880, *pari passu* ao seu incremento, ocorreu mudança importante na forma de se encarar o êxodo. Enquanto no governo Depretis a questão reduzia-se essencialmente à função de polícia, para Crispi, seu sucessor na presidência do Conselho de Ministros, o fenômeno ganhava contornos mais amplos e começava a se apresentar como problema de política externa, exigindo maior presença do Estado na tutela do emigrante. Diante dessa nova perspectiva, elaborou-se o projeto de lei sobre a emigração[29].

Apresentado pelo governo Crispi em Dezembro de 1887, o projeto enfrentou forte oposição no Parlamento. A liberdade de emigrar (salvo as obrigações militares), a faculdade do Ministério do Interior de limitar o arrolamento e as restrições à ação dos agentes dividiram os parlamentares e expuseram interesses conflitantes, prolongando a discussão por cerca de um ano. Os debates na Câmara dos Deputados, às vésperas da aprovação da lei, ocorreram nos seguintes termos: manutenção do caráter de polícia; liberdade de emigrar e fazer emigrar; regulamentação da atuação dos agentes e subagentes; condições do transporte dos emigrantes; a emigração como problema social; os interesses dos proprietários de terras, dos armadores e da marinha mercante.

O *Mezzogiorno* resistiu tenazmente ao projeto e depois à lei. Nas comissões em que o mesmo foi discutido, havia vivíssima oposição por parte dos representantes do Sul, que alegavam não ser possível privar as províncias mais pobres da Itália meridional de um seguro benefício financeiro, ou seja, os ganhos com a intermediação da emigração. Esse serviço, diziam seus defensores, havia resolvido o problema da organização, facilitando o êxodo; para eles, os seus adversários eram na verdade contra a emigração.

No dia 30 de Dezembro de 1888 foi promulgada a lei n.º 5 866, com suas diretrizes básicas – liberdade para abandonar a pátria e controle sobre os agentes – explicitadas nos dois primeiros artigos.

> "Art. 1.º L'emigrazione è libera, salvo gli oblighi imposti ai cittadini dalle leggi. I militari di prima e secunda categoria in congedo ilimitato, appartenenti all'esercito permanente ed alla milizia mobile, non possono recarsi all'estero, se non ne abbiamo attenuta licenza dal Ministro della Guerra.

[29] MANZOTTI, 1969: 67.

> Art. 2.º Nessuno può arruolare emigranti, vendere o distribuire biglietti per emigrare, o farsi mediatore fra chi voglia emigrare e chi procuri o favorisca imbarco, s'egli non abbia avuta dal Ministero la patente di agente o dal Prefetto la licenza di subagente"[30].

De acordo com a lei, os agentes seriam reconhecidos legalmente através da patente concedida pelo Ministério do Interior – ainda o responsável pelo controle da emigração – e poderiam contratar número indeterminado de subagentes que, no entanto, deveriam obter a licença de trabalho nas províncias, onde ficariam restritos a agir. Proibiu-se o excitamento público da emigração. Os acordos de transporte estabelecidos com os emigrantes deveriam ser regidos por contrato. Ficava vetado aos agentes e subagentes exigir qualquer compensação financeira do emigrante pelo trabalho de mediação, salvo o simples reembolso das despesas efetivamente antecipadas por eles. A lei vetava, ainda, que pessoas com funções públicas, como funcionários da administração municipal, prefeitos e párocos exercessem essa atividade. Para Annino, todos esses procedimentos controladores, ao ratificarem juridicamente a liberdade de ação das companhias de navegação, vieram ao encontro dos anseios da marinha mercante, um dos setores mais dinâmicos da restrita economia italiana à época[31].

A lei de 1888, entretanto, revelou-se insuficiente para controlar agentes e subagentes devido, em grande parte, à ineficiência do controle estatal. No *Mezzogiorno*, a luta dos mediadores buscava impedir que o Estado organizasse a emigração, subtraindo os vários tipos de ganhos dessa intermediação. Recrutar emigrantes, alugar navios para transportá-los, atrair para Nápoles companhias de navegação, todas essas atividades permaneceram em suas mãos[32].

Os anos de 1890 testemunharam o aumento vertiginoso da estrutura de mediação, inclusive a clandestina, paralelamente ao incremento do fluxo migratório. Intensificou-se, também, a presença do fretador, que alugava embarcações – certamente em condições mais precárias – para o transporte de emigrantes. As agências de recrutamento aproveitaram-se de algumas disposições do texto legislativo para expandir suas redes de subagentes pelos campos italianos, adquirindo importância como um grupo de pressão capaz de estabelecer relações com os políticos locais e nacionais. Na verdade, tal crescimento foi catalisado por fator externo decisivo: a demanda cada vez maior de força de trabalho por parte de países como Argentina e Brasil, que desenvolviam, em nível de Estado, políticas agressivas de recrutamento de europeus[33] e do atrativo mercado de trabalho dos Estados Unidos.

---

[30] *Lei n.º 5 866, 30 Dicembre 1888*. *Gazzeta Ufficiale del Regno d'Italia*.
[31] ANNINO, 1974: 1250.
[32] DORE, 1964: 65.
[33] ANNINO, 1974: 1253. Sobre a política ativa de recrutamento de europeus, como o subsídio de passagens e os contratos para introdução de imigrantes, ver GONÇALVES, 2008.

Anos mais tarde, os grandes proprietários rurais ainda constituíam grupo de pressão importante. A Circular Crispi de 1891 era prova disso. Em essência, ordenava aos prefeitos vetar a concessão de passaporte àqueles que, sob denúncia dos senhores de terras, não haviam regularizado as pendências dos contratos de aluguel ou *mezzadria*[34]. Se a emigração era inevitável, ao menos se procurava proibir a fuga dos campos dos supostos devedores.

No final do século XIX, entretanto, a lei de 1888 já se revelava insuficiente para deter a emigração. Ao menos em uma questão todos pareciam concordar: a sua incapacidade de tutelar os emigrantes desde a saída da vila ou cidade até o destino final no outro lado do Atlântico. Uma nova lei fazia-se necessária.

3. A lei de 1901 e o Estado regulador

Em vista da crescente demanda externa e da resposta positiva do meio rural, a península italiana transformou-se em um grande mercado de mão-de-obra. A disputa pela repartição do lucro proveniente do tráfico de emigrantes teve como consequência direta o recrudescimento da cisão entre os grandes favorecidos pelo maciço fluxo migratório: de um lado, as companhias de navegação, do outro, os agentes e subagentes. Estes, já organizados em associações para defender seus interesses, agiam em franca oposição aos grandes armadores do Norte, ao chamar sociedades de navegação estrangeiras para os portos da península, intensificando a concorrência[35].

Os agentes afirmavam que as grandes companhias italianas haviam formado um *trust* para agir de forma monopolista, aumentando superficialmente os valores dos fretes marítimos, que não estavam sujeitos ao controle do Estado, ao mesmo tempo em que reduziam os custos dos serviços de bordo. A ação dos agentes – sempre segundo eles – seria benéfica, pois fomentaria a concorrência e o rebaixamento dos preços da travessia atlântica.

Os argumentos das companhias consistiam em fazer eco à má fama dos agentes perante quase toda a sociedade italiana, que invariavelmente definia-os como *mercanti di carne umana* e os responsabilizava pelo encaminhamento dos emigrantes àquelas empresas com material náutico inadequado ao conforto dos passageiros, cujos custos mais baixos permitiam o pagamento de melhores comissões. Os atos ilícitos no espaço de tempo entre o recrutamento e o embarque também eram frequentes. As denúncias das entidades de defesa do emigrante tiveram forte recepção na opinião pública e

[34] *Mezzadria*: contrato agrário que previa o cultivo de terreno por conta do colono e a divisão, pela metade, dos rendimentos com o proprietário.
[35] DORE, 1964: 66.

encontraram eco por ocasião do intenso debate que precedeu a lei de emigração de 1901.

Em Julho de 1896, o deputado Pantano apresentava a sua proposta de lei sobre emigração. Em vista disso, o governo, através de Visconti-Venosta, o ministro do Exterior, elaborou um projeto alternativo[36]. A divergência estabelecia-se em matéria importante. No desenho parlamentar, agências e subagentes ainda eram reconhecidos juridicamente, apenas incorporavam-se novas regras para combater os abusos. O projeto do governo suprimia esses dois intermediários, legando às companhias de navegação e a seus representantes o direito de negociar com o emigrante. O que norteava o primeiro projeto era o conceito de que os agentes favoreciam a concorrência, enquanto o segundo considerava sua ação danosa ao emigrante.

Em 31 de Janeiro de 1901, promulgou-se a lei n.º 23, na qual os parlamentares acabaram por ratificar a posição das grandes companhias de navegação contra os agentes de emigração, substituindo-os pela figura do representante ligado diretamente às empresas autorizadas a transportar emigrantes, os então denominados "vetores de emigração". Entretanto, ao deixar o recrutamento e o transporte a cargo das companhias, a lei, preocupada com as condições dos emigrantes, impôs como contrapartida a sua responsabilidade pela tutela do passageiro e instituiu o controle estatal sobre os preços das passagens. A natureza sócio-econômica da emigração foi reconhecida e, ao mesmo tempo, fortaleceram-se as ambições dos armadores interessados no fluxo migratório e no desenvolvimento da marinha mercantil.

Em resposta ao senso comum pela necessidade da tutela da emigração por parte do Estado, a lei de 1901 impôs medidas para propiciar uma "corrente assistencial" ao emigrante: estabelecimento de comissões nas regiões de emigração; escolta dos emigrantes até os portos de embarque (Gênova, Nápoles e Palermo), onde havia escritórios de proteção e colocação; obrigatoriedade de um inspetor médico em cada vapor; vigilância dos cônsules e embaixadores italianos; e a construção – nunca iniciada – de alojamentos em Nápoles e Gênova. Definiram-se requisitos técnicos obrigatórios quanto à velocidade mínima dos vapores, espaço destinado a cada passageiro e transporte de bagagens. Finalmente, com o objetivo de tutelar as remessas dos emigrados, instituiu-se a exclusividade dessas transações para o *Banco di Napoli*[37] – tentativa de

[36] Em 27 de Novembro de 1900, o ministro defendeu seu projeto e expôs o pensamento do governo sobre a emigração: "(...) la emigrazione non dev'essere lasciata al regime sfrenato della speculazione, ma che deve esser posta sotto il regime della tutela sociale. Accettare l'emigrazione come un fatto del nostro sviluppo economico, aiutarla, dirigerla, fare di quest'opera un grande servizio pubblico: tale è il concetto che informa il presente disegno di legge". *Apud* FILIPUZZI, 1976: 319-320.

[37] A lei n.º 24, sobre a tutela das remessas pelo *Banco di Napoli,* foi finalizada em 1.º de Fevereiro de 1901, ou seja, um dia após a lei de emigração. Os emigrantes tinham à disposição os seguintes meios para enviar suas economias para a Itália: vale internacional, vale consular, bancos privados, recibos italianos do Estado ou de bancos italianos de emissão (*Banco d'Italia, Banco di Napoli, Banco di Sicilia*). Ver DE ROSA, 1980: 109.

evitar a concorrência de bancos estrangeiros que teve efeitos modestos, pois apenas 10% das remessas passaram pelo Banco entre 1901-1913[38].

Constituiu-se o *Commissariato Generale dell'Emigrazione* (CGE), órgão subordinado ao Ministério do Exterior, com a função de concentrar toda a assistência ao emigrante e fiscalizar as etapas da emigração[39]. Juntamente com o *Commissariato*, instituiu-se o *Fondo per l'emigrazione*, destinado a financiar as despesas dos serviços de emigração com dinheiro proveniente da taxa de patente dos vetores e da taxa de emigração por passageiro embarcado para o Ultramar[40].

Ciente das amplas possibilidades abertas pela emigração, a marinha nacional pressionou o governo e os parlamentares para que "defendessem os interesses do reino", criando condições que permitissem maior participação das companhias italianas no transporte de emigrantes. Até mesmo a defesa do monopólio foi sustentada[41].

Apesar de muitas pressões, a lei não estabeleceu a exclusividade do transporte de emigrantes para os navios italianos. O relatório Luzzatti-Pantano posicionou-se contra esse monopólio, evocando o princípio da concorrência que, segundo eles, não seria apenas favorável ao emigrante, mas também à própria marinha nacional. Para os deputados, era maduro o momento de erradicar o tratamento desumano legado àquele que deixava o país. Mediadores, vetores e órgãos públicos deveriam subordinar-se ao intento de transportar os emigrantes da melhor maneira possível e as exigências das companhias de navegação nacionais não poderiam inaugurar um novo direito público marítimo baseado na estranha assertiva: "*tutto per le compagnie e niente per gli emigranti*".[42]

A lei de 1901 definiu quais seriam as orientações da política migratória italiana. Como instrumento de tutela e controle da emigração revelou-se mais eficaz que a lei de 1888. Apesar disso, não atacou diretamente a estrutura de mediação, pois os representantes dos vetores nada mais eram que os antigos agentes. O controle do preço da passagem pelo Estado permitiu a contenção dos custos intermediários e, com o passar do tempo, um progressivo melhoramento tecnológico da frota italiana, sob o efeito positivo da concorrência estrangeira.

O verdadeiro ponto débil da aplicação da lei, contudo, era a tutela do emigrante no exterior. Isso pode ser verificado através da escassa organização consular, no que

[38] SORI, 1979: 124. As críticas a essa exclusividade foram intensas, vindas especialmente do *Mezzogiorno*, onde a execução desse serviço representava a atividade de muitos. Em 10 de Fevereiro de 1900, o *Corriere di Napoli* publicou um editorial, analisando o problema das remessas dos emigrantes revelando perplexidade a respeito do remédio proposto pela comissão de substituir os "banqueiros" clandestinos pelos serviços do *Banco di Napoli*. *Apud* FILIPUZZI, 1976: 304-307.

[39] Sobre a organização dos órgãos estatais ligados à emigração instituída pela lei de 1901, ver GRISPO, 1985.

[40] A taxa de emigração era de 8 liras por posto inteiro, 4 por meio posto e 2 por um quarto. *Fonde per l'emigrazione. Art. 28. Legge sulla emigrazione 31 gennaio 1901. Legge i Decreti Del Regno D'Italia – 1901*.

[41] MARANGHI, 1898. O opúsculo fazia campanha aberta pela nacionalização do transporte dos emigrantes.

[42] *Relazione sul progetto di legge sull'emigrazione*. Apud CIUFFOLETTI, DEGL'INNOCENTI, 1978: 367.

se refere ao relacionamento com o emigrado, e do baixo orçamento despendido com sua proteção em terras estrangeiras[43]. No entanto, mesmo com as suas comprovadas limitações, a lei de 1901 serviu de modelo para que outros países de forte emigração, como Portugal, legislassem sobre o tema.

4. A legislação portuguesa sobre emigração

Miriam Halpern Pereira, Jorge Alves e Joaquim da Costa Leite sublinham a tradição repressiva de contenção da emigração que prevaleceu em Portugal, ao menos até às últimas décadas do século XIX[44]. Contribuíram para isso o poder da monarquia sobre seus súditos, o medo do despovoamento e a forte influência de importantes grupos agrários temerosos com a ameaça de redução da mão-de-obra disponível e o consequente aumento dos salários no campo.

Uma tradição histórica oriunda das Ordenações Filipinas (1603), que estabelecia a seguinte pena para aqueles "que sem licença do Rei vão ou mandam à Índia, Mina e Guiné; e dos que indo com licença não guardam seus Regimentos: morrer por isso morte natural, e por esse mesmo feito perder para Nós todos seus bens"[45].

O alvará de 5 de Setembro de 1646 e a lei de 6 de Dezembro de 1660 seguiam as mesmas orientações restritivas. O primeiro, com punições mais brandas, instituiu o "sequestro, desnaturamento e perda de honras"; a segunda excluía de suas sanções as viagens para conquistas, expondo claramente os objetivos da Coroa em relação à ampliação de seus domínios e de seu comércio pelos mares.

Durante o século XVIII, o caráter proibitivo permaneceu e foram criados novos entraves institucionais para colocá-lo em prática. A lei de 20 de Maio de 1720 estabeleceu que nenhum funcionário poderia dirigir-se ao Brasil sem que fosse despachado na metrópole para qualquer emprego civil, eclesiástico ou servir nas missões. Os particulares necessitavam justificar com documentos que iam fazer negócio considerável, com fazendas próprias ou alheias, para voltarem ou acudirem a negócios urgentes ou precisos, podendo apenas, nestes restritos casos e depois de rigorosa investigação judicial, receberem os passaportes.

A Intendência Geral da Polícia foi instituída pelo alvará de 25 de Junho de 1760, que também estabeleceu as bases de organização dos registros para facilitar o controle

[43] ANNINO, 1974: 1267. Nesse sentido, vale lembrar as observações de Franzina (FRANZINA, 2003: 414) sobre a importância da igreja na tutela do emigrante no exterior, contando inclusive com a aquiescência do Estado.

[44] PEREIRA, 2002; ALVES, 2001; LEITE, 1987 e 1994 – que apresenta uma posição um pouco mais matizada em relação a essa repressão.

[45] *Ordenações Filipinas*. Livro V, tít. 107.

e as estatísticas do movimento de saída e entrada, exigindo o passaporte visado pelo intendente ou seus comissários.

Esse conjunto de medidas legislativas tentava conter o fluxo migratório para o Brasil, então impulsionado pela descoberta de ouro aluvial na região do Rio das Velhas, em Minas Gerais, e, anos mais tarde, nas terras de Goiás e Mato Grosso. Uma hemorragia demográfica que provocou sérias implicações para a agricultura portuguesa, devido à falta de homens para cuidar dos campos[46].

No Oitocentos, apesar da revolução liberal que inaugurou a monarquia constitucional em Portugal, as restrições à emigração permaneceram na Constituição promulgada de 1822, na Carta Constitucional outorgada em 1826 e na nova Constituição de 1838. Na letra fria da lei, a liberdade de emigrar estava consagrada no artigo 12.º: "todo o cidadão pode conservar-se no Reino, ou sair dele e levar consigo os seus bens, uma vez que não infrinja os regulamentos de polícia, e salvo o prejuízo público ou particular"[47]. No entanto, ao relegar a regulamentação para as leis complementares, abriu caminho para que estas, com seu caráter policial, se encarregassem de interpretar o dispositivo constitucional no sentido de restringir a expatriação.

Em meados do século, em resposta ao aumento do fluxo migratório para o Brasil e às formas de recrutamento, leis, decretos e portarias delinearam uma série de exigências para o fornecimento do passaporte, além de estabelecerem medidas paliativas contra o transporte ilegal de emigrantes. O artigo 1.º da lei de 20 de Julho de 1855 procurava reprimir a emigração clandestina através de pesadas multas impostas aos capitães de navios. Outros artigos tratavam da proteção do emigrante, determinando medidas de inspeção e fiscalização, limites de lotação de navios, condições de higiene, existência de um médico a bordo. Buscava-se coibir os excessos do engajamento e prevenir o emigrante contra as fraudes do contrato de trabalho nas terras do além-mar.

Três anos depois, uma portaria determinava que não fossem concedidos passaportes aos colonos contratados para trabalhar no Brasil, sem que o contrato especificasse a pessoa ou a companhia e o local em que os serviços teriam lugar. Do outro lado do Atlântico, a fiscalização ficaria a cargo dos cônsules.

A lei de 31 de Janeiro e o Regulamento Geral de Polícia de 7 de Abril de 1863 sistematizaram em um só corpo legislativo as providências reguladoras da emigração. O passaporte continuava a ser indispensável a quem saísse do reino por terra ou por mar. No âmbito da fiscalização, trazia referências precisas à proteção do emigrante durante a viagem transoceânica: higiene, segurança do navio, fiscalização dos gêneros alimentares e socorros médicos. Para obtenção do passaporte exigia-se a apresentação do contrato de prestação de serviço ou o recibo que comprovasse o

[46] RUSSEL-WOOD, 1998: 163.
[47] Carta Constitucional de 1838. *Apud* LEITE, 2000: 179.

pagamento da passagem. Estabeleceram-se ainda pesadas multas para restringir a atuação dos engajadores da emigração clandestina.

Em 1873, foi nomeada uma comissão parlamentar com o objetivo de realizar o primeiro inquérito à emigração portuguesa – tentativa de se organizar um levantamento amplo e sistemático de todos os fatores ligados ao êxodo. Dois pontos nortearam o estudo: as condições de vida das áreas de maior emigração e a situação dos emigrantes nas zonas de destino. O inquérito inspirou a lei de 28 de Março de 1877, seguida pelo regulamento de 16 de Agosto de 1881. Ambos procuraram orientar o fluxo migratório para as colônias portuguesas em África, explicitando a preocupação com o desenvolvimento do Ultramar.

O artigo 3.º da lei de 1877 autorizava o governo a despender as somas necessárias para transportar os indivíduos dispostos a se dirigir às possessões africanas, ministrando-lhes os meios para o primeiro estabelecimento agrícola, desde que lá residissem por cinco anos. Pelo regulamento de 1881, além de receberem o terreno, os emigrantes ainda tinham direito à passagem gratuita, auxílio de 30$000 e instrumentos de defesa e trabalho agrícola. Também fazia referência à sua proteção, determinando a criação de uma "junta de emigração" na capital de cada província da África portuguesa.

Ainda segundo o regulamento de 1881, os governadores, usando a faculdade que lhes concediam os decretos de 4 de Dezembro de 1861 e 10 de Outubro de 1865, deveriam quando possível encaminhar os emigrados na exploração direta dos terrenos, provendo-lhes as sementes, cuja produção fosse susceptível de desenvolvimento e de rendimento econômico.

O período de 1885 a 1890 caracterizou-se pela maior preocupação do governo português com as questões coloniais. O principal objetivo era efetuar a ligação por terra dos domínios africanos a leste e a oeste. Ao menos até o *ultimatum* inglês, delineou-se a maior atividade nas tentativas de colonização. Pelo decreto de 20 de Agosto de 1887, a Mala Real comprometia-se a transportar gratuitamente um mínimo de 6 colonos para África Ocidental e 6 para África Oriental. No mesmo ano, concederam-se terras na encosta oriental de Libombos (Moçambique) e, em 1889, as ocupações no planalto de Moçâmedes (Angola) foram reconhecidas.

Política de ocupação das colônias com habitantes do reino que já se esboçara em 1885, data do segundo inquérito parlamentar sobre a emigração. Uma comissão, presidida por Luciano Cordeiro (autor, em 1883, de um projeto de regulamentação da emigração), elaborou um questionário que contemplava os seguintes pontos: indústria agrícola, outras indústrias, assuntos diversos, emigração. Em relação à emigração, chamavam à atenção de questões referentes às suas causas, ao movimento clandestino e, sobretudo, à possibilidade de desviar parte da corrente migratória para as possessões africanas.

O desenvolvimento das colônias em África já estava em questão em 1880, sobretudo no âmbito da Sociedade de Geografia de Lisboa. Na sessão de 6 de Dezembro, discutiu-se "os meios mais conducentes a ativar e aumentar as relações comerciais da metrópole com as possessões ultramarinas, sob o ponto de vista do desenvolvimento da navegação nacional e do aproveitamento dos mercados coloniais pela indústria portuguesa"[48].

A indagação feita por Luciano Cordeiro suscitou intenso debate. Questionou-se a necessidade de dados estatísticos sobre comércio e indústria, a serem fornecidos pelas associações comerciais de Lisboa e do Porto, para melhor embasar o diagnóstico. Francisco Chamiço, no entanto, apontou a dificuldade dessas entidades em atender ao pedido, na medida em que os mercados coloniais em África não estavam ainda formados, pois "nem se tinha desenvolvido no indígena a necessidade de determinados produtos, nem havia, na maioria das possessões, europeus em número suficiente que, pelo seu consumo, convidassem o comércio para essas possessões"[49].

Para o fundador e presidente do Banco Nacional Ultramarino, "a primeira e mais instante obra a realizar era promover a emigração fazendo desaparecer as causas da insalubridade no ultramar, a fim de que os europeus em contato com os indígenas despertassem nestes as necessidades da civilização e daí um aumento considerável de gente consumidora dos nossos produtos"[50].

Na década seguinte, foram criados instrumentos legais para tentar minimizar as saídas clandestinas e incentivar o fluxo para as possessões africanas. A lei de 23 de Abril de 1896 isentou de custos o passaporte para aqueles que se dirigissem às colônias. O regulamento de 3 de Julho de 1896 instituiu a polícia de emigração clandestina, estabelecendo disposições rigorosas contra seus fomentadores e executores; as próprias agências de emigração começaram a ser objeto de legislação abundante[51].

Iniciado o século XX, um novo regime de penas para os engajadores da emigração clandestina – definidos como "pessoas que promovem ou fornecem por qualquer maneira ou aliciam emigrantes clandestinos" – foi estabelecido pelo decreto de 27 de Setembro 1901. A portaria de 1905 nomeou uma comissão encarregada de elaborar o regulamento geral de emigração e passaportes. Grande parte dos trabalhos da comissão

[48] *Actas da Sociedade de Geografia de Lisboa* (6 de dezembro de 1880). *Apud* ALEXANDRE, 1979: 185.
[49] *Actas da Sociedade de Geografia de Lisboa* (6 de dezembro de 1880). *Apud* ALEXANDRE, 1979: 186.
[50] *Actas da Sociedade de Geografia de Lisboa* (6 de dezembro de 1880). *Apud* ALEXANDRE, 1979: 186.
[51] Algumas dessas medidas já faziam parte de um estudo realizado pela Sociedade de Geografia de Lisboa, que elencava os "modos de actuar sobre a emigração para que o paiz tire della a utilidade máxima" e "evitar a emigração para paizes estrangeiros derivando-a para differentes zonas do paiz, ilhas adjacentes e provincias ultramarinas, com o fim de melhor aproveitar e desenvolver as suas forças produtivas". *Programa dos Trabalhos da Commissão D'Emigração da Sociedade de Geographia de Lisboa*. Lisboa: Typographia do Commercio de Portugal, 1894, p. 9.

foi aproveitada, dando origem à lei de 25 de Abril de 1907, a tentativa mais completa de abordagem do fenômeno migratório português até aquele momento.

O texto trazia a definição de emigrante nos termos da lei italiana de 31 de Janeiro de 1901: um passageiro da última classe dos navios que se dirigia para portos estrangeiros. Mantinha a exigência de passaporte ao emigrante, além de elevar o seu preço de 2$000 para 7$000 réis. Em contrapartida, dispensava o passaporte para os nacionais que pretendiam se deslocar até as possessões portuguesas do Ultramar e para aqueles que se dirigissem ao estrangeiro, desde que não fossem considerados emigrantes.

Numa primeira análise – cabe destacar a necessidade da pesquisa nos anais do Parlamento – parece que a lei, ao aumentar substancialmente as despesas de obtenção do passaporte e suprimi-lo para o destino africano, em termos gerais, representou a consolidação da opção do governo em tentar desviar para as colônias parte do fluxo migratório que se dirigia majoritariamente ao Brasil.

Em termos práticos, porém, a emigração para África continuou muito inferior em comparação ao destino brasileiro e, como notaram alguns contemporâneos, o elevado custo do passaporte acabou por incitar ainda mais a emigração clandestina para a ex-colônia[52]. Além disso, a defesa do caminho colonial africano para os emigrantes jamais gerou unanimidade. Intelectuais e políticos manifestavam-se contrários às intenções de desviar "artificialmente" o tradicional fluxo destinado ao Brasil, apontando as remessas dos "brasileiros" como importante fator de equilíbrio na balança de pagamentos do reino[53].

Após a proclamação da República, elaborou-se, através de um conjunto de instruções publicadas em 25 de Novembro de 1912, uma interpretação mais refinada da definição legal de emigrante apontada na lei de 1907. Reflexo, certamente, da intensificação da emigração, sobretudo para o Brasil, que, naquele ano, atingia números inéditos: cerca de 90 mil pessoas[54].

Segundo as instruções, eram considerados emigrantes: todos os nacionais que pretendiam embarcar na 3.ª classe dos navios; a mulher casada que pretendia embarcar em

[52] Segundo COSTA (1911), entre 1898 e 1907, os domínios africanos receberam apenas 6% dos emigrantes portugueses. Essa proporção deve ter-se mantido em 1908 e 1909, embora a aplicação da lei de 25 de Abril de 1907 não mais permitisse conhecer o número de pessoas deslocadas para África.

[53] Oliveira Martins, por exemplo, posicionava-se contra essa alternativa e alertava para o tipo majoritário de emigrante que se dirigia para a ex-colônia (comerciantes, operários, aprendizes de caixeiros), o principal responsável pelo envio das remessas. As possessões africanas, em sua opinião, não ofereciam oportunidades a essas atividades profissionais, o que acarretaria na perda para Portugal das economias e poupanças conquistadas em terras brasileiras. Lembrava também que mesmo os agricultores sem recursos, contratados por locação de serviços, conseguiam retornar à pátria com algum dinheiro, o que dificilmente ocorreria se o destino fosse o continente africano. Ver MARTINS, 1978: 214-216.

[54] Devido às saídas clandestinas, é muito difícil apontar com precisão os números da emigração portuguesa. Considerando as estatísticas da partida, 88 920 emigrantes deixaram o reino; em relação às estatísticas de chegada na América, o montante sobe para 91 719 imigrantes. Ver LEITE, 1987: 478-480.

1.ª ou 2.ª classe dos navios ou nas classes internacionais, desacompanhada do marido, se não mostrasse que estava legalmente separada de pessoa e bens; os menores que pretendiam embarcar nas mesmas classes sem o acompanhamento dos pais ou tutores; os menores de 40 anos sujeitos ao recrutamento ou ao serviço das tropas ativas ou de reserva; aqueles que pretendiam embarcar em 1.ª e 2.ª classe com a intenção de estabelecer residência fixa em países estrangeiros do Ultramar[55].

A emigração de jovens para fugir do serviço militar constituiu-se em outro ponto fundamental na visão dos legisladores. Considerado pela Constituição de 1822 como um "dever de cidadania", era sentido pela população como um ônus pesado, denominado significativamente de "tributo de sangue". Com o aumento do êxodo ao longo do século XIX, nada mais natural do que relacionar o medo do recrutamento com a emigração para o Brasil e, portanto, criar instrumentos jurídicos para tentar equacionar o problema[56].

A lei de recrutamento de 27 de Julho de 1855, que limitava as isenções do cumprimento do serviço militar, mas permitia a substituição do recrutado por outra pessoa contratada para esse fim, era considerada um fator de fomento da emigração. Em 1859, modificações importantes foram introduzidas com possibilidade de se pagar pela remissão da obrigatoriedade de servir ao exército e pela expansão da faixa etária, na qual nenhum rapaz com idade entre 14 a 21 anos poderia obter passaporte e se dirigir ao estrangeiro sem dar fiança para garantir que se apresentaria ou se faria substituir caso fosse chamado para o serviço militar[57].

Durante a eclosão do conflito mundial, quando a questão militar estava na ordem do dia, a lei de 30 de Junho de 1914, regulamentada em Agosto do mesmo ano, imprimiu um caráter pecuniário aos procedimentos que autorizavam a emigração dos maiores de 14 anos, sujeitos ao serviço militar, com exceção dos praças das tropas ativas e da reserva. Esses indivíduos não poderiam obter passaporte nem bilhete de identidade para se dirigir ao estrangeiro sem a comprovação de haver pago a taxa de 30$000 réis, além das 20 anuidades da parte fixa da taxa militar ou as que lhes faltavam para terminar o serviço.

Cabe ressaltar que os dispositivos legais elaborados no período republicano relacionados à emigração mantiveram a isenção de todas as exigências para aqueles que

[55] Instruções de 25 de Novembro de 1912. *Apud* PEREIRA, SANTOS, 2009: 310.

[56] MONTEIRO, 2007. A análise da autora é bastante original, pois relativiza a influência do recrutamento militar na emigração, ressaltando que o discurso liberal indicava como causa principal da emigração o exército e as más condições oferecidas aos soldados, pois revelar outras razões ligadas à miséria e à falta de condições oferecidas dentro do país seria admitir o fracasso das reformas apregoadas pelo liberalismo.

[57] Em 1887, a nova lei de recrutamento impôs o caráter pessoal e obrigatório do serviço militar, acabando com as remissões e substituições. Quatro anos depois, o mecanismo das remissões a dinheiro foi reposto. O problema seria novamente abordado na lei de 25 de abril de 1907, que dispunha sobre as condições em que poderiam deixar o país os maiores de 14 anos ainda sem obrigações militares.

se dirigiam às colônias portuguesas em África, abrindo caminho, juntamente com outros fatores, para o crescimento desse movimento a partir da década de 1920.

Após o final da Primeira Guerra Mundial, o governo português elaborou o decreto de 10 de Maio de 1919. Seu preâmbulo assinalava a competência do governo para criar mecanismos, para o encaminhamento e a proteção da futura corrente migratória, fazendo com que o país auferisse desse fenômeno social os correspondentes resultados. Para tanto, o executivo propunha-se a regulamentar e definir a situação dos emigrantes através de medidas de caráter tutelar como a repatriação. Por outro lado, também reconhecia a necessidade de reprimir a emigração clandestina e estabelecer regras para a execução dos serviços das companhias de navegação e agências de emigração, venda de passagens e obtenção de passaporte[58]. Tentativa explícita de acompanhar, dirigir e fiscalizar o fenômeno migratório desde antes do embarque até o destino final.

O decreto definiu ainda a organização e a competência do Comissariado Geral dos Serviços de Emigração, uma repartição do Ministério do Interior, diretamente subordinada à Direção Geral de Segurança Pública. Apesar de se reconhecer que a emigração poderia representar um importante fator de desenvolvimento, persistia a antiga tradição de tratar o problema da saída de portugueses sob a óptica da segurança pública[59].

Considerações finais – Portugal e Itália: um paralelo

A análise do corpo legislativo relativo à emigração aponta alguns caminhos percorridos pelo fenômeno migratório italiano até se constituir em um dos alicerces da economia do reino no período pós-unificação. De problema social, tratado como questão de segurança pública, para fator ativo de política econômica externa, o êxodo ganhou importância dentro do modelo específico de acumulação e desenvolvimento que se afirmava no país.

A concepção da emigração como fator positivo de fomento econômico não era única, mas foi a que prevaleceu. Na visão de vários estudiosos, a "exuberância demográfica italiana" era real e a emigração seria um instrumento para transformá-la em elemento de progresso nacional sob dois aspectos: através do desenvolvimento da marinha mercante e dos setores ligados à indústria naval, inclusive a marinha de

[58] PEREIRA, SANTOS, 2009: 312.

[59] Escrevendo no primeiro ano da República, Afonso Costa observou que a legislação portuguesa sempre se inspirou no critério proibitivo da emigração: de forma direta quanto àquela que se fazia clandestinamente e, de forma indireta, por meio de passaportes, imposições e taxas, em relação ao fluxo legal. Ver COSTA, 1911.

guerra; e de sua contribuição para a abertura de novos mercados no além-mar com a criação das chamadas "colônias pacíficas", que naturalmente demandariam produtos italianos.

No reino recém-unificado, a identificação da emigração com o progresso parecia caminhar de mãos dadas com o espírito do *Risorgimento*. Se a Itália não possuía colônias, seus cidadãos no exterior, juntamente com os emigrantes, formariam novos mercados. Se a marinha mercante e de guerra das potências europeias eram fortes, a italiana, com o tempo, também se tornaria vigorosa.

Anos depois dos primeiros passos, a emigração gerava expectativas positivas como principal instrumento para a criação da chamada *La più grande Itália*, a alternativa pacífica do colonialismo italiano, cujo objetivo era transformar o "enorme exército de trabalhadores que, não se perdendo de sua pátria, converter-se-ia na vanguarda da expansão étnica e comercial"[60]. Essa teoria da "emigração-expansão" nada mais era do que o reflexo ideológico do desenvolvimento industrial atrasado em relação às outras potências, uma tentativa de superação das dificuldades concernentes ao caráter monopolista do mercado mundial[61].

Para conquistar mercados, a proposta era contrapor à escassez de capitais a exportação de homens e mercadorias. Tal escolha, com o passar dos anos, não correspondeu às expectativas de certos segmentos da sociedade italiana e suscitou a busca de alternativas, reativando a opção por conquistas territoriais em África pela via militar – caminho que a Itália também teria dificuldade em trilhar.

Em Portugal, os debates sobre a emigração e a sua potencialidade como instrumento de desenvolvimento do país ficaram subordinados ao histórico fluxo para o Brasil e ao problema da organização do império ultramarino. À parte de algumas tentativas de canalizá-lo para as colônias em África, o êxodo sempre esteve ligado a uma tradicional forma de ascensão econômica pessoal que, no entanto, ganhou contornos de problema nacional com o crescente volume das remessas monetárias enviadas do além-mar pelos "brasileiros".

Em princípio, o governo português legislou respondendo à repercussão negativa causada pelas péssimas condições de transporte e trabalho a que eram submetidos aqueles que emigravam para o Brasil. No último quartel de Oitocentos, contudo, alguns decretos e leis, favorecendo a alternativa africana, marcaram a preocupação com o projeto colonial, delimitando objetivos políticos e econômicos que se concretizariam mais tarde, após as primeiras décadas do século XX.

Quanto às remessas, Portugal buscou alguma forma de intervenção através da criação de uma rede bancária oficial para transferência desses ativos e, assim, tentar desfrutar do consolidado "caminho brasileiro" de ascensão individual – cada vez

[60] P. Ghinassi. "Per le nostre colonie. Nel Brasile". *L'Italia Coloniale*. 1901. *Apud* SORI, 2004: 11.
[61] ANNINO, 1976: 140.

mais valioso nos parâmetros da economia interna e externa – na expectativa de fomentar a prosperidade nacional. Na Itália, os chamados "rios de ouro", cujo volume acompanhava a dinâmica das expatriações, constituíram-se em outro argumento dos defensores do êxodo no sentido de comprovar seus benefícios para o país e justificar as expectativas de um futuro promissor – não por acaso as remessas foram objeto de tutela na lei de 1901.

A diferença fundamental no tratamento da emigração residia na sua conexão com os projetos de desenvolvimento e as especificidades de cada nação. Maior fornecedora de emigrantes, a Itália procurou transformar a emigração em massa, sobretudo a destinada à América meridional, em possíveis mercados para os seus produtos – expectativa que foi avivada tempos depois, com as conquistas territoriais em África. Em Portugal, as propostas passaram quase que obrigatoriamente pela construção do império africano, mas a ligação com a emigração sempre foi mais tênue.

Por fim, vale lembrar que os dois países, no início do movimento migratório, trataram o problema como uma questão de segurança pública e de ordem social, ligado aos seus ministérios de assuntos internos. Na Itália, na medida em que a emigração adensou-se, surgiu a hipótese de que deveria ficar a cargo do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. Posteriormente, percebida como instrumento de política externa ativa, passou para a alçada do Ministério do Exterior. Já no reino ibérico, apesar de algumas discussões nesse sentido, a preocupação em controlar e tutelar a saída de portugueses jamais deixou a órbita do Ministério do Interior.

Um conjunto de diferenças que este artigo, dentro de seus limites, procurou identificar através da legislação, apontando caminhos para uma análise comparada.

Fontes e Bibliografia

Fontes

COSTA, Afonso, 1911 – *Estudos de economia nacional (o problema da emigração)*. Lisboa: Imprensa Nacional.

Bibliografia

ALEXANDRE, Valentim, 1979 – *Origens do colonialismo português moderno (1822-1891)*. Lisboa: Sá da Costa.

ALVES, Jorge Fernandes, 2001 – "Terra de esperanças – O Brasil na emigração portuguesa", in *Portugal e Brasil – Encontros, desencontros, reencontros*. Cascais: Câmara Municipal, VII Cursos Internacionais.

ANNINO, Antonio, 1974 – "Origine e controversie della legge 31 gennaio 1901. La politica migratoria dello Stato postunitario". *Il Ponte*, n.º 30-31. Gênova.

ANNINO, Antonio, 1976 – "Espansionismo ed emigrazione verso l'America Latina (L'Italia Coloniale 1900-1904)". *Clio*, v. XII, n.º 1-2. Roma.

CARERJ, Giuseppe, 1892 – "La legge sull'emigrazione al cospeto della critica". *I Congresso Geografico Italiano*, v. II, t. II. Gênova.

CAROCCI, Giampiero, 1995 – *Storia d'Italia dall'Unità ad oggi*. Milão: Feltrinelli Editore.

CIUFFOLETTI, Zeffiro; DEGL'INNOCENTI, Mauricio, 1978 – *L'emigrazione nella storia d'Italia 1868-1975*. Florença: Vallechi Editore.

DE ROSA, Luigi, 1980 – *Emigranti, Capitali e Banche (1896-1906)*. Nápoles: Edizione del Banco di Napoli.

DORE, Grazia, 1964 – *La democrazia italiana e l'emigrazione in America*. Brescia: Morcelliana.

FERRARI, Mario Enrico, 1983 – *Emigrazione e colonie: il giornale genovese La Borsa (1865-1894)*. Gênova: Bozzi Editore.

FILIPUZZI, Angelo, 1976 – *Il dibattito sull'emigrazione. Polemiche nazionali e stampa veneta (1861-1914)*. Florença: Felice le Monnier.

FRANZINA, Emilio, 2006 – *A Grande Emigração. O êxodo dos italianos do Vêneto para o Brasil* (Tradução de Edilene Toledo e Luigi Biondi). Campinas: Unicamp.

GABACCIA, Donna R., 2003 – *Emigranti. Le diaspore degli italiani dal Medievo a oggi*. Turim: Einaudi Editore.

GONÇALVES, Paulo Cesar, 2008 – *Mercadores de braços: riqueza e acumulação na organização da emigração europeia para o Novo Mundo* (tese de doutoramento em História). São Paulo: FFLCH/USP.

GRISPO, Francesca (dir.), 1985 – *La strutura e il funzionamento degli organi preposti all'emigrazione (1910-1919)*. Roma: Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.

LEITE, Joaquim da Costa Leite, 1987 – "Emigração portuguesa: a lei e os números". *Análise Social*, v. XXIII, n.º 97. Lisboa: ICS.

LEITE, Joaquim da Costa, 1994 – *Portugal and emigration, 1855-1914* (tese de doutoramento). Nova York: Columbia University.

LEITE, Joaquim da Costa, 2000 – "O Brasil e a emigração portuguesa (1855-1914)", in *Fazer a América. A imigração em massa para a América latina* (dir. Boris Fausto), 2.ª edição. São Paulo: EDUSP.

MANZOTTI, Fernando, 1969 – *La polemica sull'emigrazione nell'Italia Unita*. Milão: Dante Alighieri.

MARANGHI, Giuseppe, 1898 – *La nazionalizzazionne del trasporto degli emigranti*. Gênova: Cromo-Tipografia G. B. Marsano.

MARTINS, J. P. Oliveira, 1978 – *O Brasil e as colónias portuguesas* (1880), 7.ª edição. Lisboa: Guimarães Editores.

MARUCCO, Dora, 2001 – "Le statistiche dell'emigrazione italiana", in BEVILACQUA, Piero; DE CLEMENTI, Andreina; FRANZINA, Emilio (dir.) – *Storia dell'emigrazione italiana*, I volume, "Partenze". Roma: Donzelli Editore.

MONTEIRO, Isilda Braga da Costa, 2007 – "A emigração para o Brasil e a fuga ao recrutamento militar", in SOUSA, Fernando de; MARTINS, Ismênia; PEREIRA, Conceição Meireles (dir.) – *A emigração portuguesa para o Brasil*. Porto: CEPESE/Afrontamento.

PEREIRA, Maria da Conceição Meireles; SANTOS, Paula Marques dos, 2009 – "Legislação sobre emigração para o Brasil na I República", in SOUSA, Fernando de; MARTINS, Ismênia; MATOS, Izilda (dir.) – *Nas duas margens. Os portugueses no Brasil*. Porto: CEPESE/Afrontamento.

PEREIRA, Miriam Halpern, 2002 – *A política portuguesa de emigração (1850-1930)*. Bauru, SP: EDUSC; Portugal: Instituto Camões.

RUSSEL-WOOD, A. J. R., 1998 – "A emigração: fluxos e destinos", in BETHENCOURT, Francisco; CHAUDHURI, Kirti (dir.) – *História da expansão portuguesa*, III volume. Lisboa: Círculo de Leitores.

SORI, Ercole, 1979 – *L'emigrazione italiana dall'Unità alla Seconda Guerra Mondiale*. Bolonha: Il Mulino.

SORI, Ercole, 2004 – "La política de emigración en Italia (1860-1973)". *Estudios Migratórios Latinoamericanos*, ano 18, n.º 53. Buenos Aires.

VIRGILIO, Jacopo, 1868 – *Migrazioni transatlantiche degli italiani ed in especie di quelle dei liguri alle regioni del Plata: cenni economico-statistici*. Gênova: Typografia del Commercio.