Legislação sobre emigração para o Brasil na Monarquia Constitucional

Maria da Conceição Meireles Pereira
(Universidade do Porto/Cepese)

É, obviamente, na centúria de Oitocentos que se assiste à multiplicação do labor legislativo em torno da magna questão emigratória, labor cuja precocidade é, todavia, assinalável, pois apesar de se constatar a necessária e inevitável mobilidade de pessoas no império português, essa circulação nunca foi livre já que o Estado, desde cedo, tentou superintender a difícil conciliação da colonização e a permanência dos reinóis.[1]

1 A precocidade desta legislação remonta às *Ordenações Filipinas* que proibiam as saídas do Reino sem licença. Já na Restauração, surge o alvará de 6 de setembro de 1645 que previa penas duras (desnaturalização, perda de bens e honras) a quem saísse do reino sem licença e passaporte, sendo posteriormente reforçado por diplomas legais que estabeleciam penas pesadas aos coniventes de saídas indocumentadas e renovavam as medidas punitivas aos infractores, pese embora o alvará de 6 de dezembro de 1660 se visse na necessidade de exceptuar do rigor da lei as saídas para as "conquistas". No século 18, a prevenção legislativa sobe de tom relativamente ao Brasil; D. João V reconheceu a importância dos passaportes pelo que a Lei de 20 de maio de 1720, em pleno período da febre do ouro, torna-se um marco referencial nesta matéria: estipulava que nenhum funcionário poderia partir para o Brasil sem antes ter sido despachado na metrópole para qualquer emprego civil ou eclesiástico ou para servir nas missões, e os particulares que embarcassem 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, ser-lhes concedidos passaportes. Essa lei invocava a ineficácia das anteriores, determinava uma busca ao navio antes da partida, e previa penas várias para quem não

Recensear, interpretar e verificar a aplicação prática dessa legislação na época contemporânea constitui uma das vertentes do "Projecto Emigração do Norte de Portugal para o Brasil nos séculos XIX e XX" que pretende publicar no seu portal os diplomas normativos, quer portugueses quer brasileiros, respeitantes às respectivas emigração e imigração. Remetendo para outra oportunidade a análise da legislação produzida durante a República e o Estado Novo, o presente estudo deter-se-á no período da Monarquia Constitucional e, dada a sua reduzida extensão em virtude de imperativos editoriais, incidirá sobretudo em dois aspectos: a referência das leis mais marcantes sobre matéria emigratória e o espírito da legislação. Refira-se que tal análise implica um cruzamento de documentos variados num amplo quadro normativo: leis, decretos, portarias, circulares, despachos, resoluções, acórdãos, mas também regulamentos policiais e consulares, textos constitucionais, além de vários códigos (administrativo, fiscal, penal) que aqui apenas se aflorará.[2]

À semelhança do que se passara na era moderna, verifica-se que a legislação liberal neste campo se orienta num sentido repressivo ou limitativo, como defendeu Miriam Halpern Pereira, devendo-se tais limitações à influência da burguesia agrária e da classe senhorial que dominavam a estrutura económica portuguesa e necessitavam de um campesinato massivo e empobrecido. Todavia, segundo aquela historiadora, a vontade de limitação não se manifestou sempre com igual vigor, devendo considerar-se uma evolução, diferentes fases da política da emigração, nas quais entraram com ponderação diferenciada factores como: interesses sociais, financeiros, coloniais e preocu-

---

tivesse passaporte: assentamento de praça para os que tivessem idade para tal, prisão, multas e degredo, sendo também o capitão de navio sujeito ao pagamento de uma multa pecuniária. Nova busca devia ser efectuada à chegada ao Brasil, sendo os infractores eventualmente encontrados reenviados para Portugal, concedendo-se ainda perdão de metade das condenações aos denunciantes. No período pombalino a emissão de passaportes é descentralizada pois a exclusiva competência das Secretarias de Estado quebra-se em virtude das novas atribuições da intendência geral da polícia e comissários de polícia na província. No quadro de guerra das invasões napoleónicas, as leis de 1810 e 1811 repõem as medidas severas da Restauração (desnaturalização, perda de bens e honras, multas para capitães de navios, punições físicas para coniventes etc.), reforçando a orientação restritiva do Estado em matéria de emigração.

2 A grafia oitocentista transcrita neste estudo foi actualizada.

pações demográficas. Afonso Costa, no limiar da República, usando de uma linguagem mais efusiva, considerava que a nossa legislação "é toda inspirada no critério proibitivo da emigração, de um modo directo em relação à que se faz clandestinamente, e de um modo indirecto, por meio de passaportes, imposições e taxas, acerca do que se faz às claras".[3]

Contudo, desde logo o enquadramento constitucional garantiu a liberdade de emigrar: a Constituição de 1822 não era ainda explícita mas a Carta Constitucional (título VIII, art. 145, § 5º) estabelecia peremptoriamente: "Qualquer pode conservar-se ou sair do Reino, como lhe convenha, levando consigo os seus bens, guardados os regulamentos policiais e salvo o prejuízo de terceiros".

Os regulamentos policiais referidos datavam do ano anterior, sendo então criada (decreto de 25 de maio de 1825) uma Secretaria-Geral de Passaportes (vocacionada para controlar as questões de circulação interna e respectivos passaportes de origem pombalina) mas, em 30 do mesmo mês, foi aprovado um *Regulamento de Visita às Embarcações Portuguesas* que visava impedir a saída do país de indivíduos sem passaporte, estipulando penas de prisão para o passageiro e pecuniárias para o capitão do navio. Pouco mais de um ano volvido, num crescendo de instabilidade política nacional, o decreto de 23 de setembro de 1826 agravava as sentenças para quem saísse do reino sem passaporte e licença, recuperando a natureza fortemente punitiva da legislação antiga, sendo inclusive ordenada a reimpressão, publicação e aplicação dos alvarás de 6 de dezembro de 1660 e de 9 de janeiro de 1792, bem como da portaria de 1811.

Anuladas no período miguelista, essas disposições legais verão o seu espírito perseverar na ordem liberal subsequente. Se em inícios do ano 1835 a concessão de passaportes era ainda atribuição das Secretarias de Estado (decreto de 15 de janeiro), a reivindicada descentralização viria com a Lei da Divisão Administrativa do Reino e o decreto de 18 de julho de 1835 que remetia para o Governador Civil do distrito (cargo que sucede ao de prefeito) tal competência, isto é, a concessão de passaportes "para fora do Reino, pelos Portos de Mar".[4]

---

3 COSTA, Afonso. *Estudos de Economia Nacional*. I. O problema da emigração. Lisboa: Imprensa Nacional, 1911. p. 162.

4 Ao administrador do concelho ficavam acometidos os passaportes internos, oficialmente extintos em 1863.

Nesse momento a emigração para o Brasil está já na ordem do dia, os seus quantitativos vão aumentando até ganharem nova expressão a partir da década de 1850. A par da sua dimensão quantitativa, o que preocupava governantes e opinião pública era a sua natureza, pois a prática de engajamento conferia-lhe o carácter de substituição da mão-de-obra escrava cujo tráfico termina em meados do século, sucedendo-se os escândalos com contratos de locação de serviços fraudulentos, más condições de transporte (elevada mortalidade a bordo e maus tratos infligidos aos passageiros), notícias de situações de trabalho inaceitáveis. Havia ainda que ter em conta a repercussão de tal êxodo nos recursos de mão-de-obra e na fuga – secularmente praticada – ao recrutamento militar. Naturalmente, a questão ascende à ribalta do debate político e, a par de uma corrente que preconizava uma atitude passiva, destaca-se outra que reclamava medidas regulamentadoras da emigração. Destas são exemplo as propostas levadas às Cortes em dois momentos (1837 e 1842) por Sá da Bandeira – político devotado a matérias ultramarinas e de inequívocas expectativas africanistas – que visavam, justamente, acautelar interesses nacionais como evitar a subtracção ao recrutamento militar, mas também melhorar, através de restrições concretas, as penosas condições de transporte dos emigrantes. Costa Cabral e o seu ministério foram sensíveis aos argumentos de Sá da Bandeira publicando sem discussão parlamentar uma portaria (19 de agosto de 1842) que reflectia o essencial do projecto do ilustre militar, mas a reacção que tal diploma suscitou fez com que alguns dos artigos fossem eliminados, outros substancialmente alterados e criadas várias excepções. E considerando os dois principais portos de embarque dos emigrantes para o Brasil – Porto e Açores – apenas no primeiro a obrigação do passaporte era regra enquanto nas ilhas a clandestinidade preponderava. Com efeito, não sendo um exclusivo insular, a emigração clandestina constituía outro dos volantes das preocupações governativas que insistiam na obrigatoriedade da documentação do emigrante como forma senão de impedir o fluxo emigratório, pelo menos de o controlar.[5]

5 Afonso Costa fala de "hostilidade ao fenómeno migratório" de que foi exemplo alguma legislação publicada entre as décadas de 1830 e 1850, inclusive o Código Administrativo de 1842, os quais se preocuparam principalmente com "a exigência dos passaportes e a repressão da emigração clandestina" (*Estudos de Economia Nacional*, p. 162-3).

Finalmente, em 1855, e após os escândalos vindos a público com os navios *Incógnito* e *Defensor* [6] foi publicada uma importante lei sobre a polémica questão da emigração mas que, na realidade, era débil, lacunar e pouco inovadora, já que, em grande parte, coligia medidas anteriores (inclusas no regimento de 1825 e na portaria de 1842) que, certamente, falhavam na sua aplicação prática. A lei de 20 de julho de 1855 – composta por treze artigos – visava sobretudo impedir os abusos dos capitães e a proliferação da clandestinidade.[7] Assim, estabelecia penas pecuniárias e de prisão para os capitães de embarcações (nacionais ou estrangeiras) que admitissem passageiros sem passaporte, recolhessem a bordo (em qualquer momento da viagem) um número de passageiros superior ao correspondente à tonelagem, não cumprissem as condições higiénicas previstas nos regulamentos e agredissem fisicamente os "passageiros ou colonos".[8] Os navios transportadores de emigrantes deviam prestar uma fiança de quatro mil réis que respondia por qualquer incumprimento das obrigações impostas por essa lei, ficando os agentes consulares obrigados a fazer um relatório dos passageiros e colonos, bem como de todas as ocorrências da viagem. Esse diploma estipulava visitas obrigatórias das autoridades aos navios antes da largada, devendo esta inspecção e fiscalização verificar se as embarcações cumpriam as condições sanitárias e higiénicas, a quantidade e qualidade de mantimentos e aguada, bem como medicamentos correspondentes ao número de passageiros e à duração provável da viagem e obrigava à existência de um médico ("facultativo") nos navios com mais de 50 passageiros.[9] Complementarmente, estipulava multas pecuniárias e de prisão para os aliciadores de emigração, renovava a proibição de saída sem pas-

6 Ocorrências de maus-tratos, fome e sede que provocaram doença e morte em elevado número de passageiros (ALVES, Jorge Fernandes. *Os brasileiros*: emigração e retorno no Porto Oitocentista. Porto: [s.n.], 1994. p. 116).

7 O texto expressava, no seu artigo 12º, que essa lei tinha uma natureza "repressiva da emigração clandestina".

8 O artigo 3º lembrava que essas multas abrangiam também o dono do navio, nos termos do Código Comercial Português (RAMOS, Carlos Vieira. *Legislação portugueza sobre emigração e passaportes*. Lisboa: [s.n.], 1913. p. 2).

9 Todavia, pelo artigo 9º, ficavam isentos do cumprimento dessas disposições "os navios a vapor, das carreiras já estabelecidas, ou que de futuro se estabeleçam, com autorização do governo", excepção revogada em legislação ulterior, pelo regulamento de 7 de abril de 1863 e pela lei de 28 de março de 1877, artigo 2º.

saporte e impunha a obrigatoriedade de os contratos de locação de serviços declararem a empresa ou pessoa contratante, sem que estes pudessem ser cedidos a terceiros, no sentido de evitar fraudes nos contratos de trabalho. Nesta matéria previam-se as penas em que incorriam funcionários e tabeliães que não observassem o preceituado na lei.

Em virtude das várias lacunas e omissões que continha, essa lei foi sucessivamente complementada por diversos diplomas já que as infracções assumiam as mais diversas formas (declaração de tonelagem superior à real para aumentar o número de passageiros, aumento do número de contratos de locação com consequente multiplicação de fraudes). A título de exemplo, refiram-se a portaria de 9 de fevereiro de 1858 que determinava que se não deviam conceder passaportes para o Brasil a quem para aí fosse prestar serviços como colono sem que no contrato se especificasse a pessoa, companhia ou local em que tais serviços deviam ter lugar, assim como a expressa disposição, no caso de rejeição de contrato, de ele ser mantido pela pessoa ou companhia por conta de quem foi angariado, até que achasse nova acomodação de passagem, ou a portaria de 18 de Janeiro 1859 que obrigava os agentes consulares no Brasil a averiguar, à chegada dos navios com colonos, se havia clandestinos, quem os seduzira e auxiliara, devendo remeter os autos levantados aos respectivos governos civis. Por sua vez, logo em 27 de julho de 1855 foi publicada nova lei de recrutamento que estipulava que o mancebo entre os 18 e 21 anos completos só podia obter passaporte para país estrangeiro após prestação de fiança em como se apresentaria ou daria substituto caso fosse chamado ao serviço militar. Por lei de junho de 1859 a idade mínima era antecipada para os 14 anos e, em 1877, a legislação introduz novas alterações nesta matéria, como adiante se verá.

O debate nacional sobre a emigração subia de tom já que os fluxos aumentavam e de repressiva a lei tinha pouco pois, na prática, os modos de a contornar multiplicavam-se, tornando-se o fenómeno, claramente, matéria de polícia. A Carta de Lei de 31 de janeiro de 1863 previa a abolição dos passaportes internos e suscitou a redacção do extenso *Regulamento geral de polícia para o trânsito no continente do reino e nas ilhas adjacentes, entrada de viandantes e sua saída para o estrangeiro*, de 7 de abril de 1863, cujos 38 artigos têm o mérito de esclarecer procedimentos legais e compilar legislação anterior introduzindo pequenos ajustamentos e actualizações, pouco inovadores, no en-

tanto. No que à saída para o estrangeiro dizia respeito, e entre vários aspectos, explicitava-se quem ficava isento de passaporte (militares e indivíduos comissionados, bem como o corpo consular e diplomático); estipulavam-se as condições para requerer passaporte: idade mínima de 25 anos, além de cadastro limpo, permissão do seu chefe sendo empregado público, e tendo idade inferior àquela necessitava de licença de seus pais ou tutor e, no caso de mulher casada, licença de seu marido; estabelecia-se a fiança militar para os jovens entre 14 e 21 anos em 75$000 réis; impunha que sendo o impetrante emigrante tinha de apresentar o seu contrato de prestação de serviço ou recibo de haver pago a sua passagem; estipulava que o indivíduo que aliciasse a emigração pagava uma multa de 100$000 até 400$000 réis ou era condenado a um a dois anos de prisão; caso tivesse empregado violência ou coacção a multa ascendia a 500$000 até 1.000$000 réis.

Na década seguinte, é nomeada uma comissão parlamentar para realizar o primeiro inquérito à emigração portuguesa – quer em relação às condições de vida dos centros de emigração, quer às condições dos emigrantes nas zonas de destino – o qual se vai repercutir na lei de 28 de março de 1877. São novamente introduzidas alterações de pequena monta, nomeadamente em matéria de recrutamento; assim, o seu artigo 1.º estabelece que a fiança a prestar pelo serviço militar passa a abranger todos os jovens até 22 anos completos, com excepção dos que emigrassem até aos 14 anos na companhia dos pais. A verdadeira novidade desta lei consistia na apologia africanista através do estímulo à colonização africana, dispondo o seu artigo 3.º que o governo era autorizado a despender as somas necessárias para "transportar às nossas possessões de África os indivíduos que para ali se quiserem dirigir, ministrando-lhes os meios para o primeiro estabelecimento agrícola, contanto que se obriguem a residir em qualquer das colónias de África pelo menos por espaço de cinco anos".

Após essa data – e não obstante a emigração para o Brasil continuar a aumentar e ser alvo de debates políticos e presença constante na imprensa, a par de uma fraquíssima sedução por África que não conseguia constituir-se como um "novo Brasil" – a legislação não trouxe nada de novo e substancial até à última década da centúria. Em bom rigor, os textos legislativos marcantes e fundadores relativamente à emigração para terras brasileiras tinham sido publicados por meados do século. Progressivamente, o negócio do transporte intercontinental passou a ser dominado pelos vapores, quase todos pertencen-

tes a companhias estrangeiras, com uma estrutura económica sólida, desde a publicidade aguerrida às carreiras internacionais, passando por preços cada vez mais atractivos, sobre as quais era quase impossível legislar.

Sucedem-se então vários estudos sobre a questão migratória. Em 1885 é decretado um segundo inquérito parlamentar sobre a emigração cuja comissão é presidida por Luciano Cordeiro (que em 1883 tinha apresentado já um relatório e projecto de regulamento sobre o assunto) elaborando um questionário que versava os seguintes pontos: *indústria agrícola, outras indústrias, assuntos diversos, emigração*. Neste último avultavam as questões referentes à emigração clandestina, ao desvio possível das correntes emigratórias e às causas da emigração. Dois anos depois, Oliveira Martins apresenta o seu célebre projecto de fomento rural e, em 1891, Tomás Ribeiro elabora um projecto de regulamentação da emigração. Entre 1890 e 1892, uma nova comissão parlamentar – presidida por Luciano Cordeiro e secretariada por Paulo Cancela – desenvolveu trabalhos no sentido de elaborar um projecto de regulamentação da emigração que chegou a ser apresentado, introduzindo algumas inovações em matéria de emigração mas destinada às colónias africanas.

A legislação produzida entre 1877 e 1896 sobre matéria migratória é insignificante, podendo falar-se num esgotamento ou vazio legislativo. Face à sangria emigratória da viragem do século, é sobre o emigrante e as agências aliciadoras de emigração que a legislação do fim da monarquia vai recair, insistindo paralelamente no projecto africanista e na tónica da "repressão" da emigração para o Brasil.

Segundo a carta de lei de 23 de abril de 1896, os passaportes conferidos a nacionais que pretendiam sair para as possessões portuguesas do ultramar passavam a ser gratuitos. Complementarmente, agravava a penalização pelo crime de aliciamento de emigração clandestina, dispondo textualmente no artigo 12º:

> Aquele que promover ou que favorecer por qualquer modo a emigração clandestina, ou que aliciar emigrantes para saírem do reino com infracção das disposições das leis em vigor, incorrerá na pena de prisão celular de dois a oito anos, ou, em alternativa na pena correspondente de degredo.

O parágrafo único do referido artigo explicitava que esses réus seriam julgados em processos ordinários de querela, sem intervenção de júri.

Nesse mesmo ano de 1896 é criada a Polícia de Repressão da Emigração Clandestina com três grandes objectivos apresentados no parágrafo único do 1.º artigo do seu regulamento, datado de 3 de julho de 1896, e desenvolvidos nos 15 seguintes:

- Perseguir indivíduos que tentem emigrar com passaporte falso, ou passado em nome de terceira pessoa, ou em contravenção das disposições legais em vigor;
- Perseguir os engajadores de emigrantes clandestinos e fornecedores de passaportes falsos (assim como "cúmplices e encobridores");
- Fiscalizar as agências de emigração.

A portaria de 19 de janeiro de 1897 sublinha o acordado entre Portugal e Espanha sobre a emigração clandestina, exigindo-se para o embarque que o passaporte fosse visado pelo cônsul respectivo, sendo em Espanha regulada pela real Ordem de 14 de janeiro de 1897. Esta disposição reconhecia uma prática corrente e antiga, isto é, a saída clandestina do país com destino ao Brasil pelos portos espanhóis, nomeadamente o de Vigo.

E foi novamente sobre a emigração clandestina que incidiu o decreto de 27 de setembro de 1901, constituído por onze artigos, constando o primeiro do seguinte:

> Aquele que promover ou favorecer por qualquer modo a emigração clandestina, ou que aliciar emigrantes para saírem do reino com infracção das disposições das leis em vigor, incorrerá na pena de prisão correccional, nunca inferior a um ano, e multa até réis 2.000$000, nunca, porém, inferior a 50$000 réis.

Complementarmente, eram referidas as penas aplicáveis aos indivíduos que tentassem evadir-se sem passaporte estando sujeitos ao recrutamento militar, inclusive os de segunda reserva, bem como todos quantos tentassem a evasão com passaportes falsos ou passados em nome de terceira pessoa.

Por decreto de 3 de outubro de 1903 o serviço da Polícia de Repressão da Emigração Clandestina foi criado nos Açores, com sede em Angra do Heroísmo, mas a sua extinção ocorreu poucos anos depois, no limiar da República, por decreto de 21 de janeiro de 1911. Igualmente em 1904 (decreto de 11 de maio) esse serviço policial foi instaurado na Madeira, na cidade do Funchal. Nas ilhas o problema da clandestinidade na emigração para o Brasil con-

tinuava a colocar-se com particular acuidade, não só entre os ilhéus mas também entre os continentais que para aí viajavam, como demonstra o ofício enviado pelo Ministério do Interior ao Governo Civil do Funchal, em 11 de novembro de 1898, recomendando maior vigilância sobre os que tinham bilhete para a ilha da Madeira e daí seguiam clandestinamente para o Brasil.

Uma portaria datada de 14 de julho de 1905 nomeou uma comissão encarregada de elaborar um regulamento geral de emigração e passaportes. Driesel Schroeter foi um dos seus vogais (a presidência coube a Ferreira do Amaral) e, na qualidade de ministro da fazenda, em 13 de outubro de 1906, apresentou à Câmara de Deputados uma proposta parcialmente inspirada nos trabalhos da dita comissão, a qual se transformou na lei de 25 de abril de 1907.

Essa lei, composta por nove artigos, trata fundamentalmente de passaportes, o crivo tradicionalmente utilizado para filtrar a emigração. Deles eram dispensados os estrangeiros, os nacionais que saíssem para as colónias e os nacionais "que pretendam sair do reino para o estrangeiro e não sejam considerados emigrantes", os quais eram apelidados de "simples viajantes". Todavia, a questão colocava-se no que se entendia por "emigrantes", explicação que fazia o parágrafo 1º do artigo 3º:

> Os nacionais que se dirigirem para os portos estrangeiros do ultramar em navios de vela ou vapor, tendo ou não carreiras regulares, embora gozem do privilégio de paquetes, que nos termos do artigo 2º da carta de lei de 27 de Março de 1877 se consideram como empregados no transporte de colonos e emigrantes, e neles sejam transportados na última classe de passageiros, ou por preço, alimentação, ou condições a ela correspondentes.

Embora o conceito se revestisse de alguma ambiguidade – facto que levou à publicação de instruções mais claras sobre a sua interpretação em 25 de novembro de 1912 – essa lei restringia o emigrante àquele que partia em más condições económicas. Por isso, o diploma de 1907 foi visto como uma profunda injustiça social já que apenas mantinha a exigência de passaportes para os emigrantes – na acepção atrás referida – e com elevado aumento de custos já que, sendo facultativos para os não emigrantes, esses documentos tinham a taxa única de 2$000 réis, enquanto os emigrantes passaram a pagar 7$000 réis por idêntica documentação (6$000 para o Estado e 1$000 de emolumentos para o Governo Civil).

Outra alteração introduzida por essa lei (artigo 4.º) consistiu na redução da idade para requerer passaporte que baixava para os 21 anos (como atrás se mencionou, era de 25 anos segundo o Regulamento de 1863). Mas a última lei da monarquia sobre emigração tornou-se tristemente célebre pela consideração dos emigrantes como os mais desventurados e que mais tinham de pagar pelo seu passaporte. Escrevendo durante a vigência de tal diploma, Afonso Costa considerava-o "contraposto às grandes leis modernas sobre o fenómeno migratório promulgadas na Europa e na América".[10]

Por essa altura, as agências de emigração começam a ser objecto de uma fiscalização mais apertada que repercutiu em várias peças legislativas como o edital do Governo Civil do Porto de 18 de julho de 1893, o decreto de fevereiro de 1895, a circular de 10 de julho de 1896, a consulta fiscal de 10 de julho de 1896 e o ofício do Ministério do Reino de 29 de agosto de 1900.

O edital do Governo Civil do Porto de 18 de julho de 1893, considerando que era atribuição dos governadores civis, com aprovação do governo, tomar providências de execução permanente sobre as agências de emigração ou de passaportes, determinava que as existentes e as futuras não poderiam continuar a funcionar sem que os seus donos ou proprietários obtivessem licença concedida pelo Governo Civil, sendo compreendidos nesta disposição, tivessem ou não escritório especial, "todos os indivíduos, associados ou companhias que *directa ou indirectamente recrutem* ou contratem emigrantes; *vendam bilhetes de passagem* ou os entreguem, ainda que seja por procuração; ou enfim, *solicitem habitualmente* passaportes para sair do continente do reino".[11] Tal abrangência não deixava de fora nenhum agente da emigração. Consoante a tipologia referida pagavam fianças que iam de 500 mil réis a seis contos, sendo as licenças igualmente onerosas pois implicavam inscrição na matriz da contribuição industrial, além da obrigatoriedade de renovação anual das mesmas licenças que funcionavam como um registo da vida, composição e actividades das agências – constante alvo de fiscalização policial e do Governo Civil – levando determinadas infracções à cassação das referidas licenças. Esse edital foi superiormente aprovado e mandado observar em todos os distritos logo a seguir. Todos eles aprovaram editais iguais ou inspirados no do Porto, en-

10 COSTA, Afonso. *Estudos de Economia Nacional*. p. 167.
11 Grifos nossos.

tre 1893 e 1896, à excepção dos governos civis de Évora, Portalegre e dos arquipélagos atlânticos.

Na conformidade desses editais, vários agentes que tentavam eximir-se às novas obrigações fiscais foram condenados, sendo a sentença – obrigação de tirar licença e pagar o selo respectivo – confirmada em recurso solicitado a instâncias judiciais superiores, como se comprova pela documentação e acórdãos coligidos por Carlos Vieira Ramos.[12]

Apesar do aparente rigor legislativo, a sua aplicação prática era deficiente como comprovam os dois diplomas seguintes.

A portaria de 25 de agosto de 1897 reflectia a frequência com que portugueses, inculcando-se estrangeiros naturalizados, saíam do reino indocumentados ou com passaportes obtidos nos consulados, muitas vezes abonados pelos próprios aliciadores de emigrantes, informação aliás confirmada pelos agentes consulares. Determinava essa portaria que se procedesse contra tais indivíduos nos termos das leis em vigor acerca da emigração clandestina.

Já a circular do Ministério do Reino aos governadores civis de 29 de agosto de 1900 solicitava a rigorosa observância dos diplomas relativos à fiscalização das agências de emigração pois constava oficialmente que as autoridades administrativas vinham descurando o cumprimento das suas obrigações, havendo-se mostrado "desleixadas" no seu serviço o que era para o Ministério motivo de "reparo e estranheza", pedindo-se "impreterível punição" para tais funcionários.

Jorge Fernandes Alves considera que a legislação emigratória portuguesa de Oitocentos gravitou sempre em torno de três questões, com maior ou menor intensidade, conforme a conjuntura:

- a dos colonos engajados, isto é, com os problemas decorrentes dos contratos de locação de serviços;
- a do recrutamento militar, encarado como dever nacional a que nenhum cidadão se deve eximir;
- a da clandestinidade, aspecto polimorfo, enquanto expressão de desobediência à lei nas suas diversas facetas.[13]

---

12 *Legislação portugueza sobre emigração e passaportes*, Lisboa, 1913. p.117-9; 128-9; 132-4; 142-150; 153-4.

13 ALVES, Jorge Fernandes. *Os Brasileiros*. p. 124.

Estas são, com efeito, as principais problemáticas inerentes à emigração que presidem aos desígnios do legislador. Mas duas outras, a montante, quiçá de menor alcance, e mais para o final da centúria, ganham algum relevo:

- a tentativa de controlo das agências de emigração, suas actividades e proliferação;
- a arrecadação por parte do Estado, no âmbito da "indústria" emigratória, através do fisco pesado, emolumentos elevados e multas avultadas.

Estes aspectos mais não fazem do que evidenciar o esgotamento e inoperância legislativos que nesta matéria se faziam sentir face aos caudais migratórios que, efeito contínuo, arrastavam uma multiplicidade de formas de contornar as leis, de iludir as normas, enfim, de escapar à burocracia e seus altos custos.