



Marina Simões Galvanese

A Junta da Emigração: Os discursos sobre a emigração e os emigrantes no Estado Novo do Pós-Guerra (1947-1970)

Dissertação de Mestrado em História, na área de especialização em História Contemporânea, orientada pelo Doutor João Paulo Avelãs Nunes apresentada ao Departamento de História, Arqueologia e Artes da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra

2013



UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Faculdade de Letras

A Junta da Emigração: os discursos sobre a emigração e os emigrantes no Estado Novo do Pós-Guerra (1947-1970)

Ficha Técnica:

Tipo de trabalho	Dissertação de Mestrado
Título	A Junta da Emigração: os discursos sobre a emigração e os emigrantes no Estado Novo do Pós-Guerra (1947-1970)
Autor	Marina Simões Galvanese
Orientador	João Paulo Avelãs Nunes
Identificação do Curso	2º Ciclo em História
Área científica	História
Especialidade	História Contemporânea
Data	2013



*Aos meus avós, Alfredo e Georgina (in memoriam), que viveram cá e lá.
Ao meu avô Fernando (in memoriam), que incentivou meu gosto pela história.*

ÍNDICE

Agradecimentos	7
Lista de abreviaturas	9
Resumo/Abstract	11
Introdução	13
1. O tema e o recorte cronológico	13
2. Aportes Teóricos e Objetivos	15
3. Documentação e metodologia.....	16
4. A divisão dos capítulos	18
Capítulo I: Emigração: Uma “constante estrutural da sociedade portuguesa”	21
1. A emigração portuguesa	22
1.1. Colonização ou Emigração?.....	22
1.2. As origens, os destinos e o volume da emigração.....	25
1.3. A legislação de emigração.....	33
2. O Estado Novo, o Pós-Guerra e a Emigração como um direito humano	43
2.1. Para uma caracterização do Estado Novo português	43
2.2. O Estado-Novo do Pós-Guerra e a emigração no Ocidente demoliberal.....	47
Capítulo II. A Junta da Emigração e o combate ao discurso liberal (1947-1959)	51
1. O Decreto-Lei nº 36:558 e os discursos fundadores da JE	52
2. António Manuel Baptista: uma autoridade na matéria	56
2.1. Pedido de Reconfiguração dos Serviços da Junta da Emigração	57
2.2. A resposta de António Manuel Baptista a uma advertência do Ministro do Interior.	60
3. Os géneros discursivos produzidos pela JE	62
3.1. As equipas de assistência a bordo e o discurso protetor	62
3.2. As Instruções para as Câmaras Municipais e o Discurso Regulador	64
4. Os discursos fundadores da JE e o combate ao discurso liberal	73
Capítulo III. A emigração clandestina para a França e o declínio da autoridade da JE	81
1. Emigração e crise de mão-de-obra na agricultura	82
1.1. As críticas da elite agrária e a tensão com as Câmaras Municipais	84

1.2. As respostas de António Manuel Baptista e a incorporação do discurso liberal	87
2. A emigração clandestina, o surgimento de novos discursos e o “nó górdio” da JE.....	90
2.1. O Decreto nº 44 427, de 29 de Junho de 1962 e a manutenção da ordem do discurso sobre a emigração	96
2.2. A Junta da Emigração: uma instituição anacrónica	101
2.3. A tentativa de manter o controlo: a exigência de parentesco para os contratos nominais.....	105
Capítulo IV. As divergências interministeriais: o discurso liberal no interior do regime e o questionamento da legitimidade da JE	111
1. O confronto com o MNE.....	112
2. A Comissão Interministerial para o estudo dos problemas da emigração.....	114
2.1. Os pareceres e as discussões.....	115
2.2. O relatório final e a Resolução do Conselho de Ministros de 14.07.1965	125
3. Os últimos anos da JE, o Marcelismo e o Secretariado Nacional da Emigração	126
Considerações finais.....	131
Anexos	135
Documentação	159
1. Documentação de Arquivo.....	159
2. Publicações Periódicas	159
3. Documentação Impressa.....	159
Referências bibliográficas	161
Índice dos anexos.....	167

AGRADECIMENTOS

Embora esta dissertação seja de minha autoria, e todos os erros e inconsistências, de minha inteira responsabilidade, nenhum trabalho atinge o seu êxito sem contar com variados tipos de colaborações. Sem ser possível listar aqui todas as pessoas que de uma forma ou de outra contribuíram para esta dissertação, tenho agora a oportunidade de demonstrar o meu apreço e gratidão a algumas pessoas que fizeram parte deste percurso, o qual, devo dizer, não se restringiu ao ano de investigação e escrita, confundindo-se mesmo com a minha mudança para Portugal.

Em primeiro lugar, devo meus mais sinceros agradecimentos ao meu orientador, o Professor João Paulo Avelãs Nunes, pela receptividade, pelos esclarecimentos, pelas conversas e discussões, pelo empenho e acima de tudo, pela confiança depositada no meu trabalho a qual me incentivou e me motivou a continuar. Espero não o decepcionar.

Agradeço aos meus pais, Fátima e Horácio, e à minha irmã, Carol, por estarem presentes em cada etapa da minha vida, torcendo e me apoiando, mesmo quando minhas escolhas me levam para longe. Obrigada por manterem as portas sempre abertas e por serem o porto seguro deste vasto Atlântico pelo qual transito! E obrigada ainda pelas verbas da Fundação Galvanese de Amparo à Pesquisa, sem as quais jamais teria concluído este trabalho!!!

Quero ainda agradecer ao Nuno, pela companhia e paciência, por não me deixar desistir, por acompanhar cada etapa deste trabalho, lendo e relendo cada nova versão de cada um dos capítulos, fazendo-me sorrir com seus comentários por vezes *nonsense*, outras vezes ingênuos; e por me apresentar a lugares desta cidade que ainda me é estranha, e deste país que já é meu.

Agradeço também à Odete, ao José Manuel e ao Luís, meus “padrinhos” portugueses que me acolheram tão bem quando cheguei e que me recebem sempre de forma tão carinhosa numa casa que se tornou o meu refúgio. Para lá corri quando não tinha para onde ir, para lá fujo quando os prazos apertam e preciso trabalhar, para lá vou quando quero conversar e lembrar São Paulo.

Devo, ainda, agradecer aos colegas de trabalho do CES que me têm proporcionado tão oportunas reflexões, as quais me ajudaram a amadurecer este e outros trabalhos. Agradeço então, especialmente, à Elsa, antes de mais pela oportunidade que me trouxe a Portugal, mas também pela compreensão em relação ao tempo que esta tese roubou ao projeto, à Clara, que me despertou para a análise do discurso e que me deu dicas preciosas para este trabalho e à

Olga, pelas conversas esclarecedoras. À Maria José, ao Acácio e à Ana pela recepção sempre calorosa na Biblioteca.

Aos amigos de Coimbra, o João Moreira, o André Rodrigues e o Fernando Portásio, pelas discussões ricas nas aulas do Mestrado, e não só; à Vânia, à Sónia, à Marta e à Daniela, pelos bons momentos de Tropical.

Aos amigos da USP, especialmente à Dani, à Helô, à Thais, ao David, ao Bruno (Zidane/Atum) e ao Vinícius (Comuna) e à Andrea, pela visita. À Maria Lúcia Perrone Passos, ex-chefa e amiga pelos conselhos de escrita, a quem devo a melhora significativa dos meus textos, pelos conselhos de historiadora, dos quais me lembro sempre que entro num arquivo e sobretudo pelas infinitas histórias que faziam os dias no DPH mais alegres e que ainda me vêm à cabeça quando caminho por Lisboa.

Aos amigos de Paris, cidade onde iniciei as reflexões sobre migrações, mas que me ocupou demais com bons amigos para que as pudesse desenvolver por lá. Devo um agradecimento especial ao Rodrigo, que estando sempre no lugar certo na hora certa, entregou a minha candidatura no CES e me recebeu com vinho e tremoços em Coimbra; ao Arthur, uma ausência sempre tão presente e à Mariana, meu alter-ego belo-horizontino, com quem tenho o privilégio de discutir sempre que uma dúvida teórica surge, com quem sei que poderei sempre dar boas risadas (ainda que via gtalk!), com quem terei para sempre ótimas memórias (tão bem guardadas naquele *petit cahier*) e que me abastece sempre com deliciosos doces mineiros. Muito obrigada por tudo, chérie!

Por fim, mas não menos importante, agradeço aos funcionários da Biblioteca Geral da Universidade de Coimbra, sobretudo o Sr. Acácio e a Sofia, cuja boa vontade me ajuda sempre a encontrar o que procuro; aos funcionários da Torre do Tombo, sobretudo à Senhora Beatriz da reprografia e às funcionárias da sala de leitura, que colaboraram para que realizasse rapidamente toda a minha pesquisa e à atenção da Dra. Irene Ribeiro que me recebeu aquando das minhas visitas ao Arquivo da Direção Geral de Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas.

LISTA DE ABREVIATURAS

AHD – Arquivo Histórico Diplomático

AN – Assembleia Nacional

AOS – Arquivo Oliveira Salazar

CIME – Comitê Internacional das Migrações Europeias

DGACCP – Direção Geral de Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas

FDMO – Fundo de Desenvolvimento da Mão-de-Obra

IEE – Instituto Espanhol da Emigração

INTP – Instituto Nacional do Trabalho e Previdência

JE – Junta da Emigração

MAI – Ministério da Administração Interna

MC – Ministério das Colónias

MCPS – Ministério das Corporações e Previdência Social

ME – Ministério da Economia

MI – Ministério do Interior

MM – Ministério da Marinha

MNE – Ministério dos Negócios Estrangeiros

MOP – Ministério das Obras Públicas

OCDE – Organização para a Cooperação e desenvolvimento Económico

OIT – Organização Internacional do Trabalho

PIDE – Política Internacional e de Defesa do Estado

PSP – Polícia de Segurança Pública

RESUMO/ABSTRACT

Resumo

Finda a Segunda Guerra Mundial, quando a emigração portuguesa – estagnada desde os anos 1930 – voltou a crescer, os princípios demoliberais do Ocidente alcançavam também a emigração, uma vez que a liberalização dos fluxos emigratórios se tornava um imperativo para assegurar uma melhor distribuição da mão-de-obra entre os países ocidentais e garantir a reconstrução dos países devastados pela Guerra e o reahecimento das suas respectivas economias. O regime de António Oliveira Salazar via-se ameaçado pela nova conjuntura internacional, pouco (ou nada) favorável tanto aos regimes autoritários e totalitários, quanto aos Impérios Coloniais. Desta forma, o Estado Novo português viu-se obrigado a uma série de reformas que deram origem a articulações discursivas recheadas de contradições. Com a emigração não foi diferente. Uma vez que o regime não podia proibir a saída de milhares de portugueses do território nacional, foi criado, em 1947, um novo organismo responsável por regular a emigração e centralizar todos os assuntos referentes à matéria. A Junta de Emigração (JE) e o seu Presidente foram pelo Decreto-Lei 36: 558, de 28 de Outubro de 1947, institucionalizados como a autoridade máxima no assunto. Este trabalho, por meio da análise da documentação produzida pela JE ao longo dos seus anos de existência (1947-1970), procura compreender quais eram os discursos que pautavam a elaboração da política emigratória levada a cabo por este organismo. Compreendendo os discursos como um locus de lutas políticas, perpassado portanto, por relações de poder, são objetivos desta dissertação: (i) apreender quais eram os discursos-possíveis da JE; (ii) perceber quais eram as vozes com as quais estes discursos dialogavam, e quais eram as forças que restringiam e limitavam os enunciados do seu Presidente; (iii) de que forma estes discursos construíram o emigrante enquanto categoria social; (iv) perceber de que forma a mudança de destino da emigração portuguesa, da América para a Europa no início dos anos 1960, possibilitou a emergência de novos discursos sobre a emigração; (v) identificar estes novos discursos e quais eram as vozes que os pronunciavam; (vi) compreender de que modo estes outros discursos colocaram em causa a autoridade e a legitimidade da JE, contribuindo para a sua extinção.

Palavras-chave: emigração; Junta da Emigração; Discursos; Liberalismo; Pós-Segunda Guerra Mundial

Abstract

After the Second World War, when Portuguese emigration – stable since the 1930s – started to increase, the demoliberal principles of the Occident shaped emigration, as the liberalization of migratory flows became paramount to ensure labor allocation among occidental countries and guarantee the reconstruction of countries affected by war and reignite its economies. António Oliveira Salazar's regime was thus threatened by the new international order, non-favorable to both authoritarian and totalitarian regimes as well as to colonial empires. As such, the Portuguese Estado Novo was forced towards a set of reforms which lead to contradictory discursive stances. The issue of emigration suffered a similar fate. As the regime could not forbid thousands of Portuguese people from leaving the country, a new organism, responsible for emigration regulation and centralization of all issues regarding the matter, was created in 1947. The Junta da Emigração (henceforth referred to as JE) and its president were, by legal decree nº 36:558, from the 28th of October 1947, institutionalized as the maximum authority on the matter. The present dissertation, by the analysis of JE's documentation during its period of existence (1947-1970), aims to understand which discourses guided its elaborations on migratory policies. Taking the very discourses as the locus of political struggles, thus encompassing power relationships, this work's goals are: (i) to characterize the JE's possible discourses; (ii) to understand with which voices JE interfaced and which pressures restricted and limited its president's statements; (iii) how these discourses shaped the emigrant as a social category; (iv) to enlighten how the change of destination of the Portuguese emigration, from America to Europe in the dawn of the 1960s, allowed the emergence of new discourses on emigration; (v) to identify those new discourses and their sources; (vi) to comprehend how these other discourses menaced the authority and legitimacy of JE leading, eventually, to its extinction.

Key-words: emigration; Junta da Emigração; Discourses; Liberalism; After II World War

INTRODUÇÃO

Há vinte anos, Portugal, que fora considerado um país marcado pela emigração, tornava-se um país de imigração. A consolidação da integração europeia em 1986 e o crescimento económico do país, associados à crise vivenciada pela periferia do sistema capitalista foram as razões encontradas para explicar a inversão do fluxo migratório português. A entrada de imigrantes vindos sobretudo das ex-colónias portuguesas, num momento em que Portugal se reaproximava dos países lusófonos pela criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), criou um problema para um país que se tornara um guardião das fronteiras europeias. A questão passou a ocupar as atenções de políticos e cientistas sociais, preocupados em compreender o fenómeno e em pensar políticas imigratórias.

No entanto, a crise económica iniciada na segunda metade de 2008 viria a evidenciar o quanto a emigração não deixara de ser uma constante estrutural da sociedade portuguesa. O assunto entrou, então, novamente, para a ordem do dia e tal como em 1838, voltou a ser considerada um sintoma do fracasso da economia portuguesa. Se no século XIX, Herculano criticava o carácter repressor da política emigratória, em 2011, foi o incentivo dado pelo Presidente da República, Aníbal Cavaco Silva, para que os jovens emigrassem que criou polémica. Os jornais, ao noticiarem a situação experienciada por portugueses emigrados, lembravam os dramas vividos por aqueles que atravessaram os Pireneus *a salto* e, sem qualquer apoio do Estado, foram viver no bidonvilles parisienses. Neste contexto, olhar para o passado da emigração portuguesa e compreender como o fenómeno fora encarado em outros momentos históricos mostrava-se tão mais relevante quanto mais referências eram feitas às políticas emigratórias levadas a cabo pelo Governo português, sobretudo durante o Estado Novo.

1. O tema e o recorte cronológico

As primeiras leituras evidenciaram a ausência de estudos acerca das políticas emigratórias portuguesas sobretudo para a segunda metade do século XX. Na historiografia, a emigração mostrava-se um objeto por excelência da História Económica e Social e não um tema a ser abordado pela História Política ou pela História dos Discursos. O trabalho pioneiro de Miriam Halpern Pereira¹ sobre as políticas emigratórias para o período compreendido entre 1850 e 1930 acabou por cair também nas redes da História Económica e Social, uma vez que a autora compreendeu a legislação e os discursos sobre a emigração como uma forma de esconder ou disfarçar os interesses económicos da burguesia agrária e industrial, preocupada com o aumento dos salários decorrente da redução da mão-de-obra disponível.

¹ Miriam Halpern Pereira, *A política portuguesa de emigração (1950-1930)*. Bauru: EDUSC; Portugal: Instituto Camões, 2002.

Para a segunda metade do século XX, os principais trabalhos existentes sobre a política de emigração portuguesa são da autoria do historiador Victor Pereira que, para além de diversos artigos que serão oportunamente referidos ao longo desta dissertação, publicou, em 2012, o livro *La dictature de Salazar face à l'émigration: l'État portugais et ses migrants en France (1957-1974)*. Muito embora a obra trate especificamente do período em que a emigração para a França assume relevância quantitativa e passa a configurar-se como um problema político, o autor retorna a 1947 e aborda também o momento de criação da Junta da Emigração (JE). O trabalho, que revela uma investigação documental de fôlego, procurou analisar a política emigratória portuguesa e, para tal, recorreu aos arquivos produzidos pela administração. Nas palavras do autor: “Cette nécessité de recourir aux archives procède du fait que le régime salazariste a excellé à dissimuler ses actes derrière ses discours, à promulguer des lois souvent contradictoires et non appliquées pour contenter les différentes fractions de ses appuis”².

Como se pode perceber, Victor Pereira enxerga uma distância entre discursos e realidades. Para o autor, a realidade da emigração estava, no Estado Novo, escondida pelos discursos do regime, de modo que esta realidade deveria ser buscada em outro lugar que não nestes discursos. A seu ver, o lócus da realidade emigratória seria a documentação de arquivo produzida pela administração. Nestes espólios encontrar-se-ia não aquilo que o regime queria que a política emigratória parecesse, mas aquilo que ela era. Para além de inúmeras conclusões de relevo para o campo dos estudos da emigração portuguesa no período, o autor conclui que a política de emigração portuguesa foi marcada pela ambiguidade. Por um lado, ela visava satisfazer “les revendications des notables ruraux”³, interessados em manter baixos os salários do campo. Para tanto, o regime promulgava leis e medidas que restringiam a emigração legal e puniam violentamente a clandestinidade. Tais leis não deveriam, contudo, ser aplicadas, pois, por outro lado, a emigração interessava ao regime, uma vez que diminuía as tensões sociais e assegurava o envio de remessas, fundamental para a economia portuguesa.

Sem negar a relevância da compreensão das causas e dos impactos económicos da saída de emigrantes, nem das suas consequências demográficas e sociais, parecia-nos fundamental compreender a construção legal e discursiva do fenómeno emigratório e dos emigrantes. Ou seja, muito embora a partida de cidadãos portugueses, a pé, de navio, ou de trem, tenha sido uma realidade bastante concreta e tangível tanto no início quanto na segunda metade do século XX, a emigração como um fenómeno distinto da mera viagem ou da colonização foi uma realidade construída por um Estado que precisava definir os limites de cada um destes movimentos populacionais para poder controlá-los e regulá-los. A elaboração de uma política emigratória necessitava determinar aqueles que seriam alvo de tal política, ou seja, o emigrante.

² Victor Pereira, *La dictature de Salazar face à l'émigration: l'État portugais et ses migrants en France (1957-1974)*, Paris: Presses de Sciences Po, 2012, p. 22.

³ Idem, *ibidem*, p. 409.

Apesar de a preocupação em controlar os movimentos populacionais – fossem eles para as colónias portuguesas na América ou na África, fossem eles para os países europeus – não ser uma novidade do século XX, muito menos do Estado Novo, pode-se dizer que a forma como este compreendeu o fenómeno emigratório não foi igual à forma como a Monarquia Constitucional ou a República o fizeram. O objetivo deste trabalho é compreender como a emigração e os emigrantes foram discursivamente criados pelo Estado Novo do pós-Segunda Guerra Mundial, mais precisamente, durante o período compreendido entre 1947 e 1970.

Este recorte temporal prende-se aos anos de existência de um organismo estatal encarregado de centralizar as questões relativas à emigração portuguesa, a Junta da Emigração. Motivada pelo aumento da emigração no pós-Guerra, a JE foi criada por decreto em 1947, mesmo ano em que a independência da União Indiana e do Paquistão trazia para Portugal as primeiras consequências da vitória dos Aliados, obrigando o regime a encontrar novas estratégias para se manter em meio à nova ordem mundial que se forjava. Em 1970, dois anos depois da ascensão de Marcelo Caetano à Presidência do Conselho, a JE foi extinta e substituída pelo Secretariado Nacional da Emigração (SNE), com outras características.

2. Aportes Teóricos e Objetivos

Este trabalho, seguindo os passos do filósofo Michel Foucault, diferencia-se daqueles realizados por Miriam Halpern Pereira ou por Victor Pereira, por compreender que o discurso “não é simplesmente aquilo que manifesta (ou oculta) o desejo; é também aquilo que é objeto de desejo; e visto que (...) o discurso não é simplesmente aquilo que traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mas aquilo por que, pelo que se luta, o poder do qual nos queremos apoderar”⁴. O discurso é entendido aqui, portanto, como detentor de poder, capaz de criar realidades e gerar disputas. Contudo, é, também, segundo Foucault, alvo de controlo em todas as sociedades. Nas palavras do filósofo francês: “em toda sociedade a produção do discurso é ao mesmo tempo controlada, selecionada, organizada e redistribuída por um certo número de procedimentos que têm por função conjurar seus poderes e perigos, dominar seu acontecimento aleatório, esquivar sua pesada e temível materialidade”⁵. Estes procedimentos fazem com que nem todos tenham “o direito de dizer tudo”⁶, com que não se possa “falar de tudo em qualquer circunstância”.

Foi partindo deste princípio que buscamos analisar os discursos oficiais sobre a emigração portuguesa durante o Estado Novo do Pós-Guerra sobretudo aqueles produzidos pela instituição responsável pela matéria. O nosso objetivo não era procurar interesses escondidos nos discursos, mas compreender o que podia ser dito sobre a emigração e os emigrantes, naquele contexto específico, pelos agentes estatais. Visávamos, portanto, compreender a ordem do discurso sobre a emigração que conformava, enquadrava e limitava os enunciados que podiam ser pronunciados por aquele a quem fora conferida autoridade para

⁴ Michel Foucault, *A Ordem do Discurso*. São Paulo: Edições Loyola, 1999, 5ª edição. Traduzido por Laura Fraga de Almeida Sampaio, p. 10.

⁵ Idem, *ibidem*, p. 9.

⁶ Idem, *ibidem*, p. 10.

lidar com a questão emigratória. Este trabalho visa, assim, apreender o discurso possível sobre a emigração, e compreender a função deste, ou destes discursos no contexto de um regime autoritário, com apetências totalitárias.

Os discursos visavam apenas agradar uma elite conservadora preocupada com a disponibilidade de mão-de-obra? Ou dar internacionalmente uma boa imagem do regime, dado que, na Europa Ocidental, a conjuntura já não era favorável a regimes autoritários? Este discurso-possível era de todo novo, ou foi trazido de outro contexto e adaptado, recontextualizado para o contexto do Portugal do pós-Guerra? Houve, ao longo de todo o período estudado, uma voz hegemónica, que dominava o poder discursivo sobre a emigração, ou havia diversas vozes em disputa? Estas outras vozes obedeciam à mesma ordem do discurso, ou tinham outros discursos possíveis? Por fim, como estes discursos construíram a emigração e os emigrantes? E como construíram os sujeitos falantes?

Foram estas as questões que orientaram este trabalho, preocupado, portanto, em compreender os discursos por eles mesmos, superando a dicotomia entre discurso e realidade, ainda que reconhecendo a existência de discursos mais ou menos permeáveis a outras lógicas da sociedade, tais como a economia. De todo modo, como deverá ficar claro neste trabalho, se para alguns setores da sociedade a emigração apresentava-se como um problema concreto e real, levado ao conhecimento das instituições responsáveis na matéria, estas precisavam traduzir as respetivas ansiedades para o discurso possível, o que, não poucas vezes, gerava tensões e obrigava a combinações discursivas contraditórias.

3. Documentação e metodologia

Uma vez que esta é uma investigação sobre os discursos oficiais acerca da emigração, mais especificamente sobre os discursos produzidos por uma instituição responsável por elaborar uma política pública para a emigração, a pesquisa iniciou-se a partir da busca da documentação produzida pela JE no seu quotidiano de trabalho e na interação com outros órgãos ou ministérios. Esta documentação foi encontrada, em parte, no arquivo da DGACCP. No arquivo do Ministério do Interior pôde-se encontrar alguma correspondência trocada entre o Presidente da JE, e o seu superior hierárquico, o Ministro do Interior, bem como outros assuntos relativos à emigração que chegaram diretamente ao Ministro.

No arquivo Oliveira Salazar encontramos documentação enviada pelos diferentes ministérios ao Presidente do Conselho. As publicações da JE foram encontradas em diferentes bibliotecas, em especial, na Biblioteca Nacional. Compondo esta documentação, que constitui grande parte do corpus documental com o qual trabalhamos, foi feito um levantamento das leis e decretos publicados na matéria, bem como dos documentos do Arquivo Histórico Diplomático, que possui a correspondência trocada entre Consulados e Embaixadas portuguesas e o Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE). Na página web do parlamento português foram encontrados avisos-prévios e debates sobre o tema realizados na Assembleia Nacional durante o período compreendido por este trabalho, o que nos ajudou a perceber a

existência de outros discursos que não aqueles presentes nos enunciados de caráter mais administrativo.

Para a análise da documentação levantada, contamos com algumas das categorias analíticas da Análise Crítica do Discurso (ACD), disciplina que dispensa grande atenção não apenas àquilo que se diz, mas ao como se diz, em que contexto, para quem e para quê, com o objetivo final de desconstruir as relações de poder que perpassam os discursos. Dentre elas estão as categorias de gênero, discurso e legitimidade. O gênero está ligado à ação, constituindo “o aspeto especificamente discursivo de maneiras de ação e interação no decorrer de eventos sociais”⁷. É a categoria que articula o discurso a eventos sociais concretos, de modo que “gêneros específicos são definidos pelas práticas sociais a eles relacionadas”⁸. Os gêneros encontrados nos arquivos referidos foram: textos legais, ofícios e informações, relatórios, materiais de congressos, publicações, trabalhos para reuniões, correspondências e debates parlamentares. Cada um deles relacionado, portanto, com uma prática social diferente. A identificação de um gênero e a categorização de um texto em um gênero e não em outro relaciona-se com os próprios aspetos formais de cada um deles, o que por si, denota uma determinada ação social.

O discurso pode ser compreendido como “um modo de representação de aspetos do mundo”⁹, de maneira que “diferentes discursos são diferentes perspectivas do mundo”¹⁰. Há, por isso, diferentes discursos sobre a emigração no período estudado, pois há diferentes pontos a partir dos quais os atores observam o fenómeno e se relacionam com ele. Cada um destes discursos traz um significado representacional diferente da emigração e do emigrante, que pode complementar ou contradizer os demais. A identificação destes diferentes discursos pode ser realizada por meio de “traços linguísticos que podem ser vistos como realizando um discurso. O mais evidente desses traços distintivos é o vocabulário, pois diferentes discursos lexicalizam o mundo de maneiras diferentes”¹¹.

A terceira e última categoria analítica da ACD que nos tem sido de grande utilidade para esta análise é a de legitimidade, que se refere à forma discursiva pela qual determinadas ações são justificadas. Esta justificação será considerada mais ou menos aceite, mais ou menos correta e será, portanto, mais ou menos legítima dependendo do conjunto de valores da sociedade na qual se insere tal justificação mas, também, das estratégias discursivas e linguísticas adotadas. Neste sentido, o artigo de Van Lewueen¹², em que ele propõe um método de identificação das formas de legitimar determinadas ações foi-nos muito útil. Por meio deste método podemos melhor compreender, dentro do quadro de valores do Estado Novo, e da ordem do discurso da JE, quais eram os argumentos legítimos, aqueles que podiam

⁷ Norman Fairclough, *Analysing Discourse: textual analysis for social research*, London: Routledge, 2003, p. 65.

⁸ Viviane de Melo Resende e Viviane Ramalho, *Análise de discurso crítica*. São Paulo: Contexto, 2006, p. 62.

⁹ Idem, *ibidem*, p. 70.

¹⁰ Idem, *ibidem*, p. 71.

¹¹ Idem, *ibidem*, p. 72.

¹² Theo Van Lewueen, “Legitimation in discourse and communication”, *Discourse & Communication*, vol 1(1), 2007, pp. 91-112.

ser ditos. Entretanto, pudemos também apreender a perda de legitimidade destes mesmos argumentos em decorrência de uma série de fatores que puseram em causa a autoridade da instituição e levaram outros atores sociais a questionarem suas ações até o momento em que não pôde mais resistir e foi substituída por outro organismo, o Secretariado Nacional da Emigração.

4. A divisão dos capítulos

Este trabalho acompanha os diversos momentos da JE. O capítulo I retrocede no tempo e recupera, ainda que de forma breve, a relevância do fenómeno emigratório já no século XIX, tanto devido aos altos números que atingiu, quanto do ponto de vista legal. Este capítulo caracteriza ainda o contexto no qual a JE foi criada, discute o carácter do regime salazarista e apresenta as transformações sofridas por este depois do fim da Segunda Grande Guerra. O Capítulo II dedica-se aos primeiros anos da JE, iniciando-se com uma análise do Decreto-Lei que a criou, dos seus discursos fundadores, da sua ordem do discurso, em suma, para se perceber de que forma eles criaram a emigração, e, principalmente, os emigrantes como uma categoria social.

A seguir, passa-se a uma análise da forma como estes discursos construíram António Manuel Baptista como o Presidente da JE, como a autoridade máxima na matéria. Analisam-se, depois, alguns géneros discursivos produzidos pela JE, tais como as Instruções para as Câmaras Municipais e as Instruções para as equipas de assistência a bordo; apresentam-se os condicionalismos impostos pela JE, que cercavam a liberdade de emigrar, para então se compreender com quem a JE dialogava, qual era o outro presente nos seus discursos. Só assim pode-se perceber que a JE – criada num momento em que a emigração crescia que a propaganda do regime tinha que ser amenizada – visava reforçar a presença do Estado e seu controle na vida dos indivíduos, mantendo e ampliando as assimetrias de poder entre a elite governamental e os cidadãos por meio de procedimentos com um carácter puramente administrativo. Desta forma, o regime visava fazer face ao avanço do demoliberalismo e do primado do interesse individual sobre o interesse da Nação, também no campo da emigração, considerada pela Declaração Universal dos Direitos do Homem um direito inalienável da pessoa humana.

O capítulo III aborda o período em que a tradicional emigração para o Brasil começava a ser ultrapassada pela emigração para a França e para outros países da Europa Ocidental, marcada pela clandestinidade. Este fluxo emigratório crescia rapidamente, de modo que não tardou para que os proprietários rurais se manifestassem e exigissem da JE uma política emigratória mais repressiva, ou até proibitiva. Nas respostas dadas pela JE fica claro que esta Instituição não podia assumir discursivamente uma postura mais conservadora, em função, sobretudo, das pressões externas que o país sofria para liberalizar a emigração. Além disto, uma vez que grande parte dos emigrantes que se dirigia para a Europa faziam-no à margem da JE, muitas das críticas recaíam também sobre a PIDE, polícia que deveria assegurar o controlo das fronteiras e prender os passadores e engajadores de mão-de-obra. Surge, assim, uma nova voz no debate acerca da emigração, cujo discurso não era limitado pela mesma

ordem discursiva da JE, de modo que o Diretor da PIDE pôde tocar nas raízes sociais do problema emigratório. A JE, por sua vez, tentava assegurar sua autoridade na matéria, a despeito do evidente anacronismo dos seus discursos fundadores face à nova conjuntura. Para tanto, fez aprovar um novo Decreto-Lei, que reforçava sua autoridade e visava assegurar a hegemonia dos seus discursos. A instituição tentou ainda introduzir um novo sistema para recrutar emigrantes, pelo qual acreditava poder reduzir a clandestinidade, dando, legalmente, vazão à demanda emigratória, sem, contudo, ter que assumir um discurso que negava a si própria. O sistema dos recrutamentos anónimos encontrou, contudo, uma série de obstáculos.

Enquanto o novo sistema não conseguia arrancar de forma satisfatória, a JE tentava manter seu poder de controlo sobre a emigração, criando critérios novos e arbitrários para permitir a emigração legal. A exigência de relação de parentesco até o 3º grau entre o contratante e o possível emigrante gerou, como se verá no quarto capítulo, a reação do MNE. Este Ministério lidava quotidianamente com os problemas dos emigrantes portugueses chegados ilegalmente à França, além de ser obrigado a assegurar as boas relações diplomáticas entre os dois países, a despeito do incumprimento do Acordo Luso-Francês de Emigração, assinado a 31 de Dezembro de 1963. Com isso, Marcelo Mathias, Embaixador de Portugal em Paris, pressionava inutilmente a JE para abandonar o critério de parentesco na concessão de contratos nominativos, bem como escreve ao Presidente do Conselho pedindo medidas.

Entre 1964 e 1965 organizou-se, então, uma Comissão Interministerial para estudar os problemas da emigração. O Capítulo IV dedica-se a analisar os diversos discursos presentes nos trabalhos e reuniões da Comissão, mostrando as novas vozes que emergiram e reivindicaram maior poder nas decisões em matéria emigratória. Foi o caso do MCPS, representado por Mário Murteira que trouxe um novo discurso sobre o movimento emigratório, fortemente influenciado pela forma como os tecnocratas espanhóis estavam a encarar o fenómeno. O objetivo de Murteira era passar a emigração para o MCPS, inserindo-a na política de emprego, de modo que fossem aproveitados os excedentes populacionais para o desenvolvimento económico do país.

O questionamento da autoridade da JE e do seu Presidente bem como a perda da legitimidade da sua política emigratória não significaram uma mudança imediata. António Manuel Baptista manteve-se no cargo até 1968, quando Marcelo Caetano o substituiu pelo Secretário da JE, Francisco Cabrita Matias. Contudo, o crescimento da emigração clandestina, que atingiu volumes nunca dantes vistos, em 1970, levou o Presidente do Conselho a extinguir a JE e substituí-la pelo SNE, com contornos inteiramente novos.

CAPÍTULO I: EMIGRAÇÃO: UMA “CONSTANTE ESTRUTURAL DA SOCIEDADE PORTUGUESA”

*Vijmos muyto espalhar
Portugueses no viver,
Brasil, Ilhas povoar
E aas Indias yr morar,
Natureza lhes squecer:
Veemos no reyno meter
Tantos captivos crescer,
E yremse hos naturaes,
Que se assi for, serem mais
Eles que nos a meu veer¹³*

*Olhai, olhai, vão em manadas
Os emigrantes...
Uivos de dó pelas estradas,
Juntos dos cais, nas auradas
Das naus distantes...¹⁴*

*O Brasil é bom? Será.
Mas não p´ra quem de cá fôr
Levado pela Incerteza
A terra é mãe – tudo dá
- Não há tesoiro maior do que a Terra Portuguesa
(...)
- Pátria tua e Pátria minha,
Tão nossa que, por destino,
Nosso destino é ser dela!¹⁵*

Estas são apenas algumas das muitas epígrafes possíveis para um trabalho sobre a emigração portuguesa. Os portugueses desterrados inspiram desde as Descobertas a literatura, a poesia, a música, o teatro e o cinema em Portugal. Para lá da produção artística, o desterro tem sido abordado por juristas, sociólogos, economistas e historiadores de cá e de alhures, das terras de partida e das terras de chegada, dos locais onde são uma ausência presente e daqueles onde os portugueses são ainda uma presença ausente. No entanto, se para Portugal o despovoamento do qual falavam já os *velhos do Restelo* tinha características semelhantes àquele vivido às vésperas da I Guerra, para as terras de Vera Cruz, a chegada de portugueses no século XV ou no século XX tinham significados bastante

¹³ Garcia de Resende (1470-1536), *Miscelânea*, nº 89.

¹⁴ Guerra Junqueiro, *Finis Patriae* (1890), 6ª ed., p. 56.

¹⁵ Armando Neves, *Emigrantes: um acto em verso*, 1º Prémio do Concurso de Peças em 1 acto para o Teatro do Povo, do Secretariado de Propaganda Nacional, 1940.

diferentes. E se nos anos 1960 os homens que atravessam a pé os Pirenéus, carregados de malas de cartão representavam o degredo da Pátria, a partida de famílias inteiras para as terras de Angola era um gesto de patriotismo. Quer isto dizer que ainda que se reconheça a emigração como uma constante estrutural da História de Portugal, que marca desde o século XV a sociedade portuguesa, há que refletir sobre as diferenças entre dois tipos de deslocamentos populacionais: a *colonização* e a *emigração*. É partindo desta distinção que se dará início a este trabalho.

1. A emigração portuguesa

1.1. Colonização ou Emigração?

Em 1978, Vitorino Magalhães Godinho abre o primeiro volume da Revista de História Económica e Social com o artigo *L'émigration portugaise (XVème-XXème siècle): une constante structurale et les réponses aux changements du monde*, no qual o historiador faz uma análise de longa duração da emigração portuguesa, mostrando que os números de saída do território continental são altos desde o século XV, em decorrência das estruturas da sociedade portuguesa. O baixo nível de vida da população, ligado à falta de emprego e aos baixos salários praticados tanto na agricultura como na indústria (que expulsavam os portugueses do país) devem ser pensados como o resultado aparente de uma sociedade na qual “ceux qui disposent de l'argent n'ont pas de propension à l'investissement, mais plutôt aux dépenses somptuaires”¹⁶. Para Godinho, portanto, as causas da saída da população portuguesa eram as mesmas tanto no século XV quanto no século XX: as estruturas económicas de Portugal. Se as causas do despovoamento são as mesmas, há que refletir, contudo, se não se tratariam de fenómenos qualitativamente diferentes.

Joel Serrão, que vira também a emigração como uma característica estrutural da sociedade portuguesa, atentou para as diferenças entre o movimento colonizador e o emigratório e ensaiou uma distinção dos dois fenómenos, de acordo com a qual:

se (...) emigrante é género do qual colonizador é espécie, reservemos esta última denominação, para o indivíduo que abandona o solo pátrio com destino a uma colónia e devido à iniciativa do Estado ou integrado em empresa de âmbito nacional por ele promovida. E chamamos de emigrante tão-só aquele que resolveu abandonar o país por motivos pessoais, livremente concebidos, independentemente de solicitações oficiais e até, muitas vezes, em oposição a esta¹⁷

Assim, o historiador considera *colonizador* o fluxo de pessoas que se dirigiu para o Brasil entre os séculos XV e XVII, e *emigração tout court* aquela corrente que foi para este mesmo país a partir do século XVIII. É *colonização* também o deslocamento de pessoas que se destinou à África portuguesa aquando do estabelecimento de colónias por iniciativa estatal a partir do século XIX.

¹⁶ Vitorino Magalhães Godinho, “L'émigration portugaise (XVème-XXème siècle): une constante structurale et les réponses aux changements du monde”, *Revista de História Económica e Social*, 1978, vol.1, p. 36.

¹⁷ Joel Serrão, “Conspecto histórico da emigração portuguesa”, *Análise Social*, 1970, ano 8, n. 32, p. 598.

Focando-se na vontade do Estado do país emissor, Joel Serrão estabelece a fronteira entre o deslocamento *colonizador* para o Brasil e o *emigratório* no século XVIII, antes, portanto, da Independência da colónia. O marco seria a lei de 1720 que limitou a saída de metropolitanos para o Brasil, permitindo que se deslocassem à colónia apenas os funcionários já colocados e pessoas que tinha negócios a tratar. Aos demais, a saída clandestina seria severamente punida. Com esta lei, o Estado português visava interromper a corrida de reinóis às minas de ouro encontradas no centro do Brasil. Uma vez que este deslocamento teria deixado de se inserir num projeto estatal, ele teria passado a denominar-se *emigração*.

Seguindo outra perspectiva, a Socióloga Maria Beatriz Rocha Trindade afirma que não se deve confundir o *emigrante económico* com o *emigrante colono*. Este último “era uma peça dominante, uma pessoa de nível social igual ou superior ao da média da população da colónia; a sociedade que ele ajudava a criar assentava em normas que lhe eram naturalmente favoráveis”¹⁸. Em comparação, aquele que emigra por razões económicas “encontra, no país de destino uma organização social à qual não pertence, (...) um conjunto de hábitos culturais e de regras de conduta social que (...) podem diferir sensivelmente da cultura de origem do emigrante, tendendo a conferir-lhe um estatuto desfavorecido”¹⁹. A seu ver, essa distinção poderia ser feita entre os portugueses que se dirigiram ao Brasil antes de 1822 e aqueles que lá chegaram depois dessa data, pois de súditos da coroa portuguesa, passaram a estrangeiros em outro país. O foco aqui é dado não na intencionalidade do Estado do país de onde se emigra, mas na atuação do *emigrante-económico* ou do *emigrante-colono* na sociedade de acolhimento.

Se as duas perspectivas são interessantes, ambas estão, de alguma forma, incompletas. Falta a Serrão refletir sobre o papel privilegiado do *colono* na sociedade de acolhimento. Ainda que a partir de 1720 a ida de metropolitanos para as minas brasileiras não fosse vista com bons olhos pela Coroa, é inegável que estes dispunham no Brasil de uma série de privilégios, dado o carácter colonial e escravagista do Brasil do século XVIII. Este privilégio só seria questionado após a Independência, quando se registaram casos de lusofobia que viriam a se agravar com o fim do Império Brasileiro, em 1889. Da mesma forma, não se pode ignorar o *status* de que dispunham os *colonos* portugueses em Angola ou Moçambique, onde um *Estatuto do Indigenato*²⁰ os afastava dos nativos e os colocava acima destes.

¹⁸ Maria Beatriz Rocha Trindade, *Da emigração às comunidades portuguesas*. Lisboa: Conhecer, 1982, p., p. 5.

¹⁹ Idem, *ibidem*, p. 5-6.

²⁰ O primeiro *Estatuto Político, Social e Criminal de Angola e Moçambique* data de 1926. Depois de diversas transformações e de algumas alterações de nomenclatura foi abolido em 1961, quando Adriano Moreira era Ministro do Ultramar. O estatuto definia quem eram os *indígenas*, ou seja, quem era excluído da cidadania portuguesa, institucionalizando as diferenças entre os portugueses e os africanos. Desta forma, na base da hierarquia colonial estavam “os indivíduos de raça negra ou seus descendentes, que tendo nascido e vivendo habitualmente nas colónias não possuíam ainda a ilustração e os hábitos individuais e sociais pressupostos para a integral aplicação do direito público e privado dos cidadãos portugueses” (Artigo 2º do Decreto nº 12.533, de 23 de Outubro de 1926, Boletim Oficial, nº 48). A seguir, vinham os *assimilados*, indígenas que adquiriram a cidadania portuguesa por terem provado falar corretamente a língua portuguesa e ter os hábitos e ilustração pressupostos para a integral aplicação do direito dos cidadãos portugueses. A estes, a cidadania, tendo sido adquirida poderia ser retirada. Por fim, no topo da pirâmide estavam os *portugueses*, ou seja, os brancos que

Evidentemente a posição destes *colonos* era muito distinta daquela vivida pelos emigrantes portugueses que viviam nos *bidonvilles* parisienses.

A questão do Estatuto do Indigenato faz pensar ainda em um outro aspeto que nenhum dos autores aborda, embora a linha traçada por Rocha Trindade se relacione, em última instância, com este: a fronteira que o emigrante cruza, longe de ser apenas geográfica e podendo ser ou não linguístico-cultural, é uma fronteira legal. Quando o Brasil se tornou um país independente ele passou a reger-se por leis próprias que podiam ser mais ou menos favoráveis ao imigrante português, mas pelas quais este se tornara um estrangeiro e não um cidadão de plenos direitos. Sua plena aceitação na comunidade política nacional dependia de critérios sobre os quais não tinha qualquer controlo. Inversamente, um português que, depois de 1926 se dirigia para Angola ou Moçambique, era parte da comunidade política nacional portuguesa, o que lhe dava uma série de privilégios negados aos nativos. Eram estes que, na sociedade colonial viviam sob regras que não controlavam e que tinham de se esforçar para ultrapassar as fronteiras legais que faziam deles *não-cidadãos*.

Para finalizar, há que reconhecer a importância do papel do Estado emissor na diferenciação entre os fenómenos *colonizador* e *emigratório*, como pontuara Serrão. Este papel foi, contudo, menos relevante no século XVIII, aquando da proibição da corrida de reinóis às minas de ouro, do que no fim do século XIX e início do século XX. Neste último período, ambos os movimentos existiam: tanto havia portugueses que abandonavam a terra natal para buscar o enriquecimento no Brasil independente – apesar da posição desprivilegiada que encontravam na República Brasileira – quanto havia (pelo menos na vontade de alguns) um deslocamento de metropolitanos para as colónias africanas, especialmente, para Angola. Assim, em 1907, visando incentivar a *colonização* da África portuguesa, deixou-se de exigir o passaporte de *emigrante* àqueles que desejassem deslocar-se para as colónias em África. Este passaporte, contudo, não apenas continuou a ser exigido para aqueles que desejavam ir para o Brasil, como se tornou ainda mais caro. Com a medida, o governo português estabelecia uma diferença legal entre os dois movimentos. O passaporte de *emigrante* destinava-se apenas àqueles que fossem viver para país estrangeiro, deixando de ser uma exigência para aqueles que se deslocassem para as terras portuguesas do ultramar.

Feitas estas pontuações, pode-se dizer que este trabalho entende por *emigração* apenas o movimento de portugueses para países estrangeiros, e por *colonização* a saída de metropolitanos para terras que faziam parte do Império Colonial português. Ou seja, são *emigrantes* aqueles que se deslocam ao Brasil após a Independência, bem como aqueles que tinham por destino os Estados Unidos, o Canadá, a Argentina, a Venezuela ou os países europeus; e *colonos* aqueles que deslocaram ao Brasil até 1822 ou para as colónias africanas até 1974.

faziam parte da nação portuguesa. Para mais informações, ver: Maria Paula Meneses, “O «índigena» africano e o «colono» europeu: a construção da diferença por processos legais”, *E-cadernos do CES*, nº 7, 2010, pp. 68-93.

Dito isto, pode-se então passar a uma breve apreciação das principais características da emigração portuguesa.

1.2. As origens, os destinos e o volume da emigração

Torna-se ainda mais fácil compreender o volume e a qualidade das expressões artísticas sobre a emigração portuguesa quando se tem em atenção o volume das saídas ao longo dos séculos XIX e XX. Até 1855 pouco se conhece acerca do número de portugueses que deixou as suas terras lançando-se à emigração. Sabe-se, contudo, que já em 1838 a emigração era considerada por Alexandre Herculano como “espantosa”. Uma vez que o artigo se intitula “A Emigração para o Brasil”, pode-se supor que a “emigração portuguesa que (...) nestes últimos anos tem sido espantosa”²¹ se dirigia, se não exclusiva, maioritariamente para a ex-colónia. Sabe-se ainda que em 1844 e em 1845 entraram no Brasil, pelo porto do Rio de Janeiro 3197 e 3353 imigrantes portugueses, respetivamente²². De acordo com Rodrigues de Freitas²³, em 1855, a emigração portuguesa atinge um pico, registrando 11 557 saídas. Este número vai progressivamente reduzindo, até atingir o valor mais baixo em 1866, quando se registaram apenas 4 124 saídas (ver Figura 1, marcador *a*). Dos 81 219 emigrantes que deixaram Portugal ao longo deste período, a grande maioria (68 998) dirigiu-se aos portos brasileiros. Os restantes 12 221 distribuíram-se pelos EUA, Jamaica, Suriname, Saint-Kitlo. Se o Brasil recebia emigrantes vindos de todos os portos portugueses (continentais e insulares), os EUA receberam sobretudo os açorianos, e a América Central, os madeirenses.

Como se pode perceber pela Figura 1 (marcador *b*), a partir de 1866 a emigração voltou a crescer de forma mais ou menos constante, até o fim do século XIX. Em 1889, o movimento atingiu as 29 421 saídas até que em 1895 deixaram o país legalmente 44 476 emigrantes. De acordo com Jorge Arroiteia, durante a última década do XIX, o Brasil era indubitavelmente o destino preferido dos emigrantes, de modo que cerca de 93,1% deles se dirigiram para a antiga colónia. De acordo com este autor “Estes valores encontram a sua justificação, não apenas na situação económica do país mas, sobretudo, nas promessas e na intensa propaganda de angariadores e do governo brasileiro no sentido de fazer recrutar emigrantes (não só portugueses, mas igualmente espanhóis e italianos), necessários para assegurarem o expansionismo do «ciclo do café»”²⁴.

De facto, em Setembro de 1850, o Brasil cedeu às pressões inglesas materializadas no *Bill Aberdeen*²⁵ e promulgou a Lei Eusébio de Queirós, que proibiu, finalmente, o tráfico de

²¹ “A emigração para o Brasil”, *Diário do Governo*, 13.01.1838, citado por: Joel Serrão, *A emigração portuguesa*. Lisboa: Livros Horizonte, 3ª edição, 1977 [1ª ed. 1972], p. 41.

²² Números apresentados por Joel Serrão, *A emigração...*, p. 41.

²³ José Joaquim Rodrigues de Freitas, “A emigração portuguesa para o Brasil”, in: Páginas Avulsas, Porto 1906. Citado por: Joel Serrão, *A emigração...* p. 41.

²⁴ Jorge Carvalho Arroiteia, *A emigração portuguesa suas origens e distribuição*. Lisboa: Instituto de Cultura e Língua Portuguesa, 1983, p. 19.

²⁵ O *Slave Trade Suppression Act*, ou *Abeerden Act*, que ficou conhecido no Brasil como *Bill Abeerden* foi promulgado pela Inglaterra a 8 de Agosto de 1845. A lei, que visava fazer valer o acordo assinado em 1826 entre o Brasil e a Grã-Bretanha pelo qual o Brasil se comprometia a regular e abolir o trabalho escravo, autorizava a *Royal Navy* a aprisionar navios que transportassem escravos no Atlântico Sul.

escravos. Como coloca Celso Furtado, eliminada a “única fonte importante de imigração, a africana”²⁶, a questão da mão-de-obra que, segundo este autor, já era complicada tendo em conta a alta taxa de mortalidade dos escravos, se agrava. Uma vez que as tentativas que desde 1824 se faziam para atrair mão-de-obra europeia não lograram, a classe dirigente da economia cafeeira resolveu ocupar-se do assunto. Assim, em 1852, o senador e grande plantador de café Vergueiro contratou diretamente famílias camponesas alemãs para trabalharem na sua fazenda no interior de São Paulo. O sistema imposto pelo senador, rapidamente se transformou numa servidão e gerou a reação dos países de origem.

A solução definitiva para o problema veio nos anos 1870 quando o Governo Imperial decidiu pagar a passagem do imigrante e da sua família e responsabilizar o fazendeiro pelos custos dos trabalhadores durante o primeiro ano, e pela disposição de um pedaço de terra onde os imigrantes pudessem cultivar géneros agrícolas de primeira necessidade. Com isso, criaram-se as condições para que chegassem ao Porto de Santos grandes levas de imigrantes. No fim do século XIX, a abolição da escravidão somada ao sucesso do sistema de colonatos nas fazendas cafeeiras e à exploração da borracha²⁷ que ainda mais do que o do café dependia da resolução do problema da mão-de-obra para se expandir, explica o volume da emigração portuguesa no período e a preferência pelo Brasil como destino.

Contribuía para a preferência dada pelos portugueses ao Brasil o estereótipo do *brasileiro* difundido na sociedade portuguesa de então. O retorno do *brasileiro*, o português que enriquecido em terras brasileiras regressava à cidade de origem, onde muitas vezes se tornava um benfeitor, sustentava o “«horizonte mítico» que o Brasil representava”²⁸. Este estereótipo, nas palavras de Jorge Fernandes Alves, “inscrevia-se como um elemento central e decisivo no campo das decisões individuais e familiares que conduziam ao processo migratório do brasileiro”²⁹ legitimando o “clima social expulsivo que grassava na sociedade rural e urbana do Noroeste português”³⁰. Assim, independentemente da distância que existia entre o *mito* e a *realidade*, e apesar das notícias que cada vez mais tentavam desencorajar a emigração para o Brasil, alertando para as dificuldades que os portugueses poderiam

²⁶ Celso Furtado, *Formação Económica do Brasil*. São Paulo: Editora Nacional, 13ª ed., 1975 [1ªed. 1958], p. 119.

²⁷ Segundo Celso Furtado, “a borracha estava destinada, nos fins do século XIX e começos do atual, a transformar-se na matéria-prima de procura em mais rápida expansão no mercado mundial. Assim como a indústria têxtil caracterizara a revolução industrial de fins do século XVIII e a construção de estradas de ferro os decênios da metade do século seguinte, a indústria de veículos terrestres a motor de combustão interna será o principal fator dinâmico das economias industrializadas (...)” (Celso Furtado, *Formação Económica...*, p. 130). Uma vez que o estoque de Seringueiras concentrava-se na Bacia Amazônica e que a procura de borracha por parte dos países industrializados crescia vertiginosamente, a solução foi explorar as árvores da Amazônia. Na falta de mão-de-obra, foram os imigrantes que se dirigiram à região Norte do Brasil para extrair a borracha, cujos preços aumentaram rapidamente até a Primeira Guerra Mundial.

²⁸ Jorge Fernandes Alves, “O brasileiro oitocentista – representações de um tipo social”, in: Vieira, Benedicta Duque (org.), *Grupos sociais e estratificação social em Portugal no século XIX*. Lisboa: ISCTE (C.E.H.C.P), p. 194.

²⁹ Idem, *ibidem*, p. 194.

³⁰ Idem, *ibidem*, p. 194.

encontrar nas terras brasileiras, era o «brasileiro» “enquanto tipo social quem reproduzia o sentido do Brasil”³¹.

O café, a borracha e o *brasileiro* contribuíram para manter altos os números da emigração portuguesa para o Brasil ao longo da primeira década de 1900. Segundo Arroiteia, entre 1900 e 1913 (ver Figura 1, marcador *c*) registaram-se 448 097 saídas legais para o país, o que equivale a 79,1% do total da emigração portuguesa. Contudo, o início da Primeira Grande Guerra, somado à crise da economia cafeeira, sobre o qual assentava toda a economia brasileira de então, levou a uma redução da imigração portuguesa nos anos que se seguiram.

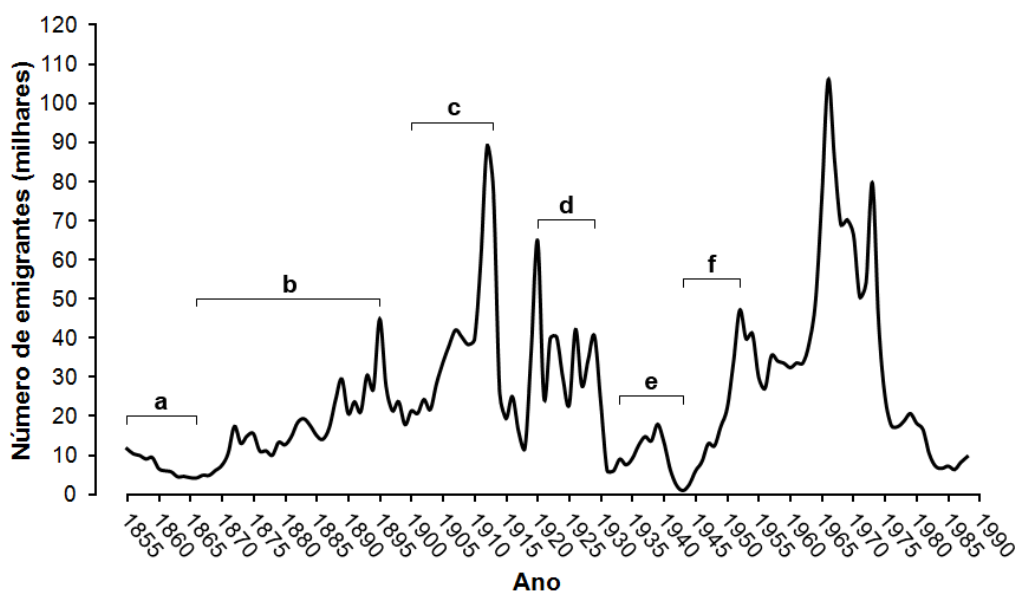


Figura 1 – Número de emigrantes registados em função do ano entre 1855 e 1988. Ver referências no texto aos marcadores *a, b, c, d, e, e f*. Dados provenientes de Joel Serrão³² e Maria Ioannis Baganha³³

Se é fácil explicar a atração que o Brasil exerceu sobre os emigrantes portugueses entre 1855 e 1913 há que considerar também os motivos pelos quais Portugal exportava tantos trabalhadores neste período. Segundo Joel Serrão, se a esperança trazida pela *Regeneração* explica os baixos números da emigração portuguesa em fins da década de 1860, o “crescimento da emigração que se torna hemorrágica de 1911 a 1913” explicar-se-ia pela perda “da batalha encetada com a experiência liberal no sentido de seu desenvolvimento e da sua plena independência política e económica”³⁴. Além disso, há que lembrar que Portugal não foi o único país a ver emigrar grandes parcelas da sua população. A emigração portuguesa

³¹ Idem, *ibidem*, p.XX

³² Joel Serrão, *A emigração...* p. 30-32.

³³ Maria Ioannis Baganha, “As correntes emigratórias portuguesas no século XX e seu impacto na economia nacional”, *Análise Social*, vol. XXIX (128), 1994, p. 974.

³⁴ Joel Serrão, *A emigração...*, p. 36.

do XIX-XX insere-se, portanto, num movimento mais amplo causado pelo avanço do capitalismo industrial, pela revolução agrícola e pela explosão demográfica então verificada, somado ao desenvolvimento dos meios de transportes. Todas essas transformações vividas pela Europa do Oitocentos abalaram os modos de vida até mesmo de países que se mantiveram essencialmente agrícolas, como Portugal. Nas palavras de Serrão “O século XIX alterou demográfica e socialmente os quadros tradicionais e suscitou, na esfera psicológica, a vivência de necessidades novas que se repercutiram no desejo de promoção social e económica”³⁵.

Após a I Grande Guerra, a emigração portuguesa voltou a crescer, atingindo as 64 783 saídas legais em 1920. Se o Brasil, entre 1919 e 1930 absorveu ainda a maioria dos emigrantes portugueses (62,5% do total da emigração legal), outros países provocaram algumas alterações na tradicional corrente emigratória para o Brasil. É o caso sobretudo dos EUA, que receberam em 1916 46,3% do total da emigração legal, e 37,3% em 1920, e da Argentina que entre 1920 e 1930 absorveu 22 286 emigrantes portugueses³⁶. Contudo, como se pode perceber pelo gráfico acima (ver Figura 1, marcador *d*), na década de 1920 Portugal não voltou a ver os elevados números que emigração atingira no início da década de 1910. Após um pico de 40 361 saídas observado em 1929, o país teria que esperar pelo fim da Segunda Grande Guerra para que a emigração legal voltasse a ultrapassar a marca atingida em 1913. A drástica redução do número de emigrantes que passou de 23 196, em 1930, para 6 033 em 1931 relaciona-se sobretudo com o período de recessão económica.

28

Para além da situação económica pouco favorável a grandes deslocamentos, a década de 1930 caracterizou-se por uma situação política que também pouco aconselhava a emigrar. As medidas protecionistas impostas pelos principais países de imigração, como o Brasil dificultavam a entrada e o estabelecimento de estrangeiros. Em Portugal, também foram impostas medidas que restringiam a saída de trabalhadores, de modo que o ambiente criado pelo regime salazarista também não incentivava a emigração. Entre 1933 e 1942 (ver Figura 1, marcador *e*), os números da emigração legal, apesar da discreta tendência a crescer, mantiveram-se baixos. Em 1943, quando o confronto mundial ainda ia a meio, apenas 893 pessoas deixaram legalmente o país. Foi o valor mais baixo registado até então.

Ainda antes do término da Segunda Grande Guerra, a emigração portuguesa retomava o fôlego. As boas relações entre Portugal e Brasil estabelecidas durante a vigência de um *Estado Novo* nos dois países mantiveram-se mesmo após a queda de Getúlio Vargas, em 1945, favorecendo, portanto, o deslocamento de portugueses para o Brasil. Somam-se a isso as consequências trazidas pela “economia de guerra” a Portugal e a retomada da circulação atlântica, e percebe-se como o número de emigrantes legais passou de 893 em 1943 para 2424 em 1944, 5 938 em 1945, 8 275 em 1946 e 12 838 em 1947 (ver Figura 1, marcador *f*). Como dito na Introdução, neste ano foi criada a Junta da Emigração, objeto de estudo deste trabalho. Pelo rápido crescimento da emigração logo nos primeiros anos do Pós-Guerra é fácil

³⁵ Idem, p. 48.

³⁶ Dados retirados de: Jorge Carvalho Arroiteia, *A emigração portuguesa...*, 1983.

compreender a preocupação do regime em regular os fluxos emigratórios. De facto, após uma leve redução do número de emigrantes legais em 1948, em decorrência do Decreto-Lei nº 36:199, de 30 de Março de 1947, que proibiu a emigração, esta voltou a crescer progressivamente até atingir as 47 018 saídas em 1952. A partir daí, a emigração para o Brasil começa a atenuar, até ser ultrapassada, na década de 1960, por aquela que se dirigia à Europa (ver Figura 2).

Embora a emigração transpirenaica não fosse de tudo nova, o rápido incremento verificado a partir de meados dos anos 1950, bem como o seu carácter fortemente clandestino, conferem ao fenómeno “uma intensidade e uma gravidade sem par na nossa história”³⁷. De povoadores das terras devolutas do Novo Mundo, de trabalhadores nas fazendas de café de São Paulo, de seringueiros na Amazônia ou de construtores de novas infraestruturas nas economias em ascensão das Américas, os portugueses passaram a reconstrutores dos países devastados pela Segunda Guerra, especialmente, França e Alemanha. A falta de mão-de-obra verificada nestes países nos anos que se seguiram ao confronto mundial os obrigou a recrutar mão-de-obra estrangeira rápida e abundantemente para que pudessem levar a cabo a reconstrução de suas economias. Este recrutamento iniciou-se na Europa mediterrânica, tendo-se expandido para o continente africano por via das relações coloniais que a França, em especial, ainda mantinha. Progressivamente, contudo, os portugueses passavam a integrar o movimento europeu, ocupando os postos de trabalho deixados vagos pelos italianos e espanhóis que passavam a se orientar para outros mercados de trabalho.

A França foi o país europeu que mais rapidamente atraiu os trabalhadores portugueses, possivelmente em decorrência da prévia existência de um fluxo de emigração que se destinara a este país já em fins do século XIX e que se intensificara após o término da I Guerra Mundial. De acordo com Evangelista, entre 1880 e 1890, saíram legalmente 4 062 emigrantes com destino a este país, e entre 1891 e 1900, 2 484. Se ao longo da primeira década do século XX não foi registado um fluxo considerável de portugueses para a França, em 1916³⁸, em decorrência de um acordo realizado entre os dois países dirigiram-se 13 800 trabalhadores portugueses para a França. Finda a Guerra, embora nenhum novo acordo tenha sido assinado registou-se que, em 1921, 10 800 portugueses deixaram Portugal em direcção ao Hexágono. Este número continuou crescendo até que em 1926 foram 28 900 portugueses para o mercado de trabalho francês e em 1931, o número de emigrantes portugueses em França atingiu os 49 000.

³⁷ Joel Serrão, *A emigração...*, p. 160.

³⁸ Segundo Victor Pereira, o acordo, assinado a 28 de outubro de 1916 “s’inscrit dans le contexte de la participation du Portugal à la première guerre mondiale, aux côtés de la France et de la Grande-Bretagne. Le pays envoi un corps expéditionnaire sur le front et 13 800 travailleurs dans l’Hexagone entre octobre 1916 et mai 1918” (Victor Pereira, *La dictature de Salazar face...*, p. 205).

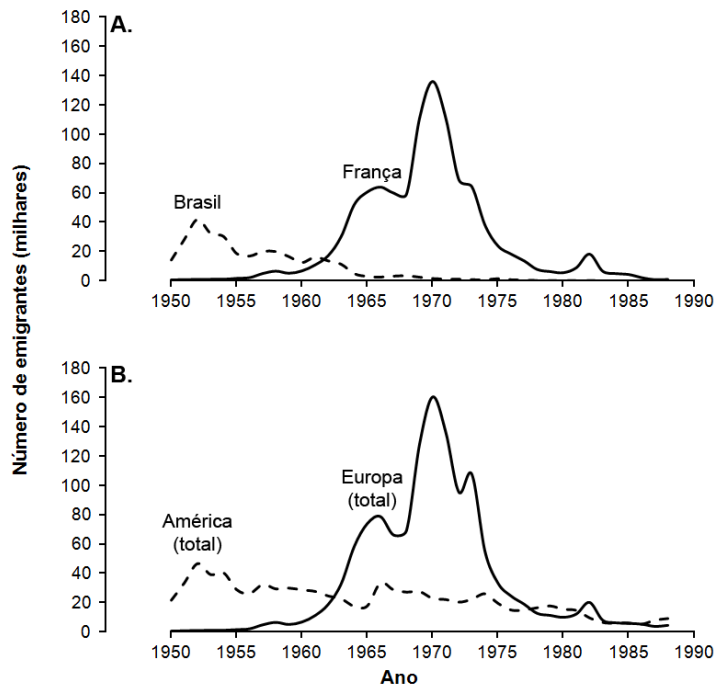


Figura 2 – Número de emigrantes portugueses em função do ano entre 1950 e 1988. Painel A: emigrantes com destino a França (linha contínua) e Brasil (linha tracejada). Painel B: emigrantes com destinos europeus (linha contínua) e continente americano (linha tracejada). Com base nos dados de Maria Ioannis Baganha³⁹.

Iniciada a Segunda Guerra Mundial, o governo francês tenta obter um novo acordo de mão-de-obra com Portugal. Ainda que a 30 de Abril de 1940 tenha sido assinado um acordo de trabalho e assistência que previa o envio, por Portugal, de 30 000 trabalhadores para a França, este acabou por não ser cumprido em decorrência do “temps pris par les autorités portugaises à publier les décrets d’application nécessaires”⁴⁰. Ao longo dos anos 1940, o governo francês pressionou inutilmente as autoridades portuguesas para que o acordo fosse concretizado, ou para que um novo acordo fosse assinado. Face à recusa do regime salazarista, nos anos 1950, o *deficit* de mão-de-obra na França se agrava, em decorrência da mobilização do exército para a Guerra com a Argélia, e da interdição da entrada de trabalhadores argelinos no país. Diante da necessidade de mão-de-obra estrangeira e da recusa de um novo acordo de mão-de-obra por parte do governo português, as autoridades francesas fecham os olhos para a entrada irregular de imigrantes. E, a 18 de abril de 1956, uma circular facilita a regularização de trabalhadores entrados ilegalmente no país e,

dans le cas spécifique des travailleurs portugais, en novembre 1956, le ministère de l’Intérieur rappelle «qu’en raison des difficultés rencontrées pour le recrutement normal d’ouvriers portugais, la régularisation des clandestins peut, sauf si les motifs d’ordre public s’y opposent,

³⁹ Maria Ioannis Baganha, “As correntes...”, p. 975.

⁴⁰ Victor Pereira, *La dictature de Salazar...*, p. 205.

être envisagée lorsque les intéressés sont en mesure d'occuper un emploi en accord avec les services de main-d'oeuvre»⁴¹.

Esta política de tolerância do governo francês explica o aumento abrupto do número de imigrantes portugueses em França que, de 1 851, em 1956, passa a 4 640 no ano seguinte. Mantendo-se mais ou menos estável até 1960, a emigração portuguesa para a França atinge as 10 492⁴² saídas em 1961. A partir daí, o aumento do número de imigrantes portugueses legais e ilegais em França só cresce (ver Figura 3). Em 1962, de acordo com o Ministério do Interior francês entraram no país 16 798 portugueses, em 1963, 29 843, em 1964, este número atingiu as 51 668 entradas e continuou a subir até o pico de 1970, quando foi registada a entrada de 135 667 portugueses em França. Só para se ter uma ideia do movimento clandestino, em Portugal, em 1970, registou-se a saída de apenas 21 962 emigrantes portugueses para aquele país.

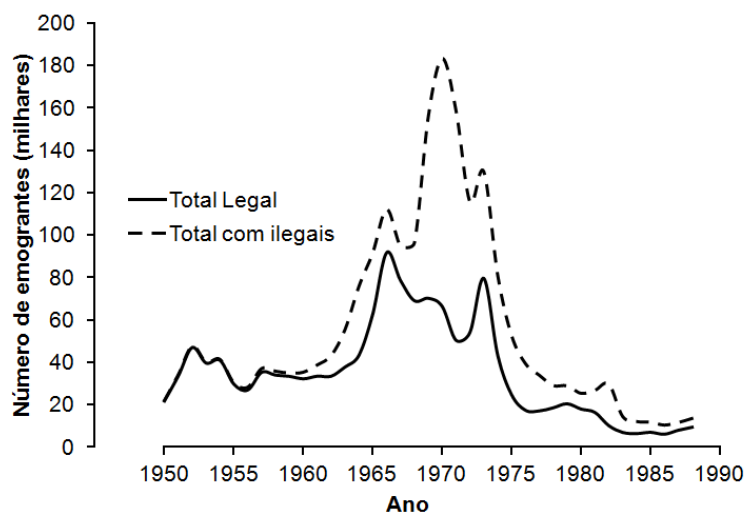


Figura 3 – Número de emigrantes portugueses legais (linha contínua) e ilegais (linha tracejada) com destino a França entre 1950 e 1988. Dados de Maria Ioannis Baganha⁴³.

Em novembro de 1957, quando o movimento clandestino de trabalhadores portugueses para a França apenas se iniciava, foi assinado o acordo luso-francês de segurança social, cuja importância era defendida por Marcelo Mathias, Embaixador de Portugal em Paris, desde 1950. Este acordo (que só entrou em vigor em 1959, após a assinatura dos acordos

⁴¹ Note du sous-directeur des étrangers et des passeports de la Direction de la réglementation du ministère de l'Intérieur adressée au second bureau de la Direction de la police générale et des étrangers de la préfecture de Seine-et-Oise, 19 novembro 1956. Citado por: Victor Pereira, *La dictature de Salazar...*, p. 207.

⁴² Este valor é dado pelo Ministério do Interior Francês. De acordo com o Instituto Nacional de Estatística de Portugal, que contabiliza apenas as saídas legais, em 1961 teriam deixado o país com destino a França apenas 5 446 emigrantes. Percebe-se assim, o volume da clandestinidade da corrente emigratória para a França.

⁴³ Maria Ioannis Baganha, "As correntes...", p. 974.

administrativos) não se tratava, contudo, de um acordo de mão-de-obra e não visava, portanto, incentivar a emigração de portugueses para a França. Baseado nos acordos de segurança social que a França assinara em 1948 com a Polónia e em 1949 com a Itália, o objetivo do acordo de 1957 era assegurar aos portugueses já residentes em França os mesmos direitos dos trabalhadores franceses. Com isso, Portugal visava evitar que os portugueses emigrados em França adquirissem a nacionalidade francesa “pour obtenir certains droits réservés aux nationaux”⁴⁴. Assim, o acordo favorecia a manutenção “du lien entre l’émigrant et sa patrie”⁴⁵, articulando-se perfeitamente com a estratégia portuguesa baseada na manutenção e não na rutura dos vínculos com a terra natal. Para o governo francês, de sua parte, o acordo interessava pois representava uma forma a mais de pressionar o regime salazarista a aprovar um acordo de mão-de-obra.

O acordo desejado pelo governo francês foi assinado a 31 de dezembro de 1963. Face ao aumento da emigração clandestina, Portugal aceitaria o acordo, desde que a França se comprometesse a não mais regularizar imigrantes portugueses entrados ilegalmente no país. O governo francês recusou-se a assumir publicamente o fim das regularizações, mas aceitou adicionar um artigo confidencial pelo qual as autoridades francesas se comprometiam a lutar contra a clandestinidade. De outra parte, Portugal comprometia-se a recrutar trabalhadores que desejassem emigrar para a França, sem perder, contudo, a autonomia para recusar determinados pedidos feitos pelo Office National de l’Immigration. Ainda pelo acordo, os trabalhadores portugueses beneficiar-se-iam dos mesmos salários que os franceses e, caso tivessem uma habitação razoável, teriam direito ao reagrupamento familiar. É importante notar ainda que os trabalhadores contratados diretamente por empregadores franceses teriam os mesmos direitos que aqueles contratados anonimamente e que os serviços de emigração portugueses poderiam negar a partida a um trabalhador contratado nominalmente sem serem obrigados a especificar as razões para tal.

Pela continuidade do aumento da emigração clandestina para a França ao longo dos anos que se seguiram ao acordo, pode-se perceber que este fracassou, não tendo sido suficiente para interromper a clandestinidade. Poucos meses depois da assinatura do acordo, a 7 de abril de 1964, o Ministro do Interior francês, Roger Frey, assinou a Circular 196, por meio da qual autorizava a entrada de portugueses em posseção de passaportes nacionais (de emigrante ou não) ou de cartas de identidade e pedia que as autoridades francesas não dificultassem a imigração de ilegais. De acordo com Victor Pereira, “cette attitude trouve son explication dans la volonté du Premier Ministre George Pompidou de favoriser l’expansion rapide de l’économie et son souhait de maximiser l’immigration portugaise”⁴⁶.

Se a falta de mão-de-obra da Europa do Pós-Guerra, aliada à tolerância das autoridades francesas com relação aos imigrantes explicam parcialmente o porquê das correntes emigratórias portuguesas se terem desviado do Atlântico para o continente europeu, há que

⁴⁴ Victor Pereira, *La dictature de Salazar...*, p.208.

⁴⁵ Idem, *ibidem*, p. 208.

⁴⁶ Idem, *ibidem*, p. 226.

procurar compreender, ainda que brevemente o que empurrava os portugueses para fora do país neste período. Em 1972, Joel Serrão escrevia que “por mais que [no pós-Guerra] o setor industrial tenha evoluído, a ponto de ultrapassar (...) o antigo domínio agrário, Portugal não é ainda um país industrializado”⁴⁷. Ainda segundo o historiador “se o sector industrial descolou, tardiamente embora, a descolagem económica geral não se verifica, como o demonstram claramente «a situação terrível da nossa agricultura», arrastada a uma desestruturação desintegrada do conjunto, a balança comercial deficitária, os baixos salários agrícolas e outros, o débil poder de compra da grande maioria (...)”⁴⁸. Desta forma, “a saída se apresenta a muitos como a única forma de promoção pessoal”⁴⁹. Ou seja, a principal razão da emigração seguia sendo a estrutura económica portuguesa.

Certamente houve ainda motivos de ordem conjuntural que contribuíram para o *boom* emigratório dos anos 1960 para a Europa tais como: o início da Guerra Colonial em Angola, da qual fugiram muitos mancebos, a não participação política dos portugueses durante o regime salazarista, a facilidade com que se cruzava *a salto* a fronteira terrestre portuguesa e a maior proximidade dos novos países acolhedores. É possível que estas motivações conjunturais ajudem a explicar uma particularidade, em relação à emigração transatlântica, do fluxo que se deslocou para a Europa na segunda metade do século XX: sua maior pulverização. Se a emigração que se dirigia para o Novo Mundo era mais concentrada nas ilhas e regiões centro e norte do país, com particular relevo para Viseu e Porto (no caso do Brasil) e Açores (para os EUA), a emigração com destino ao continente europeu foi mais pulverizada. De acordo com Jorge Arroiteia: “Um dos fenómenos mais significativos da emigração para a França foi a sua generalização a todo espaço continental português, fenómeno que se acentuou no decurso da década de 1960 (...)”⁵⁰.

Resta, ainda, uma questão a considerar: se pode-se falar em *emigração legal* e *emigração clandestina* é porque nem toda a emigração era permitida, havendo certas condições impostas pelo Estado para que se pudesse emigrar. Os condicionalismos impostos à emigração durante o período compreendido entre 1947-1970, do qual trata este trabalho, serão analisados nos capítulos que se seguem. Na próxima seção far-se-á uma breve análise da legislação de emigração entre 1855 e a Segunda Guerra Mundial.

1.3. A legislação de emigração

Na Monarquia Constitucional

Como já dito na seção 1.1, o Antigo Regime português preocupava-se já em controlar o deslocamento dos reinóis pelas diversas partes do Império. Tal preocupação estendeu-se para o período constitucional, dadas as repercussões económicas, políticas e militares que tais deslocamentos acarretavam. Deste modo, como coloca Jorge Fernandes Alves “no espírito e

⁴⁷ Joel Serrão, *A emigração...*, p. 161.

⁴⁸ Idem, *ibidem*, p. 162.

⁴⁹ Idem, *ibidem*, 162.

⁵⁰ Jorge Arroiteia, *A emigração portuguesa, suas...*, p. 54.

na letra da lei surge sempre uma emigração legal, que representa o campo de acção do direito individual, e uma emigração clandestina”⁵¹. Assim, muito embora a emigração fosse reconhecida pela Constituição de 1826⁵² como um direito, ela esteve sempre sujeita a uma legislação que tentava adaptar a liberdade de emigrar e a necessidade de regulá-la com o objetivo de minimizar os impactos que causava.

Mergulhado numa Guerra Civil, Portugal só se foi aperceber das condições pelas quais muitos portugueses eram tratados no Brasil Independente após o fim dos conflitos. Perdidos os privilégios que detinham enquanto metropolitanos, os portugueses, já em 1835, dirigiam-se para a antiga colónia para trabalhar nas plantações e substituir a já deficitária mão-de-obra escrava. Apesar do *escândalo* suscitado pelos *média* que se referiam à situação dos portugueses no Brasil como *escravatura branca*, a emigração tendia a aumentar à medida que pioravam as pressões feitas pelo fim do tráfico de escravos. Assim, se algumas medidas (ineficazes) foram tomadas ao longo da década de 1840, foi na década de 1850 que a configuração crescente do fluxo emigratório gerou “debates sobre a permissividade da legislação e da máquina fiscalizadora”⁵³. A 20 de Julho de 1855 foi, então, promulgada “a lei de mais importância do seu tempo entre nós sobre o assunto”⁵⁴. Reunindo alguns dos regulamentos anteriores, a lei impôs multas pesadas aos capitães dos navios que transportassem emigrantes clandestinamente ou em más condições.⁵⁵

Em 1863, dada a persistência dos abusos contratuais e das más condições de transporte dos emigrantes, as quais geravam clamor internacional e levaram países como a Alemanha a proibir a emigração para o Brasil, uma nova lei foi publicada. A lei de 31 de Janeiro de 1863 trouxe uma “redacção equilibrada, sem preconceitos anti-emigratórios explícitos, limitando-se a prever os procedimentos burocráticos a seguir e estabelecendo os passos das fiscalizações nos portos”⁵⁶. Alguns anos mais tarde, a lei de 28 de Março de 1877, para além de “alargar a fiança ao recrutamento a todo indivíduo de idade inferior a 22 anos, excepto se emigrarem até os 14 anos na companhia dos pais”⁵⁷ e de favorecer o “retorno aos maiores de 26 anos, que podiam passar a pagar a remissão militar sem o agravamento inerente aos refractários”⁵⁸, autorizava “o governo a despender as sommas que lhe forem necessárias para transportar às nossas possessões de Africa os indivíduos que para ali se quiserem dirigir”⁵⁹. Alguns anos depois, pela Carta de 23 de abril de 1896, o Governo, insistindo no desvio das correntes emigratórias para as colónias africanas (que se tornou um imperativo ainda maior após o

⁵¹ Jorge Fernandes Alves, *Os Brasileiros: emigração e retorno no Porto Oitocentista*. Porto: Gráfica Reunidos, 1994, p. 120.

⁵² De acordo com o título VIII, artigo 145º, parágrafo 5 da Constituição de 1826: “Qualquer pode conservar-se ou sahir do Reino, como lhe convenha, levando consigo os seus bens; guardados os regulamentos policiaes, e salvo o prejuízo de terceiros”.

⁵³ Jorge Fernandes Alves, *Os Brasileiros...*, p. 128.

⁵⁴ Fernando Emygdio da Silva, *Emigração Portuguesa*. Lisboa, 1917, p. 203.

⁵⁵ Idem, *ibidem*, p. 204.

⁵⁶ Jorge Fernandes Alves, *Os Brasileiros...*, p. 139.

⁵⁷ Idem, *ibidem*, p. 139.

⁵⁸ Idem, *ibidem*, p. 139.

⁵⁹ Lei de 28 de Março de 1877 (D.G, nº 74, de 4 de abril), citado por: Jorge Fernandes Alves, *O Brasileiro...*, p. 140.

Ultimatum britânico) tornou gratuito o passaporte para a África portuguesa e aumentou o valor do passaporte de emigrante para o estrangeiro⁶⁰.

A política de elevação dos custos de obtenção do passaporte para emigrar manteve-se, onerando o emigrante. Assim, a 25 de abril de 1907 foi promulgada uma nova lei que dispensava os passaportes para todos os viajantes, mantendo a obrigatoriedade do documento apenas aos emigrantes, compreendidos como: “Os nacionais que se dirijam para os portos estrangeiros do ultramar em navios empregados no transporte de colonos e emigrantes, se nelles forem transportados na ultima classe de passageiros, ou por preço, alimentação ou condição a ella correspondentes”⁶¹. Ou seja, de acordo com o legislador, os emigrantes eram apenas aqueles que partiam em más condições económicas. A lei de 1907, visando então reduzir a emigração e canaliza-la para as colónias africanas, aboliu a necessidade do passaporte para aqueles que se dirigissem para terras portuguesas de além-mar e aumentou consideravelmente o custo do passaporte de emigrante, gerando uma contradição: se os emigrantes eram aqueles que viajavam nas piores classes dos navios, sendo, os mais pobres, eram eles os únicos obrigados a apresentar um documento caro dispensado a todos os demais viajantes,

A lei de 1907 foi muito criticada não apenas em função do aumento do valor do passaporte e da definição dada aos emigrantes, mas também porque ficara aquém daquilo que se esperava em matéria de proteção dos emigrantes. Nas palavras de uma das vozes críticas da lei de 25 de abril de 1907, Fernando Emygdio da Silva: “Antes de iniciar sua viagem, o emigrante não se encontra suficientemente protegido e esclarecido: nem contra os agentes de emigração (...); nem com a existência dos centros de informação oficial sobre as condições de vida das zonas de destino emigratório predominante que não estão organizadas entre nós”⁶². Para o jurista a lei silenciava também acerca das condições da viagem, “acomodação a bordo, alimentação, assistência médica e efectivação de todas essas medidas pela fiscalização rigorosa”⁶³ e da proteção do emigrante “no local de destino por entidades diversas do cônsul, procurando-se a sua colocação, a sua defeza contra possíveis abusos e a sua repatriação quando necessária”⁶⁴.

Na Primeira República

O advento da República, em 1910, não trouxe de imediato qualquer alteração significativa em matéria de emigração. Se pelo projeto da Constituição de 1911, o artigo 54º,

⁶⁰ Carta de 23 de Abril de 1896, Regulamento de 3 de julho de 1896, Lei de 5 de agosto de 1897, Decreto de 27 de setembro de 1901, in: Cassola Ribeiro, *Emigração portuguesa: regulamentação obrigatória do Liberalismo ao fim da Segunda Guerra Mundial. Contribuição para o seu estudo*. Porto: Secretaria de Estado das Comunidades Portuguesas – Centro de Estudos, p. 29.

⁶¹ Carta de lei de 25 de abril de 1907, in: Cassola Ribeiro, *Emigração portuguesa: regulamentação emigratória do Liberalismo ao...*, p. 37.

⁶² Fernando Emygdio da Silva, *Emigração...*, p. 210.

⁶³ Idem, *ibidem*, p. 211.

⁶⁴ Idem, *ibidem*, 212.

“sobre direitos de liberdade e segurança do indivíduo e da propriedade”⁶⁵ definia a liberdade de entrada e saída do país em tempos de paz, a Constituição acabou por não evocar a liberdade de emigrar. “Entendeu-se ser suficiente, caso fosse necessário a ulterior explicitação eventual à luz do artigo 4º do texto constitucional, onde se afirmava que a especificação de garantias e direitos não significava a exclusão de outros direitos, resultantes da forma de governo ou de outras leis”⁶⁶. Desta forma, manteve-se a liberdade de emigrar, bem como a política emigratória desenvolvida até então. A primeira realização da República na matéria foi bastante tímida e limitou-se a uma mais clara definição do emigrante, para efeitos da aplicação da lei de 25 de abril de 1907. A 25 de Novembro de 1912, durante o governo de Duarte Leite, Presidente e Ministro do Interior, foram publicadas instruções sobre a interpretação a dar às disposições da lei de 1907 para efeitos de fiscalização policial a bordo dos navios. Passavam, então, a ser considerados emigrantes também aqueles que, embora viajassem na 1ª ou 2ª classe, o fizessem por tempo indefinido, com o objetivo de estabelecer residência no estrangeiro⁶⁷ (ver “Tabela de legislação”, anexo 4).

A principal contribuição republicana em matéria de emigração teve que esperar pelo desfecho insurrecional da Ditadura Sidonista, quando “o pacto entre os partidos políticos para a revisão da Constituição de 1911”⁶⁸ visava conferir maior estabilidade ao sistema político. Assim, em 1919, durante o governo de José Relvas, foi promulgado o decreto que viria a ser considerado como um “dos marcos fundamentais no domínio da nossa emigração”⁶⁹ e a “mais completa lei sobre a emigração publicada em Portugal”⁷⁰, “um autêntico código da emigração”⁷¹. O Decreto nº 5:624, de 10 de maio de 1919 representou um primeiro passo no sentido de concretizar as aspirações daqueles que, como Fernando Emygdio da Silva, ambicionavam por um diploma que protegesse o emigrante ao longo de toda a sua trajetória. Composto por dez capítulos e 73 artigos, o decreto reuniu a dispersa legislação sobre a emigração e serviu “de inspiração aos legisladores posteriores que, muitos anos passados, se ocuparam da matéria – não raro, repetindo os mesmos sistemas”⁷².

Dentre outras medidas, relacionadas aos passaportes de emigrantes, às taxas de embarque, às obrigações das companhias de navegação e às disposições penais relativas à clandestinidade, o decreto de 1919 criou um órgão responsável pela direção, no continente, de todos os assuntos relativos à emigração, o Comissariado Geral dos Serviços de Emigração,

⁶⁵ Miriam Halpern Pereira, “A I República e a política de emigração”, in: Fernando de Sousa, Ismênia Martins, Lená Medeiros de Menezes, Maria Izilda Matos, Maria de Nazaré Sarges e Susana Serpa Silva (orgs.), *Um passaporte pra terra prometida*. Porto: Cepese e Fronteira do Caos, p. 44.

⁶⁶ Idem, ibidem, p. 44.

⁶⁷ “Instruções de 25 de novembro de 1912, superiormente aprovadas, sobre a interpretação das disposições d’este artigo e seus parágrafos, e officio do Ministério do Interior de 22 de novembro de 1907, para o efeito da fiscalização policial a bordo dos navios”, in: Cassola Ribeiro, *Emigração Portuguesa: regulamentação emigratória do Liberalismo...*, p. 39-40.

⁶⁸ António Costa Pinto, “A queda da I República portuguesa: uma interpretação”, in: Manuel Baiôa (ed.), *Elites e poder. A crise do sistema liberal em Portugal e Espanha (1918-1931)*. Lisboa: Edições Colibri, 2004, p. 178.

⁶⁹ Cassola Ribeiro, *Emigração Portuguesa: regulamentação emigratória do Liberalismo...*, p.46.

⁷⁰ Miriam Halpern Pereira, “A I República e...”, p.46.

⁷¹ Idem, ibidem, p. 46.

⁷² Cassola Ribeiro, *Emigração portuguesa: regulamentação emigratória do Liberalismo...*, p.46.

subordinado ao MI. Visando regular o engajamento de emigrantes e evitar a exploração, o artigo 12º obrigava os agentes de emigração a “realizar com cada um dos emigrantes aliciados um contrato escrito, em duplicado”⁷³ por meio do qual, o Governo esperava pôr fim ao pagamento de altas quantias a falsos engajadores por parte daqueles que desejavam emigrar e que somente quando chegados ao cais de embarque descobriam que haviam sido fraudados.

Ainda sobre o decreto de 1919, é importante ressaltar que este proibia a emigração aos: maiores de 60 anos que não apresentem contrato de trabalho; aos indivíduos que, padecendo de doença ou enfermidade, não estejam aptos a trabalhar; às mulheres solteiras com menos de 25 anos não sujeitas ao pátrio poder ou tutela e que partam desacompanhadas; aos indivíduos que, sem terem acordado com as autoridades competentes, deixem no país filhos menores; e aos menores de 14 anos desacompanhados de pais, tutores ou responsáveis.

Até a interrupção da I República pelo Golpe Militar de 28 de maio de 1926, não foram promulgadas outras leis de relevo na matéria.

Na Ditadura Militar

O Golpe que pôs fim à Primeira República portuguesa não trouxe, em matéria de emigração, grandes alterações em relação à política que vinha sendo desenvolvida. As preocupações com a regulação dos fluxos emigratórios e com a proteção do emigrante, decorrentes, sobretudo, das más condições em que viviam muitos portugueses no Brasil e das fraudes cometidas por falsos engajadores de mão-de-obra, bem como da fuga ao serviço militar, culminaram no Decreto nº 5:624, de 1919. A partir desta data – e até a institucionalização do Estado Novo pela Constituição de 1933 – a política emigratória segue as linhas traçadas durante o Governo de José Relvas. Os diversos diplomas sobre emigração publicados durante a Ditadura Militar prendem-se sobretudo às questões ligadas à saúde dos emigrantes e às condições de higiene dos navios.

A 28 de janeiro de 1927 foi publicado o decreto nº 13: 166, cujo primeiro parágrafo do artigo 22º tornava obrigatório, para a obtenção do passaporte de emigrante, apresentar um atestado de sanidade “passado pelo funcionário de saúde do concelho da residência do pretendente ou da cidade sede do governo civil onde tirar o passaporte”⁷⁴. Alguns meses depois, foi promulgado o decreto nº 13:620, de 28 de Abril de 1927, pelo qual era aprovado o Regulamento Técnico dos Serviços de Assistência Médica e Protecção aos Emigrantes Portugueses. O Regulamento estabeleceu os critérios que deviam ser utilizados pelos funcionários de saúde para passar ao emigrante o atestado de sanidade, bem como as competências dos médicos de bordo, a quem competia, dentre outras coisas, velar pela boa qualidade da alimentação servida nos navios e promover que fossem destinados alojamentos higiénicos e em boas condições para os emigrantes.

⁷³ Artigo 12º do Decreto nº 5:624, de 10 de maio de 1919, in: Cassola Ribeiro, *Emigração portuguesa: regulamentação emigratória do Liberalismo...*, p. 49.

⁷⁴ Parágrafo 1 do Artigo 22º do Decreto nº 13:166, de 28 de janeiro de 1927, in: Cassola Ribeiro, *Emigração portuguesa: regulamentação emigratória do Liberalismo...*, p. 65.

Um novo regulamento, ainda mais completo, foi aprovado pelo decreto nº 19:029, de 13 de novembro de 1930. O Regulamento dos Serviços de Assistência a Bordo de Navios Nacionais e Estrangeiros é composto por nove capítulos e 116 artigos ao longo dos quais são estabelecidas: as condições mínimas a que deveriam obedecer os alojamentos destinados aos emigrantes nos navios, a dieta a que os emigrantes deveriam ter acesso a bordo e as obrigações do pessoal de assistência que deveria acompanhar os emigrantes portugueses tanto nos navios nacionais quanto nos estrangeiros. Para efeitos do regulamento, eram considerados emigrantes os passageiros que viajassem “na 3ª classe, ou equivalente, ou em classes intermediárias até à 2ª classe, exclusive”⁷⁵.

As preocupações higienistas que estavam já presentes no decreto de 1919 e que se mantiveram e foram aprofundadas pelos diplomas aprovados durante a Ditadura Militar portuguesa não se restringiam à emigração. Como coloca João Cosme: “A segunda metade do século XIX e os primeiros anos da centúria seguinte ficaram marcados pela promulgação de medidas de defesa de saúde. Estas preocupações encontram-se dispersas por uma panóplia de diplomas jurídicos e visam múltiplos sectores da actividade humana”⁷⁶. O fenómeno não foi, contudo, uma exclusividade portuguesa, estando inserido num processo de crescente intervenção do Estado sobre o corpo, por um lado, e de expansão do discurso e da autoridade médica para outras esferas que não as das saúde observado um pouco por todo o mundo. Ao longo dos séculos XIX e XX, como bem coloca o filósofo Michel Foucault, “the body of the individual has become one of the chief objectives of State intervention, one of the major objects of which State must take charge”⁷⁷.

Não é de surpreender, assim, que no século XX cada vez mais a medicina e as medidas higienistas interferissem na política emigratória, mesmo porque cedo a emigração foi encarada como uma patologia da qual o emigrante era sintoma, de modo que o fenómeno era corriqueiramente aproximado do discurso médico. Metáforas como *sangria populacional* naturalizavam a aproximação entre migrações e medicina, dando aos médicos cada vez mais autoridade para se manifestarem sobre os deslocamentos populacionais. Como mostra Jorge Fernandes Alves, desde 1842 a legislação portuguesa obrigava a presença de um médico-cirurgião nos navios que transportavam emigrantes e, ainda no século XIX, as notícias de epidemias de febre-amarela e cólera que matavam emigrantes portugueses no Brasil assombavam as notícias sobre emigração em Portugal. A associação destas doenças com as altas temperaturas aconselhava os emigrantes a viajarem durante a estação fria e o medo das epidemias atingirem o continente europeu obrigava os passageiros que chegavam nos navios a uma quarentena nos lazaretos, que foram deixando de existir à medida que novas

⁷⁵ Artigo 1º do decreto nº 19:029, de 13 de Novembro de 1930. In: Cassola Ribeiro, *Emigração portuguesa: regulamentação emigratória do Liberalismo...*, p. 77.

⁷⁶ João Cosme, “As preocupações higio-sanitárias em Portugal (2ª metade do século XIX e princípio do século XX)”, *História – Revista da Faculdade de Letras*. Porto: III Série, vol. 7, 2006, p. 194.

⁷⁷ Michel Foucault, “The crisis of medicine or the crisis of anti-medicine?”, *Foucault Studies* (nº 1), 2004 [1979]. Traduzido por: Edgar C. Knowlton Jr. e Clare O’Farrell, p. 7.

práticas de controlo de sanidade eram adotadas⁷⁸. Se a medicalização da emigração não era uma novidade, a imposição da medicina aos indivíduos como uma ato de autoridade só atingiu as políticas emigratórias portuguesas em 1927, como se viu.

Para além das medidas sanitárias, a Ditadura elaborou o primeiro decreto que exigia habilitações literárias mínimas aos emigrantes. O Decreto-Lei 16:782, de 27 de Abril de 1929 exigia certificado de passagem para a 4ª classe aos maiores de 14 e menores de 45 anos. Como se verá na seção 3.2.1 do próximo capítulo, esta lei acabou por ser revogada diversas vezes até que a exigência se mantivesse, nos anos 1950.

Antes de adentrar na Constituição de 1933 e analisar as mudanças trazidas pelo Estado Novo em matéria de emigração, há que fazer algumas considerações. A legislação portuguesa sobre emigração tem sido caracterizada como restritiva, e as restrições, justificadas em função dos interesses da burguesia agrária portuguesa, interessada em impedir que os camponeses, em busca de melhores condições de vida, deixassem o país causando a redução da disponibilidade de mão-de-obra e obrigando a um aumento dos salários. Já Alexandre Herculano submetia a política emigratória aos interesses económicos de alguns, afirmando: “o que não posso é sentir essa repugnância absoluta, esses terrores profundos, ilimitados da emigração e o desejo de obstar a ela só para obter salários baixos para a agricultura”⁷⁹.

Esta interpretação foi mantida por Miriam Halpern Pereira, que ao analisar as políticas emigratórias portuguesas entre 1850 e 1930 afirmou que a orientação seguida pelo Governo português era repressiva, embora tolerante. Quer isto dizer que, para a autora, se a legislação portuguesa na matéria não seguiu os passos liberalizantes dos países industrializados da Europa – que reconheceram na emigração uma forma de resolver o excedente populacional e a pauperização desencadeada pela industrialização – a clandestinidade era tolerada com o objetivo de diminuir o excedente demográfico, sem, contudo, confrontar a burguesia agrária. Nas palavras da historiadora: “(...) em Portugal a antiga tradição repressiva de contenção da corrente emigratória persiste num momento em que a sua justificação demográfica desaparecera. A manutenção desta política fortemente limitativa da emigração, até a década de 70, deve-se à forte influência da burguesia agrária e da classe senhorial na estrutura económica e política portuguesa”⁸⁰. E ainda: “com a implantação da monarquia constitucional, a política de emigração não sofreu modificação substancial. Embora a Carta Constitucional estipulasse a liberdade de emigrar, sujeitava-a a posterior regulamentação. Ora, as leis subsequentes e nomeadamente os regulamentos policiais procuraram limitar a emigração e prolongaram assim a anterior tradição portuguesa”⁸¹.

⁷⁸ Jorge Fernandes Alves, “Emigração e sanitarismo: Porto e Brasil no Século XIX”, *Ler História* (nº 48), 2005, pp. 141-156.

⁷⁹ Alexandre Herculano, “A Emigração”, *Opúsculos*. Citado por: Joel Serrão, “Conspecto histórico...”, p. 612.

⁸⁰ Miriam Halpern Pereira, *A política portuguesa...*, 2002, p. 82-83.

⁸¹ Idem, *ibidem*, p. 80.

Ainda de acordo com Miriam Halpern Pereira, eram os mesmos interesses da burguesia agrária que se escondiam por detrás dos discursos moralistas realizados pelas classes dirigentes:

O desejo de mudança de estatuto social é muito mal recebido inicialmente pelas classes dirigentes, que o criticam num plano moral, associando-o à ambição desmedida de riqueza (...). Subjacente a esta visão moralista descobrem-se os interesses da burguesia agrária, a inquietação diante da diminuição da reserva de mão-de-obra, base das migrações internas Norte-Sul e da estabilidade dos salários, esta última preocupação partilhada igualmente pela burguesia industrial⁸²

Percebe-se assim que pela perspectiva adotada, o campo do direito é subjugado ao campo económico, uma vez que o carácter proibitivo da legislação portuguesa decorria dos interesses económicos da classe dominante. Mais do que isso: as restrições legais mascarariam, apenas, uma realidade tolerante com o objetivo de não desagradar a classe dominante, e os discursos das classes dirigentes, por sua vez, seriam um véu que encobriria interesses classistas.

Sem negar a importância das preocupações económicas acarretadas pelo fenómeno emigratório ou da ameaça que este representava tanto para a burguesia agrária quanto para burguesia industrial, há que ponderar, por um lado, o mecanicismo que reduz o direito e os discursos ao campo da economia, e por outro, o próprio carácter restritivo da legislação. Com relação ao primeiro ponto, há que reconhecer que, como bem colocou o jurista e historiador António Manuel Hespanha, o direito, embora seja perene a outras práticas humanas, não está atrelado “à satisfação direta e integral das aspirações jurídico-políticas da classe dominante”⁸³. Ou seja, o autor, recusando toda e qualquer redução da complexidade da sociedade a uma única lógica, propunha “superar uma conceção mecanicista das relações entre o sistema jurídico e a base económica, ou seja, uma conceção que configure o direito como decorrendo diretamente e sem quaisquer mediações das relações estabelecidas ao nível do aparelho de produção económica”⁸⁴. Ainda que a prática do direito seja perene a elementos que lhe são externos, ela desfruta de autonomia, e está sujeita a uma estrutura subjacente que lhe é própria.

Relativamente ao segundo ponto, e ainda relacionado ao primeiro, é importante apresentar a interpretação dada por Costa Leite. Para este autor, o período que vai de 1855 a 1914 “pode ser descrito como um período liberal da emigração, mesmo em Portugal, se tomarmos a expressão não no sentido britânico, mas na sua acepção continental, compatível com a existência de um controlo administrativo”⁸⁵. O autor, relativizando a importância da clandestinidade e refletindo acerca do seu significado, analisa a legislação de emigração portuguesa por ela mesma, sem ver nela uma decorrência direta da ordem económica. Assim, Costa Leite compara a regulamentação imposta ao fluxo emigratório neste período com

⁸² Idem, *ibidem*, p. 113.

⁸³ António Manuel Hespanha, *A história do direito na história social*. Lisboa: Livros Horizonte, 1978, p. 24.

⁸⁴ Idem, *ibidem*, p. 25.

⁸⁵ J. Costa Leite, “A emigração portuguesa: a lei e os números (1855-1914)”, *Análise Social*, vol. XXIII (97), 1987, p. 465.

aquela do Antigo Regime e do Estado Novo, tendo em consideração a indignação causada na sociedade portuguesa pelos “abusos derivados de dívidas aos comandantes e de contratos irregulares”⁸⁶ e conclui que “as condições para a emissão de passaporte são fáceis de entender segundo o espírito da época e não configuram qualquer orientação restritiva”⁸⁷. O mesmo não se pode dizer com relação aos “indivíduos sujeitos a obrigações militares”⁸⁸, estes sim, alvo de uma política restritiva, menos em decorrência direta da política de emigração e mais em função “da necessidade de salvaguardar o preenchimento dos contingentes militares”⁸⁹. Assim, quando se verificavam medidas de restrição da emigração elas se deviam menos em função dos interesses económicos da burguesia rural e industrial e mais da necessidade de preencher os contingentes militares votados no Parlamento.

O mesmo não se pode dizer, contudo, do período iniciado em 1933, quando a Constituição Política do Estado Novo submeteu efetivamente a política emigratória aos interesses económicos nacionais.

No Estado Novo

Se as primeiras medidas de carácter mais restritivo foram ensaiadas pela Ditadura Militar, foi o regime salazarista que restringiu a liberdade de emigrar, subordinando, constitucionalmente os interesses individuais aos interesses económicos nacionais. Deste modo, pelo artigo 31º, da Constituição de 1933 – que instituiu o Estado Novo português – o Estado tem:

O direito e a obrigação de coordenar e regular superiormente a vida económica e social com os objectivos seguintes:

- 1º Estabelecer o equilíbrio da população, das profissões, dos empregos, do capital e do trabalho;
- 2º Defender a economia nacional das explorações agrícolas, industriais e comerciais de carácter parasitário ou incompatíveis com os interesses superiores da vida humana;
- 3º Conseguir o menor preço e o maior salário compatíveis com a justa remuneração dos outros factores da produção, pelo aperfeiçoamento da técnica, dos serviços e do crédito;
- 4º Desenvolver a povoação dos territórios nacionais, proteger os emigrantes e disciplinar a emigração⁹⁰.

Como se pode perceber, portanto, a Constituição de 1933 subordinou a política emigratória à política económica nacional e, diferentemente da legislação de emigração da Monarquia Constitucional, que tentava dissuadir a emigração em proveito da colonização da África portuguesa, pelo parágrafo 4º do Artigo 31º, o Estado teria o direito de disciplinar a emigração em função deste propósito superior. Sem mais nada referir a respeito, a Constituição deixava em aberto as medidas que o Estado poderia tomar para atingir seus objetivos superiores, podendo, inclusive proibir a emigração (como aconteceu em Março de 1947, conforme se verá).

⁸⁶ Idem, *ibidem*, p. 466.

⁸⁷ Idem, *ibidem*, p. 466.

⁸⁸ Idem, *ibidem*, p. 466.

⁸⁹ Idem, *ibidem*, p. 466.

⁹⁰ Artigo 31º da Constituição Política de 22 de Fevereiro de 1933. Diário do Governo, I Série, nº 43, p. 230.

Em função, sobretudo, da crise económica mundial e da eclosão do conflito bélico em 1939, o fluxo emigratório durante toda a primeira década do regime salazarista manteve-se baixo e não foi objeto de grandes preocupações do governo de Salazar até 1944. Quando a Segunda Guerra Mundial dava já sintomas de se aproximar do fim, a 5 de Setembro de 1944 foram publicados dois decretos (o Decreto-Lei nº 33:917 e o Decreto nº 33:918) que definiam os tipos, as finalidades e condições de obtenção dos passaportes. O passaporte de emigrante mantinha-se como uma exigência desnecessária àqueles que se destinavam às colónias portuguesas, e sua concessão “continuava a reger-se pela legislação em vigor”⁹¹, nomeadamente, o Decreto nº 5:624, de 10 de Maio de 1919. É interessante, contudo, abordar o artigo 17º, pelo qual era vedada a concessão de passaporte ordinário a “operários de qualquer indústria ou trabalhadores rurais”⁹², excepto “os casos especiais de turismo e viagens culturais, devidamente comprovados por testemunhas ou organismos idóneos”⁹³. Estes, por sua vez “deverão assinar um compromisso de que o impetrante não vai emigrar”⁹⁴. Como bem coloca Cassola Ribeiro, para o legislador de então “turista operário ou turista trabalhador rural só em casos muito especiais poderiam existir”⁹⁵.

Evidentemente, o Governo visava limitar e dificultar a circulação de trabalhadores agrícolas e industriais, assegurando a reserva de mão-de-obra no território nacional. Alguns meses depois, o Decreto nº 34: 330 de 27 de Dezembro de 1944 definiu, para efeitos de atribuição de passaporte de emigrante em consonância com o Decreto nº 33:918, quem eram considerados *emigrantes*, colocando fim à definição do *emigrante* em função da classe em que viajava no navio⁹⁶ (ver “Tabela de legislação”, anexo 4).

De tudo o que ficou dito até o momento, percebe-se que ao longo da Monarquia Liberal e da primeira República a principal preocupação do Estado com relação à emigração era articular a liberdade individual a emigrar com um controle estatal, que visava, sobretudo, conter a ação de engajadores fraudulentos e exploradores de mão-de-obra portuguesa, uma vez que os *dramas da emigração* causados pela *escravatura branca* eram notícia constante na imprensa portuguesa. Além disso, preocupava o Estado, especialmente em tempos de guerra, a emigração de mancebos. Durante a Ditadura Militar, num contexto de expansão das fronteiras da medicina, aprofundaram-se as preocupações sanitárias e impuseram-se as primeiras medidas mais restritivas da emigração. Esta tornou-se dependente dos interesses nacionais do Estado com a instauração do Estado Novo português, em 1933. Às vésperas do fim da Segunda-Guerra Mundial, algumas medidas não diretamente ligadas à emigração

⁹¹ Artigo 26º do Decreto nº 33:918, de 5 de Setembro de 1944. Diário do Governo, I Série, nº 197, p. 213.

⁹² Artigo 17º do Decreto nº 33:918, de 5 de Setembro de 1944. Diário do Governo, I Série, nº 197, p. 212.

⁹³ Parágrafo 1 do Artigo 17º do Decreto nº 33:918, de 5 de Setembro de 1944. Diário do Governo, I Série, nº 197, p. 212.

⁹⁴ Parágrafo 2 do Artigo 17º do Decreto nº 33:918, de 5 de Setembro de 1944. Diário do Governo, I Série, nº 197, p. 212.

⁹⁵ Cassola Ribeiro, *Emigração Portuguesa – aspectos relevantes relativos às políticas adoptadas no domínio da emigração portuguesa desde a última guerra mundial. Contribuição para o seu estudo*. Porto: Secretário de Estado das Comunidades Portuguesas, Instituto de Apoio à Emigração e às Comunidades Portuguesas, 1986, p. 2.

⁹⁶ Artigo 2º do Decreto nº 34:330, de 27 de Dezembro de 1944, in: Cassola Ribeiro, *Emigração Portuguesa – aspectos relevantes...*, p. 11.

foram tomadas, dificultando a saída de operários e trabalhadores rurais do país com passaporte ordinário, pois estes poderiam ter o intuito de emigrar.

Como se verá nos capítulos seguintes, no pós-Guerra, com o aumento dos fluxos emigratórios, a emigração entra para a ordem do dia das preocupações de um regime ditatorial que visava legitimar-se face à expansão do demoliberalismo no Ocidente europeu. Em 1947 foi criada a JE que recontextualizou os discursos *regulador* e *protetor* sobre a emigração presentes no período liberal, trazendo-os para dentro de um regime autoritário. São as causas desta recontextualização que se procurará melhor compreender no capítulo seguinte.

Antes de prosseguir, contudo, é fundamental apresentar o debate teórico-historiográfico acerca do caráter do regime salazarista, bem como algumas das suas características mais relevantes para este trabalho e enquadrar as mudanças sofridas pelo Estado Novo português no pós-Guerra. Será ainda abordada a forma pela qual a emigração passava a ser compreendida nos países demoliberais a partir de 1948.

2. O Estado Novo, o Pós-Guerra e a Emigração como um direito humano

2.1. Para uma caracterização do Estado Novo português

A Constituição de 1933 é o marco do início de um regime cuja natureza tem gerado algumas controvérsias. Sete anos depois do golpe que a 28 de Maio de 1926 derrubara a Primeira República Portuguesa, institucionalizava-se o Estado Novo português por uma Constituição que resultara dos trabalhos iniciados provavelmente três anos antes e que coroava o “processo tortuoso, altamente complexo e eivado de escolhos e dificuldades”⁹⁷ de ascensão de Oliveira Salazar ao poder. Iniciava-se então, a mais longa ditadura da Europa do século XX, que embora contemporânea dos regimes totalitários do entre guerras teve que esperar pelo fim dos anos 1960, quando os estudos sobre aqueles já iam avançados, para ser incluído numa obra que tratava do fascismo⁹⁸. O salazarismo, embora constasse de uma obra sobre o fascismo, era demarcado do tipo ideal do totalitarismo, pois “segundo a maioria dos autores, não possuía as características que demarcavam o fascismo das clássicas ditaduras. Faltava-lhe a liderança carismática, um partido único mobilizando as massas, uma ideologia expansionista e guerreira, a tendência totalitária”⁹⁹. Assim, o caso português era enquadrado num outro tipo ideal de regime, conceptualizado pelo politicólogo Juan Linz em 1964: o regime *autoritário*.

⁹⁷ António de Araújo, *A lei de Salazar, estudos sobre a Constituição política de 1933*. Coimbra: Edições Tenacitas, 2007, p. 20.

⁹⁸ A obra em questão intitula-se *European fascism*, foi organizada por Stuart Woolf e publicada na Inglaterra em 1968. A preocupação dos autores “era a de encontrar os elementos comuns a todos os regimes ditatoriais de direita na Europa do período entre as duas guerras mundiais” e “o artigo sobre Portugal era da autoria de Hermínio Martins” (António Costa Pinto, *O salazarismo e o fascismo europeu: problemas de interpretação nas ciências sociais*. Lisboa: Editorial Estampa, 1992, p.20).

⁹⁹ António Costa Pinto, *O salazarismo...*, p. 20.

Segundo a definição de Linz: “os regimes autoritários são sistemas políticos com um pluralismo político limitado, não responsável; sem uma ideologia-guia elaborada (mas com mentalidades distintas); sem mobilização política intensiva ou extensiva (exceptuando em alguns momentos do seu desenvolvimento); e na qual um líder (ou ocasionalmente um pequeno grupo) exerce o poder com limites mal definidos mas bastante previsíveis”¹⁰⁰. Assim, a sobrevivência, no interior do regime, de diversos grupos de interesse; a baixa militância política, e mesmo a despolitização promovida pelos regimes autoritários e o papel limitado do partido único, fizeram com que o Estado Novo português emergisse “como exemplo da variante autoritária em quase todas as obras que fundamentaram a moderna ciência política”¹⁰¹.

O caráter *autoritário* e não *totalitário* do salazarismo está longe, contudo, de ser um consenso na historiografia portuguesa. Se autores como António Costa Pinto e Manuel Braga da Cruz, na viragem dos anos 1980 para os anos 1990, demarcaram o salazarismo do nazismo alemão e do fascismo italiano; Manuel Villaverde Cabral e Manuel de Lucena aproximaram o regime português dos regimes totalitários. Nas palavras de Villaverde Cabral: “o uso do termo *fascismo* para designar o regime que, a partir da intervenção militar de 28 de maio vai até à beira da segunda guerra mundial *parece-me* legítimo (...)”¹⁰². O mesmo autor afirma ainda que: “quer em Portugal, quer em Itália foi dramática e duravelmente erradicada qualquer forma de mecanismos liberais de representação (...), substituindo-a inteiramente nova combinação de nacionalismo, corporativismo social e económico, partido único mais repressão sistemática (...) a todos os níveis da vida social”¹⁰³.

De outra parte, para Manuel Braga da Cruz, a dependência da União Nacional face ao governo, o nacionalismo tradicionalista e a ausência de mobilização das massas seriam algumas das características do Salazarismo que o demarcariam do totalitarismo e permitiriam defini-lo como “um autoritarismo de dominação acentuadamente tradicional, e de um exercício marcadamente paternalista do poder político”¹⁰⁴. Comungando com Braga da Cruz, António Costa Pinto afirmou: “No ascenso autoritário da primeira metade do século XX o fascismo constituiu um movimento e um regime particular. Portugal integrou-se sem dúvida neste movimento, mas desconheceu os factores que individualizaram o segundo e o distinguiram da maré ditatorial que povoou parte da Europa neste período”¹⁰⁵.

Sem dispor de mais espaço, neste trabalho, para aprofundar o debate acerca do caráter do Estado Novo português, há contudo que apresentar duas posições mais recentes e de grande interesse. A primeira delas é do historiador João Paulo Avelãs Nunes, para quem o

¹⁰⁰ Juan Linz, “A Authoritarian Regime: Spain”, in: Erik Allardt e Yrjo Littunen (eds.), *Cleavages, Ideologies and Party Systems*. Helsinki:1964, p. 255. Citado por: António Costa Pinto, *O salazarismo...*, p. 26, 27.

¹⁰¹ António Costa Pinto, *O salazarismo...*, p. 28.

¹⁰² Manuel Villaverde Cabral, “Sobre o fascismo e o seu advento em Portugal: ensaio de interpretação a pretexto de alguns livros recentes”, *Análise Social*, vol. XII (48), 1976, p. 914.

¹⁰³ Manuel Villaverde Cabral, “Portuguese Fascism in Corporative Perspective”, *Paper presented at the 12th IPSA World Congress*, Rio de Janeiro, 1982, p. 3. Citado por: António Costa Pinto, *O salazarismo...*, p. 92.

¹⁰⁴ Manuel Braga da Cruz, *O Partido e o Estado no Salazarismo*. Lisboa: Presença, 1988, p. 256.

¹⁰⁵ António Costa Pinto, *O salazarismo...*, p. 133.

tipo ideal do regime totalitário, se levado à risca deixa de ser operativo e aplica-se apenas ao Terceiro Reich nacional-socialista. Deste modo, considerando “que é sempre possível enumerar múltiplas discrepâncias entre toda e qualquer realidade e os conceitos utilizados no seu estudo”¹⁰⁶, o autor opta “por considerar que, apesar das transformações resultantes da evolução dos condicionalismos internos e externos no Portugal dos anos de 1932 ou 1933 até 1974 e na Espanha franquista (...) vigoraram regimes fascistas de tipo tendencialmente totalitários”¹⁰⁷.

A segunda posição de relevo, que se aproxima daquela, é a do historiador Fernando Rosas. O autor, considerando contribuições mais recentes na área da propaganda, da educação nacional, do controlo do regime sobre o lazer das classes populares e da política salazarista para as mulheres, afirma que nos anos 30 e 40, o salazarismo “tentou, também ele «resgatar as almas» dos portugueses, integrá-los sob a orientação unívoca de organismos estatais de orientação ideológica”¹⁰⁸. Deste modo, e neste contexto, Rosas sustenta a ideia de que “o Estado Novo, à semelhança de outros regimes fascistas ou fascizantes da Europa alimentou e procurou executar, a partir de órgãos do Estado especialmente criados para o efeito, um projecto totalizante de reeducação dos «espíritos»”¹⁰⁹. Por meio, portanto, de uma análise dos aparelhos de propaganda e inculcação do regime, que visavam *resgatar as almas* e criar um *homem novo*, Rosas conclui pela “apetência totalitária” do salazarismo. Assim, para este autor, sem prejuízo das particularidades do regime português, este era um “fenómeno de natureza histórica idêntica, mas de expressão diferenciada relativamente ao movimento genérico dos fascismos europeus desse período”¹¹⁰.

Este trabalho, sem negar as discrepâncias entre o conceito teórico forjado por politicólogos e a realidade histórica, sempre mais complexa e de difícil apreensão (o que acaba por fazer com que ela própria tenha, muitas vezes, que ser moldada para caber dentro do conceito), compreenderá o regime salazarista como um regime de tipo *autoritário* sobretudo em função do seu carácter paternalista, particularmente claro no que diz respeito à política emigratória. Buscando antes desmobilizar politicamente as classes populares, com o objetivo de legitimar seu poder forte, a elite política do Estado Novo construiu um regime que “com sua indiscutível especificidade, também participou neste período histórico [dos regimes totalitários]”¹¹¹, já que teve também o “propósito de fabricar pela força, sem alternativa, violentando os espaços tradicionais da privacidade ou da autonomia, um novo ser virtuoso que fosse o suporte da defesa e da reprodução da «ordem nova»”¹¹².

¹⁰⁶ João Paulo Avelãs Nunes, “Tipologias de regimes políticos. Para uma leitura neomoderna do Estado Novo e do Nuevo Estado”, *Revista Portuguesa de História*, XXXVI, 2000, p. 319.

¹⁰⁷ Idem, *ibidem*, p. 319.

¹⁰⁸ Fernando Rosas, “O Salazarismo e o homem novo: ensaio sobre o Estado Novo e a questão do totalitarismo”, *Análise Social*, vol. XXXV (157), 2001, p. 1032.

¹⁰⁹ Idem, *ibidem*, p. 1032.

¹¹⁰ Idem, *ibidem*, p. 1032.

¹¹¹ Idem, *ibidem*, p. 1054.

¹¹² Idem, *ibidem*, p. 1054.

Este aspeto, trazido por Fernando Rosas, da criação de um *homem novo* pelo regime salazarista é de grande relevância analítica para este trabalho. De acordo com o historiador, ao longo dos anos 30 e 40, a despeito das clivagens internas de um regime que agregava e arbitrava diversas facetas da direita portuguesa, o Estado Novo definiu “um discurso propagandístico claro, agressivo, fundamentador de uma «nova ordem»”¹¹³, com o objetivo de “estabelecer uma ideia mítica da «essencialidade portuguesa», transtemporal e transclassista que o Estado Novo reassumira ao encerrar o «século negro» do liberalismo”¹¹⁴. Dos diversos *tropos* essenciais identificados por Rosas no discurso estado-novista, interessam particularmente para este trabalho, o *mito do novo nacionalismo*, o *mito da ruralidade* e o *mito da pobreza honrada*. De acordo com estes, Portugal seria um país *essencialmente rural*, pois as verdadeiras qualidades da raça emanavam de uma ruralidade tradicional. Consequentemente, Portugal estava destinado a ser um país *essencialmente pobre* no interior do qual não havia ambições desmesuradas, pois todos viviam honradamente de acordo com o seu destino. O Estado Novo seria assim, não mais um regime político, mas o único que nascera das características próprias da Nação. Ao contrário do *liberalismo*, que teria sido um regime estranho às características nacionais, e por isso anti-nacional e a-histórico, o regime de Salazar era legítimo pois provinha da *essencialidade da Nação portuguesa*.

Estes valores, como bem coloca Fernando Rosas, não eram “uma moral abstracta e genericamente informadora dos comportamentos em sociedade. Significavam uma moral de re-educação, de regeneração colectiva e individual, da qual resultaria, pela acção do Estado nos vários níveis das sociabilidades públicas e privadas o moldar desse especial «homem novo»” capaz de compreender e interpretar o destino ontológico da nação portuguesa, que se lhe sobrepunha, cujos interesses estavam acima de qualquer interesse individual e disruptor. Desta forma, pode-se dizer que o Estado Novo criou discursivamente todo um sistema moral que abrangia todas as atividades humanas e as qualificava como boas ou más, consoante os interesses deste *todo nacional*.

O discurso do Estado Novo e este sistema moral por ele criado não deve ser compreendido como uma *ideologia* no sentido de um discurso que destorce a realidade pois, como bem coloca António Manuel Hespanha, se aceitar-se a existência de uma *ideologia*, aceita-se que “existam discursos não deformados, dando neutralmente conta da realidade”¹¹⁵. Este sistema é portanto, mais do que uma mera aparência que esconde uma realidade. Como todos os demais discursos, o discurso salazarista visava mesmo *criar* uma realidade¹¹⁶. O *homem novo* que o regime queria criar, não apenas por meio das propagandas veiculadas pelo

¹¹³ Idem, *ibidem*, p. 1034.

¹¹⁴ Idem, *ibidem*, 1034.

¹¹⁵ António Manuel Hespanha, “Categorias. Um pouco de teoria da história”. In: *Imbecillitas* : As bem-aventuranças da inferioridade nas sociedades de Antigo Regime. São Paulo: Annablume, 2010, p. 43.

¹¹⁶ A obra de Victor Klemperer sobre a linguagem do nazismo é fundamental para se compreender o poder dos discursos dos regimes com apetências totalizantes. Pensando acerca da “desnazização” da Alemanha do Pós-Guerra, o autor afirma: “it isn’t only Nazi actions that have to vanish, but also the Nazi cast of mind, the typical Nazi way of thinking and its breeding-ground: the language of Nazism. What a number of concepts and feelings it has corrupted and poisoned!” (Victor Klemperer, *The language of the Third Reich*. Nova York: Continuum International Publishing Group, 2006, p. 2 Tradução de Martin Brady).

SPN, mas por uma série de Instituições¹¹⁷ que *materializavam* o discurso, era modesto, patriótico, bondoso, não violento e passivo.

Se durante os primeiros anos do Estado Novo, como já dito, a emigração não constituiu propriamente um problema, de modo que nenhuma Instituição foi criada para tratar especificamente do assunto até o fim da Segunda Guerra Mundial, é fácil perceber que, dentro do sistema moral que o regime criara, o emigrante não se enquadrava no arquétipo do *homem novo*. Ainda que, como mostrou Heloísa Paulo¹¹⁸, o regime salazarista tenha expandido sua propaganda para as colónias de emigrantes portugueses estabelecidas, sobretudo, no Brasil, com o objetivo de assegurar o apoio dos expatriados, a propaganda interna desvalorizava a ambição do *emigrante*, que abandonava a Pátria em busca do enriquecimento próprio. O terceiro texto que serve de epígrafe a este capítulo, retirado de uma peça de Teatro premiada pelo SPN nos anos 1940 evidencia este ponto. Outro exemplo é trazido por Luis Reis Torgal, que lembra o livro *Diário de um Emigrante*, de Joaquim Paço d'Arcos, cuja história dramática e pouco encorajadora de um emigrante português no Brasil foi premiada em 1936¹¹⁹.

Mesmo antes do fim da Guerra, contudo, a situação se altera e se inicia, nas palavras de Fernando Rosas “um processo de contenção e relativa «desfacização» do regime”¹²⁰ que passa, então por “uma espécie de progressiva formalização das instituições de inculcação, com a manutenção dos velhos dispositivos institucionais, mas uma paulatina mudança dos seus conteúdos discursivos”¹²¹. É neste contexto que o aumento da emigração obriga à criação de um órgão que dela se ocupe, recuperando os antigos discursos *protetor* e *regulador* da Monarquia Liberal e da Primeira República, com o objetivo de legitimar, também neste fenómeno, a interferência de um Estado autoritário que lutava contra o tempo para se manter no poder. Se a emigração era inevitável e o *homem novo*, pobre, modesto e pouco ou nada ambicioso, um anacronismo, havia que criar um *emigrante* passivo e dependente do Estado. No contraditório quadro de mudanças do Pós-Guerra, a legitimação da ação estatal misturava no sistema moral criado pelo regime, as máximas do liberalismo que ele buscava combater.

2.2. O Estado-Novo do Pós-Guerra e a emigração no Ocidente demoliberal

A despeito da posição neutral assumida por Portugal na Guerra de 1939-1945, o fim do conflito e a vitória dos aliados teve grandes repercussões no país. Em primeiro lugar, a Segunda Guerra Mundial demonstrou a fragilidade da economia portuguesa, evidenciando sua grande dependência externa “desferindo simultaneamente um rude golpe no postulado teórico

¹¹⁷ Dentre elas, podem-se citar a FNAT, “mais um órgão estatal de grande importância como reprodutor da ideologia salazarista virado, sobretudo, para o lazer dos trabalhadores” (Luis Reis Torgal, “Estado Novo e Intolerância: repressão e reprodução ideológica), in: Maria Luiza Tucci Carneiro e Frederico Croci (orgs.), *Tempos de Fascismos: ideologia, Intolerância, Imaginário*. São Paulo: Edusp, 2010, p. 123) e as Casas do Povo que tinham “por objetivo a formação de caracteres fortes, de trabalhadores activos e de cidadãos inteiramente voltados ao serviço da Pátria” (Luis Reis Torgal, “Estado Novo...”, p. 121).

¹¹⁸ Heloísa Paulo, *Aqui também é Portugal: a colónia portuguesa do Brasil e o salazarismo*. Coimbra: Quarteto, 2000.

¹¹⁹ Luis Reis Torgal, “Estado Novo...”, p. 138.

¹²⁰ Fernando Rosas, “O salazarismo e o homem novo...”, p. 1047.

¹²¹ Idem, *ibidem*, p. 1047.

que vinha seguindo”¹²², o corporativismo. A inevitável adoção de uma *economia de guerra* conduziu a uma crescente intervenção do papel do Estado na atividade económica, tanto durante, quanto após a Guerra. Mas esta não foi a única consequência. A vitória dos aliados significou o início de uma nova ordem internacional. A *Era dos Fascismos* acabou, abrindo espaço à expansão do demoliberalismo nos países ocidentais que iniciaram uma verdadeira batalha ideológica contra os países soviéticos.

Portugal, cuja dependência externa era cada vez mais evidente, estava isolado com seu regime autoritário e um Império Colonial crescentemente questionado. A publicitação dos horrores cometidos pela Alemanha Nazi levou à conscientização de que o princípio da autodeterminação dos povos não deveria ser um privilégio europeu, mas também dos povos colonizados. A consagração do direito de autodeterminação no capítulo XI da Carta da Organização das Nações Unidas, criada em 1945, pressionava Portugal a assegurar a independência das suas colónias. Desta forma, o regime foi obrigado a discutir alterações legais de modo a adaptar o país à nova ordem internacional. Em 1951, substituiu-se o termo *colónias* por *províncias ultramarinas* com o objetivo de afirmar a unidade nacional e convencer a opinião pública internacional de que Portugal era uma nação multiétnica e multiterritorial que não dominava outros povos.

Outras reformas tiveram ainda que ser feitas com o objetivo de legitimar o regime face à nova ordem demoliberal que se configurava no Ocidente. Como coloca Manuel Braga da Cruz, Salazar apressou-se “a reivindicar para o regime a qualificação de democrático”¹²³, afirmando que o “o Estado corporativo ‘seria uma democracia orgânica mais realista, mais fecunda que a democracia individualista’”¹²⁴. Temendo a reação internacional o regime atenuou, também, a repressão e chegou a aceitar algum pluralismo no interior da situação. A antiga Polícia de Vigilância e Defesa do Estado perdeu a *vigilância* e transformou-se na Polícia Internacional de Defesa do Estado e, por sua vez, o Serviço de Propaganda Nacional perdeu a palavra *propaganda*, demasiado associada aos regimes totalitários, e passou-se a chamar Secretariado Nacional de Informação e Turismo. Para além das reformas internas, externamente o novo período caracterizou-se pela inserção de Portugal nos processos de agrupamento internacionais. Assim, já em 1946, Portugal fez um pedido de admissão à ONU, que foi vetado; em 1948 o país aderiu à OECE e em 1949, assinou o Tratado do Atlântico Norte. Após uma primeira recusa do *Plano Marshall*, em setembro de 1947, o regime salazarista vê-se obrigado a solicitar a ajuda americana exatamente um ano depois.

No momento em que o regime passava por todas estas reformas, a emigração portuguesa voltava a crescer. Internacionalmente, a expansão dos princípios liberais atingia também o domínio dos deslocamentos populacionais, que, após um longo período de restrições, voltavam a ser considerados um direito. Em 1948, a Declaração Universal dos

¹²² Maria Fernanda Rollo, “Desmandos da Organização Corporativa e Reencontros do Corporativismo no Rescaldo da II Guerra. O Inquérito à Organização Corporativa em 1947”, in: Fernando Rosas e Álvaro Garrido (orgs.), *Corporativismo, Fascismos, Estado Novo*. Coimbra, Almedina, 2012, p. 193

¹²³ Manuel Braga da Cruz, *O Partido e o Estado no Salazarismo*. Lisboa: Editorial Presença, 1988. p. 42.

¹²⁴ Salazar, *Diário de Notícias*, 14 de Novembro de 1945. Citado por Manuel Braga da Cruz, *O Partido...*, p. 42.

Direitos do Homem consagrou, então, a emigração como um direito humano inalienável. Segundo o Artigo 71º da Declaração: “Everyone has the right to leave any country, including his own and to return to his country”. Os países demoliberais do Ocidente reconheciam a emigração como uma escolha individual e legítima que apenas em casos especiais poderia ser limitada pelo Estado.

O reconhecimento do direito a emigrar era também uma forma de assegurar a melhor distribuição da mão-de-obra pelos países ocidentais, cujas economias se reerguiam. Neste contexto, a antiga Organização Internacional para os Refugiados deu origem, em 1951, ao Comitê Intergovernamental para Migrações Europeias, que visava “o fomento a processos migratórios oriundos de situações variadas: de migrações de perfil marcadamente econômico a fluxos produzidos por conflitos étnicos, políticos e religiosos”¹²⁵. Ou seja, reconhecia-se que não eram apenas os refugiados de guerra, ou aqueles que sofriam perseguições político-ideológicas que precisavam de apoio, mas também, aqueles que fugiam da miséria em busca de uma situação económica melhor. Estes últimos poderiam, ainda, ser recolocados em países que viviam um aquecimento económico, mas que sofriam um *deficit* de mão-de-obra, colaborando, assim, para um mais rápido desenvolvimento dos países ocidentais. De acordo com o politicólogo Odair da Cruz Paiva, a nova gestão dos deslocamentos populacionais por meio de organismos multilaterais que apontavam para a redução da autonomia dos governos nacionais na resolução de problemas internos (como excesso de mão-de-obra) demonstrava “a influência (económica e geopolítica) inequívoca dos Estados Unidos”¹²⁶.

Embora o Estado Novo fosse obrigado a se aproximar, contra a vontade do Presidente do Conselho, dos novos agrupamentos internacionais, Portugal foi o único país ocidental a não aderir ao CIME. Como se verá mais adiante, mesmo a Espanha franquista integrou o Comitê e, pouco tempo depois, alterou a sua forma de compreender a emigração. De um *problema social*, os fluxos emigratórios espanhóis passaram a ser vistos como uma oportunidade de desenvolver a economia do país e legitimar o regime de Franco externamente. Em Portugal, contudo, ao primeiro sinal de que a emigração poderia voltar a atingir os marcos da década de 1910, criou-se, em 1947 uma instituição para lidar com o *problema* da forma autónoma que convinha ao regime. A estrutura da JE e seus discursos fundadores foram elaborados com vistas a garantir ao Estado a regulação e o controle da emigração, que, embora fosse considerada pelo regime um *direito* aos moldes demoliberais, era subjugada aos interesses nacionais que se mantinham, dentro da moral criada pelo regime, como superiores aos interesses individuais. Era ainda, tarefa da JE assegurar a proteção dos emigrantes, outro valor moral de um regime que exercia sua força “autoritária, mas numa lógica paternal e de benevolência”.¹²⁷ Por meio dos discursos *regulador* e *protetor*, materializados não numa propaganda de tipo fascista, mas numa instituição com caráter

¹²⁵ Odair da Cruz Paiva, “Migrações Internacionais pós Segunda Guerra Mundial: a influência dos EUA no controle e gestão dos deslocamentos populacionais nas décadas de 1940 a 1960”. Anais do XIX Encontro Regional de História: Poder, Violência e Exclusão. ANPUH/SP, 8 a 12 de Dezembro de 2008.

¹²⁶ Idem, *ibidem*.

¹²⁷ Luis Reis Torgal, “Estado Novo...”, p. 106.

meramente administrativo, o regime criava um emigrante passivo e dependente do Estado, e legitimava, face à crescente pressão internacional, sua interferência num direito humano natural e inalienável.

Se durante os dez primeiros anos da Instituição as saídas se mantinham num volume razoável, dando a ideia de que em função da JE o direito de emigrar era respeitado, ainda que controlado com vistas a proteger os interesses dos emigrantes, nos anos 1960, com a facilidade de emigrar *a salto*, a legitimidade do organismo foi posta em causa.

CAPÍTULO II. A JUNTA DA EMIGRAÇÃO E O COMBATE AO DISCURSO LIBERAL (1947-1959)

(...) E a instituição responde: “você não tem porque temer começar; estamos todos ai para lhe mostrar que o discurso está na ordem das leis; que há muito tempo se cuida da sua aparição que lhe foi preparado um lugar que o honra, mas o desarma; e que se lhe ocorre ter algum poder, é de nós, só de nós que ele advém”¹²⁸

No contexto do pós-Guerra, em que o regime se viu obrigado a realizar inúmeras reformas para se adaptar à nova conjuntura internacional, foi criada uma instituição centralizadora dos assuntos relativos à emigração portuguesa, a qual tenderia a aumentar com o fim do conflito. Antecipando-se, portanto, ao *boom* emigratório dos anos 1950, o Governo criou, por decreto, a Junta da Emigração (JE) – subordinada ao MI – com o objetivo de regular os fluxos emigratórios em consonância com os superiores interesses nacionais. A JE e António Manuel Baptista, que esteve à frente da Instituição entre 1949 e 1968, tornar-se-iam as autoridades máximas na matéria, conhecedoras de todos os aspetos relacionados à emigração. Ao longo do período cronológico deste capítulo (que se inicia com a formação da JE e termina no momento em que a corrente emigratória, sobretudo clandestina, para a Europa ganhava novas dimensões), a JE estabeleceu-se como a voz hegemónica da qual emanavam os enunciados sobre a emigração e os emigrantes. Quer isto dizer que a compreensão do organismo acerca do fenómeno emigratório e dos emigrantes, bem como a política emigratória por ele desenvolvida eram aceites pelas demais instituições que de alguma forma se relacionavam com o tema (tal como o MNE).

Seguindo os passos de Norman Fairclough¹²⁹, que entende o discurso como um modo de representação do mundo e, mais que isso, como um projeto de realidade, este capítulo buscará apreender os discursos sobre emigração presentes nos géneros discursivos produzidos pela JE. Ou seja, por meio da análise dos enunciados produzidos pela JE e pelo seu Presidente, buscar-se-á apreender de que forma a emigração e os emigrantes eram compreendidos e, mais do que isso, discursivamente construídos, para que se possa então perceber em que frente tais géneros combatiam. Com isto, buscar-se-á melhor compreender a função deste organismo no âmbito do Estado Novo do pós-Guerra.

¹²⁸ Michel Foucault, *A ordem do discurso: aula inaugural no Collège de France pronunciada em 2 de dezembro de 1970*. São Paulo: Edições Loyola, 1996, p. 7.

¹²⁹ Norman Fairclough, *Analysing Discourse: textual analysis for social research*, London: Routledge, 2003.

Por meio da análise do Decreto-Lei nº 36:558, de 28 de Outubro de 1947, serão captados os *discursos fundadores* da JE. Estes discursos, que funcionavam como os pilares de sustentação de toda a atuação da JE, estão presentes nos enunciados produzidos pela JE e seus representantes. Constituem, portanto, o *discurso possível* dos sujeitos que falam a partir do lugar institucional da JE, limitando e enquadrando aquilo que se pode dizer. São eles o *discurso regulador*, que via no fluxo emigratório um fenómeno a ser regulado e controlado consoante os superiores interesses nacionais, e o *discurso da proteção*, que via na emigração um perigo para o emigrante, que deveria, portanto ser protegido pelo Estado. Estes discursos, afirmados e reafirmados pela JE, criaram o emigrante enquanto uma *categoria social passiva*, cuja espessura era aumentada a cada nova definição que se lhe dava.

A compreensão destes *discursos fundadores* e da reprodução dos mesmos em diferentes contextos permite perceber que, longe de serem uma mera retórica que escondiam ou mascaravam uma realidade concreta, outra e distinta, eles traziam em si uma preocupação do regime, e um projeto de atuação sobre a realidade com um objetivo determinado. Quer isto dizer que um discurso que defendia a necessidade do Estado proteger os emigrantes não estava a disfarçar uma prática repressiva da emigração; mas a cumprir uma função e a evidenciar que tal prática, ainda que existisse, não poderia, naquele contexto, ser discursivamente afirmada. No fim deste capítulo deverá ficar claro que os discursos sobre a emigração e os emigrantes enunciados pela JE compunham, o amplo mecanismo desenvolvido pelo Governo para sobreviver, a despeito das adversidades resultantes do fim da Guerra. Como se poderá perceber, eles estavam carregados do poder de criar assimetrias para legitimar o autoritarismo do regime salazarista. O campo, portanto, em que os discursos da JE combatiam era o do liberalismo. Este, para além de ser *outro* com o qual a JE dialogava, ou combatia, era o discurso que enquadrava os discursos da JE, que tornava, portanto, um discurso repressor da emigração impossível para a Instituição.

1. O Decreto-Lei nº 36:558 e os discursos fundadores da JE

Uma vez que não foram encontrados outros documentos que ajudem a compreender o processo de criação da JE, começar-se-á por analisar o Decreto-Lei nº 36:558, de 28 de Outubro de 1947¹³⁰. Composto por um preâmbulo e vinte e dois artigos, o Decreto-Lei criou a JE, estabeleceu suas atribuições, sua composição, os seus serviços e o quadro de pessoal. Segundo o preâmbulo, o Decreto-Lei visava ser um primeiro passo para satisfazer o compromisso estabelecido no Decreto-Lei nº 36:199, de 30 de Março de 1947, no qual o Governo, preocupado com a “protecção devida aos emigrantes, os interesses económicos do país e a valorização dos territórios do ultramar”, suspendera a emigração até que fossem definidos, pelo MI, “os princípios e as disposições relativos à protecção do emigrante e ao condicionamento da emigração autorizada”¹³¹. No entanto, foi adiado o estabelecimento dos princípios que deveriam reger a emigração “dentro da sua natural subordinação aos interesses

¹³⁰ Esta análise restringir-se-á ao preâmbulo e a alguns dos artigos considerados mais relevantes para este trabalho. Para os demais artigos, ver o Anexo I.

¹³¹ “Preâmbulo” do Decreto-Lei nº 36:199, de 29 de Março de 1947, in: Cassola Ribeiro, *Emigração Portuguesa: aspectos relevantes...* p. 14.

económicos do País”¹³² em função da “época de crise e instabilidade como esta que o mundo atravessa”¹³³. Por esta razão, o decreto apenas montou os serviços da JE, tendo em conta a “defesa do emigrante contra as especulações várias de que tem sido fácil vítima”¹³⁴, e adiou a publicação das disposições por meio das quais funcionaria o sistema regulador da JE. Ainda de acordo com o preâmbulo, a JE seria um órgão centralizador que, “além do estudo sempre atualizado, do condicionamento que as circunstâncias forem aconselhando, e das bases em que devem assentar acordos internacionais e contratos de trabalho, chamará a si todas as diligências e formalidades preparatórias do embarque de qualquer emigrante e da formação do seu processo”¹³⁵. E prossegue:

Como é lógico, o primeiro cuidado quanto à defesa desse emigrante consiste em protege-lo no seu próprio país, libertando-o de engajadores e intermediários interesseiros. E assim, todo aquele que pretender emigrar, dentro das condições e contingentes oportunamente estabelecidos, não terá mais que declarar essa sua pretensão no próprio município a que pertença. O emigrante verá seu caso resolvido sem trabalhos nem desperdício dos seus magros recursos, e com toda a documentação em ordem, munido do seu bilhete de passagem, embarcará para o destino logo que tal lhe compita de direito, com o mínimo de dispêndio e de canseiras, guiado e amparado desde o início, gratuitamente pelos serviços da Junta¹³⁶.

O artigo 1º cria, no Ministério do Interior, a JE “à qual incube o conhecimento de todos os assuntos referentes à emigração portuguesa”, e especifica as obrigações da JE em 5 alíneas das quais se destacam a alínea b) de acordo com a qual cabe à JE submeter à apreciação do governo, os princípios gerais a observar na celebração de acordos de emigração; a alínea c) que encarrega a JE de definir as bases dos contratos de trabalho tendo em conta tanto os interesses dos emigrantes (tais como as indenizações por doença ou acidente) quanto os do país, garantindo as remessas de parte do salário para Portugal; e, por fim, a alínea e), pela qual a JE deve propor para cada região e profissão o número de trabalhadores autorizados a emigrar. Pelo artigo 2º, a JE é composta por oito vogais designados pelo MI, Ministério da Marinha, MNE, Ministério das Organizações e Previdência, Ministério das Comunicações, Ministério da Economia, Instituto Nacional do Trabalho e Previdência e PIDE e por um Presidente, nomeado pelo MI. Pelas oito alíneas do artigo 4º, o Presidente da Junta “Orienta e dirige superiormente todos os serviços referentes à emigração portuguesa”¹³⁷, cabendo-lhe sobretudo conceder a cada emigrante a licença para emigrar e emitir os respetivos passaportes (alínea c); providenciar tudo o que respeita à proteção do emigrante (alínea f) e assegurar a execução dos contratos de trabalho e a observância das disposições legais relativas à emigração (alínea g). De acordo com o artigo 5º, os serviços da JE compreendem a Secretaria, à qual compete executar os despachos e ordens do presidente e os Serviços Tutelares e de Inspeção. A este “incube a proteção dos emigrantes antes do embarque, durante a viagem e

¹³² “Preâmbulo” do Decreto-Lei nº 36:558, de 28 de Outubro de 1947. Diário do Governo, I Série, nº 250, p. 1071.

¹³³ *Idem*, p. 1071.

¹³⁴ *Idem*, p. 1071.

¹³⁵ *Idem*, p. 1071.

¹³⁶ *Idem*, p. 1071.

¹³⁷ Artigo 4º do Decreto-Lei nº 36:558, de 28 de Outubro de 1947. Diário do Governo, I Série, nº 250, p.1072.

no país de destino”¹³⁸. O artigo 6º estipula que poderão ser criadas, em Lisboa e no Porto, as Casas do Emigrante que hospedarão os emigrantes chegados das províncias até o momento do embarque. Pelo artigo 21º, a licença especial passada pela JE é obrigatória a qualquer navio, nacional ou estrangeiro, que pretenda receber ou desembarcar emigrantes portugueses em qualquer ponto do continente e das ilhas adjacentes. Segundo o artigo 22º, o pessoal português de assistência a bordo deve ser composto por um médico e um inspetor da JE, que embora não sejam abonados pela empresa de navegação, têm a bordo direito a alojamentos próprios e à alimentação. Pelo artigo 25º, é proibida a intervenção de indivíduos ou empresas na organização do processo dos emigrantes, de modo que caducam todas as licenças concedidas, ao abrigo do decreto nº 5:624, de 10 de Maio de 1919, a agentes de emigração e de passagens e passaportes. Segundo o parágrafo 3 deste artigo, novas licenças podem ser obtidas por agentes que queiram ocupar-se apenas dos viajantes. O artigo 26º estabelece a colaboração das Câmaras Municipais, responsáveis por receber os pedidos de emigração e enviá-los à JE. Finalmente, o Artigo 27º proíbe a publicação de quaisquer folhetos, cartazes ou anúncios que incitem a emigração e recrutem mão-de-obra para trabalhar no estrangeiro sem prévia autorização da JE.

Este Decreto-Lei demonstra, por si só, a importância dada ao tema tanto pelo Ministério do Interior – chefiado, na altura, pelo Engenheiro Augusto Cancellia de Abreu – como por outros Ministérios, preocupados com o monopólio deste tipo específico de circulação de pessoas. A exclusão dos agentes de emigração e dos agentes de passagens e passaportes foi a forma do Estado Novo monopolizar os meios legítimos pelos quais a emigração poder-se-ia realizar¹³⁹, deixando de fora do âmbito estatal as atividades relativas aos viajantes. A emigração era portanto um tema que preocupava particularmente a elite política do Estado Novo, que estendeu seu campo de atuação para o fenómeno, fazendo o regime estar presente nos navios e no estrangeiro. Quanto aos navios, os artigos direcionados para as companhias de navegação deixam claro que a atuação da JE e sua estrutura foram pensadas tendo em consideração os tradicionais destinos da emigração portuguesa: Brasil, Estado Unidos, Venezuela, Argentina. Ou seja: destinos ultramarinos. Escapa à estrutura da JE a emigração para outros destinos feita com outros meios de transporte.

O decreto criou não apenas uma autoridade em matéria de emigração num organismo que concentrava em si todos os assuntos relacionados ao fenómeno, como a ordem discursiva pela qual suas práticas e seus enunciados seriam limitados. Ou seja, se o Decreto-Lei dava amplos poderes à instituição e ao seu Presidente, também enquadrava a ação destes, limitando os enunciados possíveis sobre a emigração e os emigrantes, cobrando uma adequação a uma determinada ordem discursiva¹⁴⁰. Dito de outra forma, o diploma deu o *tom* dos discursos que deveriam ser pronunciados pela JE. Dois discursos principais podem ser identificados pelo vocabulário utilizado: o discurso *regulador* e o discurso *protetor*. Pelo diploma, que retoma o

¹³⁸ Artigo 5º Decreto-Lei nº 36:558, de 28 de Outubro de 1947. Diário do Governo, I Série, nº 250, p. 1072.

¹³⁹ Sobre o monopólio estatal dos meios legítimos de circulação de pessoas ver: Jhon Torpey, *L'invention du passeport – États, citoyenneté et surveillance*. Paris: Belin, 2000.

¹⁴⁰ Para uma análise que destaca a relação entre os discursos e as Instituições que os engendram e limitam, ver: Michel Foucault, *L'archéologie du savoir*. Paris: Gallimard, Bibliothèque des Sciences Humaines, 1969.

artigo 31º da Constituição de 1933, a emigração deveria ser regulada em função dos interesses económicos do país, uma vez que o emigrante é um valor que, ao desenvolver sua atividade produtiva no país de destino, é perdido no país de origem. Assim, caberia à JE **condicionar** e **autorizar** a emigração, **estabelecer** as **condições** pelas quais ela se realizaria, bem como os contingentes de trabalhadores **autorizados** a deixar o país. O discurso regulador, estando muito associado à economia, exclui outras formas de emigração cujas causas e consequências não tenham qualquer relação com as atividades produtivas, de modo que submete a política emigratória à política económica. Esta proximidade entre a regulação da emigração e a economia é naturalizada na expressão “ (...) aqueles princípios legais pelos quais deverá reger-se (...) a nossa emigração dentro da sua natural subordinação aos interesses económicos do país”¹⁴¹.

De acordo com o discurso protetor, o emigrante deve ser **protegido** pelo Estado, a quem cabe a **defesa** dos interesses dos emigrantes, assegurando o pleno desenvolvimento das suas atividades produtivas no país de acolhimento, bem como a **garantia** dos seus direitos trabalhistas. Cabia ainda à JE **proteger** o emigrante da atuação de empregadores e intermediários interesseiros que atuavam dentro do próprio país, de modo que a atuação protetora da JE deveria estar presente “antes do embarque, durante a viagem e no país de destino”¹⁴². Assim, é em torno destes dois discursos que as atividades da JE, do seu presidente e dos funcionários são estabelecidas. A política emigratória deveria ser elaborada tendo em consideração a regulação dos fluxos emigratórios de acordo com os interesses económicos do país e com a proteção do emigrante.

Estes discursos criam os emigrantes como uma *categoria*, entendida aqui da maneira proposta por António Manuel Hespanha. Para o autor “categoria remete, na reflexão sobre o conhecimento, para a ideia de modelos de organização das percepções, da «realidade», se quisermos. Ou seja, conota uma capacidade activa, estruturante, criadora (*poiética*)”¹⁴³. Quer isto dizer que a palavra *emigrante*, longe de se referir a uma realidade existente para além dela, cria mesmo a realidade do *emigrante* como qualitativamente diferente do *colono* que parte para a África, do *migrante* que se desloca dentro do Portugal continental ou do mero *viandante*. A categoria do *emigrante* reúne, portanto, certas características comuns a um determinado tipo de deslocamento e distintas de outros. O diploma, ao articular os discursos *regulador* e *protetor*, cria o emigrante como um valor que, pertencente ao Estado, deve ser autorizado a deixar o país e que deve ser alvo de proteção do Estado. Vítima fácil, que dispõe de “magros recursos”, o emigrante depende do Estado para o proteger, e mais do que isto, para existir. Não sendo um sujeito ativo capaz de se comandar a si próprio e definir o seu destino, o emigrante é um sujeito passivo, dependente da ação Estatal.

A passividade do emigrante pode ser percebida na própria sintaxe do diploma. Assim, por exemplo, o artigo 6º diz que é função das Casas do Emigrante receber os emigrantes,

¹⁴¹ Preâmbulo do Decreto-Lei nº 36 558, de 28 de Outubro de 1947. Diário do Governo, I Série, nº 250, p. 1071.

¹⁴² Artigo 5º do Decreto-Lei nº 36 558, de 28 de Outubro de 1947. Diário do Governo, I Série, nº 250, p. 1072.

¹⁴³ António Manuel Hespanha, “Categorias. Uma reflexão sobre a prática de classificar”, *Análise Social*, vol. XXXIII (168), 2003, p. 823.

“guiando-os desde as estações de caminho-de-ferro até aos locais de alojamento”; “fazer a distribuição dos emigrantes”; “acompanhar os emigrantes no seu embarque”; “receber os emigrantes retornados”¹⁴⁴. Em todas estas frases os emigrantes assumem uma posição passiva, devendo ser guiados, distribuídos, acompanhados, recebidos. Em outros casos, em que o emigrante ocupa o papel de sujeito ativo, ele, ou bem, observa alguém a tratar do seu destino (“O emigrante verá o seu caso resolvido sem trabalhos, nem desperdício dos seus magros recursos”), ou realiza uma ação apenas quando é autorizado por outrem (“[o emigrante] embarcará para o destino logo que tal lhe compita de direito, com o mínimo de dispêndio e de canseiras, guiado e amparado desde o início, gratuitamente, pelos serviços da Junta”)¹⁴⁵. Esta criação discursiva do emigrante como categoria social passiva facilitará a legitimação da ação reguladora da JE face às pressões externas liberalizantes.

2. António Manuel Baptista: uma autoridade na matéria

Pouco depois de iniciadas as funções da JE, tornou-se evidente a insuficiência da estrutura inicialmente pensada. O aumento do número de funcionários de 36 para 50, pelo Decreto-Lei nº 37:037, de 1 de Setembro de 1948, é justificado no preâmbulo em função do “acentuado movimento emigratório da Europa para a América”¹⁴⁶. As alterações previstas no diploma visavam, então, acompanhar o ritmo do movimento emigratório.

É um organismo com essa formação que António Manuel Baptista encontra em 1949, quando assume o cargo de presidente que ficara vago após a morte do presidente anterior, o Comandante Engenheiro Joaquim Gomes Marques. Não se sabe o porquê da escolha de Baptista, um militar que era Comandante da PSP no Distrito de Santarém. Victor Pereira levanta a hipótese de que a escolha se deveu ao facto deste Distrito, onde Baptista nasceu e exerceu suas principais funções administrativas, ter uma tradição emigratória. O historiador lembra, ainda, que desde o século XIX, o emprego de militares na administração civil era uma prática comum que resolvia o problema da falta de trabalhadores qualificados. E que:

dans le contexte de la dictature, la nomination de militaires à la tête d’administrations centrales permet à Salazar d’entretenir la fidélité d’une armée qui l’a porté au pouvoir et représente la force la plus susceptible de l’en chasser. Le dictateur offre ainsi des hautes fonctions administratives et politiques aux plus méritants d’entre eux. Dans le cas d’António Manuel Baptista, il semble que le regime lui soit redevable du maintien de l’ordre dans le district de Santarém, où plusieurs émeutes rurales ont eu lieu lors des crises frumentaires de la seconde guerre mondiale¹⁴⁷.

Compreendidos os *discursos fundadores* da JE, bem como a responsabilidade e a autoridade a ela atribuídas, deve-se perceber de que forma o seu principal representante, o Coronel António Manuel Baptista compreendeu o seu papel e incorporou tais discursos, reproduzindo e ampliando a espessura da categoria social do emigrante. Para tanto, serão analisados os

¹⁴⁴ Artigo 6º do Decreto-Lei nº 36 558, de 28 de Outubro de 1947. Diário do Governo, I Série, nº 250, p. 1073.

¹⁴⁵ Preâmbulo do Decreto-Lei nº 36 558, de 28 de Outubro de 1947. Diário do Governo, I Série, nº 250, p. 1071.

¹⁴⁶ Preâmbulo do Decreto-Lei nº 37:037, de 1 de Setembro de 1948. Diário do Governo, I Série, nº 204, p. 930.

¹⁴⁷ Victor Pereira, *La dictature de Salazar...* p. 143-144.

enunciados por ele formulados em correspondências encaminhadas aos seus superiores (nomeadamente, o Ministro das Finanças, Salazar e o Ministro do Interior) em duas situações diferentes.

2.1. Pedido de Reconfiguração dos Serviços da Junta da Emigração

Em 1950, o Presidente da JE formulou um projeto de Decreto-Lei que alteraria, uma vez mais, a estrutura da instituição, que passaria a contar com 71 funcionários e teria os seus serviços distribuídos entre uma 1ª Repartição (expediente, contabilidade e arquivo), uma 2ª Repartição (serviços de emigração), os Serviços Tutelares de Inspeção e uma Delegação da JE na cidade do Porto. Ao longo da correspondência trocada com o Ministro das Finanças e com o Presidente do Conselho de Ministros, Baptista esforçou-se por demonstrar seu empenho no cumprimento das tarefas a ele atribuídas, usando os *discursos fundadores* da JE como uma forma de se mostrar merecedor da confiança nele depositada. A incorporação deste discurso significa também a manutenção da forma pela qual o decreto de 1947 compreendia o emigrante.

Na justificativa do pedido, são apresentadas as razões que levaram à necessidade de tais mudanças. O aumento dos critérios de apreciação das condições pelas quais a emigração poderia ser autorizada ampliara o número de processos de emigração a analisar. Além do aumento quantitativo da emigração, António Manuel Batista refere também que houve uma mudança qualitativa do trabalho relativo à emigração, uma vez que a JE substituiu um modelo em que os únicos encargos do Estado com os emigrantes eram a assistência a bordo dos navios e a emissão de passaportes pelos Governos Civis. A JE “promove agora o estudo pormenorizado de todos os casos que lhes são presentes, que conclui com a emissão do passaporte, marcação de embarque, inspeção médica, alojamento na localidade de embarque, embarque e assistência durante a viagem”¹⁴⁸.

Esta intensa presença estatal na regulação da emigração “que permite furtar o emigrante à interferência de estranhos”¹⁴⁹ e que visa à “proteção do emigrante dentro do país”¹⁵⁰ obrigou à JE, com a ajuda das Câmaras Municipais, a organizar os “processos dos emigrantes, intervindo na obtenção de todos os documentos que lhes são necessários e até mesmo no preenchimento dos que são exigidos pelos consulados dos países de imigração, para efeito de visto nos passaportes”¹⁵¹. O aumento do trabalho teria feito com que houvesse “centenas de processos já despachados, com os respectivos emigrantes retidos porque o pessoal é insuficiente para fazer o expediente resultante e emitir passaportes”¹⁵². Assim:

Não bastam já as horas que diariamente, além das normais, o pessoal consagra a tentar, em vão, resolver um estado que supera as suas possibilidades, para que em casa também se ocupe muitas vezes de trabalhos que à Junta respeitam. E este trabalho excessivo e desanimador, em

¹⁴⁸ “Reconfiguração dos Serviços da Junta da Emigração”, 1950. DGarq/TT/AOS-IN-1C-cx320.

¹⁴⁹ Idem.

¹⁵⁰ Idem.

¹⁵¹ Idem.

¹⁵² Idem.

face do crescimento acentuado das obrigações de serviço, provocou em todos manifesto desgaste, num regime que quase se tornou normal, mas que já não pode ser mantido¹⁵³.

Nestes pequenos trechos, retirados da Justificação enviada ao MF, nota-se que o Presidente realça os esforços da instituição para analisar os pedidos que chegam à JE, seleccionar os emigrantes e assegurar a protecção dos mesmos, em conformidade com as responsabilidades que, pelo Decreto-Lei 36:558, foram confiadas a ele e à JE. António Manuel Baptista mobiliza os discursos protetores do diploma para reivindicar o aumento de pessoal da JE, a qual, de outra forma, não conseguiria realizar as atividades designadas. Desta forma, Baptista colabora com a construção do emigrante como uma categoria social que deve ser amparada pelo Estado, sendo papel da JE até mesmo intervir na documentação necessária e preencher os papéis exigidos pelos consulados. É o estudo caso a caso e o acompanhamento do processo individual de cada emigrante que exigem uma reformulação dos serviços da JE.

As razões apresentadas não foram, contudo, suficientes para que as remodelações propostas fossem acatadas pelo Ministro das Finanças. Este sugere uma solução de emergência, que consiste no destaque para a JE de funcionários de outros quadros do MI. O Ministro das Finanças alega motivos de ordem financeira que impedem o aumento dos quadros existentes e diz acreditar que a solução proposta será suficiente para facilitar a execução do serviço da JE.

Face à resolução do Ministro das Finanças, bem como de Salazar (que não foi encontrada), António Manuel Baptista redige uma nova Informação, datada de 29 de maio de 1950, em que comenta os pontos levantados pelos seus superiores. Nelas, o Presidente fornece maiores detalhes acerca do funcionamento da JE, afirmando-se como alguém que participa de todas as atividades da Instituição que dirige, que conhece seus problemas e potencialidades e que trabalha arduamente para os resolver. Assim, ele não apenas usufrui da autoridade que fora conferida ao Presidente da JE pelo Decreto-Lei 36:558 para questionar uma decisão suprema, como se mostra merecedor do poder a ele atribuído.

Baptista afirma não ver vantagens na solução emergencial proposta pelo Ministro das Finanças. Aos olhos do Presidente, “os serviços da JE são indesejáveis para quaisquer funcionários”¹⁵⁴, de modo que nenhum funcionário do MI iria querer trocar a regularidade dos horários diários para trabalhar mais com a mesma remuneração. Sendo assim, só iriam aqueles que fossem a isto compelidos, o que não convém, pois “a JE é um organismo que necessita de elementos activos, não viciados, vivendo os problemas variados dos emigrantes e procurando resolvê-los sem preocupação de horário”¹⁵⁵. Aqui, o Presidente recupera a categoria de emigrante e a um só tempo, legitima o argumento de que o trabalho é árduo, pois lida com os problemas de terceiros, e demonstra a sua preocupação em cumprir com a função protetora dos emigrantes atribuída à JE.

¹⁵³ Idem.

¹⁵⁴ “Reconfiguração dos Serviços da Junta da Emigração”, 29.05.1950. DGarq/TT/AOS-IN-1C-cx320.

¹⁵⁵ Idem.

A seguir, o Presidente da JE rebate os comentários tecidos pelo Presidente do Conselho de Ministros. O *à vontade* com que António Manuel Baptista responde ao Ditador, demonstrando todo o conhecimento que adquiriu em um ano de trabalhos na JE, é elucidativo não apenas do facto de ser reconhecido enquanto uma autoridade na matéria, mas do seu esforço em afirmar-se enquanto tal. Uma vez que Salazar frisara a necessidade do serviço ser descentralizado e simplificado, António Manuel Baptista diz: “Quanto à simplificação tem-se trabalhado e continua-se trabalhando neste sentido; a indicação do Senhor Presidente do Conselho vem confirmar o acerto da nossa orientação”¹⁵⁶. Com esta frase, Baptista visa atestar ser digno da autonomia e confiança nele depositadas, confirmando a tese de Victor Pereira, para quem Salazar, não sendo um Ditador omnipresente, “tentava perder pouco tempo com assuntos internos, cuja gestão quotidiana deixava às autoridades competentes que possuíam, assim, uma certa autonomia”¹⁵⁷. Deste modo, a política levada a cabo por Baptista não lhe era imposta pelo Ditador, ainda que contasse com a concordância deste.

Quanto à descentralização, Baptista contesta o Presidente do Conselho acerca da possibilidade de levá-la mais longe e afirma que os serviços da JE já estão descentralizados sobre as Câmaras Municipais e as autoridades consulares: “É que as Câmaras agastam-se já frequentemente com os pedidos insistentes da JE, que obrigam a centenas de ofícios, no sentido de remediar deficiências na documentação apresentada pelo emigrante”¹⁵⁸. Uma vez mais a recuperação do emigrante como alguém que precisa ter os seus problemas solucionados por agentes estatais é uma forma de demonstrar um alinhamento com o *discurso protetor*.

Dois anos mais tarde, foi promulgado o Decreto-Lei nº 39:039, de 17 de Dezembro de 1952 que procedeu ao ajustamento do quadro da JE “visando a garantir a regularidade dos mesmos serviços”¹⁵⁹. Dessa forma, a JE passou a contar com mais 14 funcionários (totalizando 64 empregados), além de poder recrutar pessoal eventual em função das “flutuações a que está sujeito o movimento emigratório”¹⁶⁰. Não há elementos que confirmem que este Decreto-Lei tenha sido promulgado em decorrência da Informação escrita por António Manuel Baptista. De todo modo, o que é importante notar na correspondência trocada com o Ministro das Finanças e com Salazar é que o Presidente da JE soube aproveitar uma tensão (a negação, pelo MF, de um pedido seu) para demonstrar uma concordância entre aquilo que pelo Decreto-Lei 36:558 se esperava dele e suas ações. E ainda, aproveitou-se da situação para revelar o conhecimento que detinha da Instituição que presidia, reafirmando sua autoridade em matéria de emigração.

¹⁵⁶ Idem.

¹⁵⁷ Victor Pereira, “«Ainda não se sabe qual é o pensamento de Sua Excelência Presidente do Conselho». O Estado português perante a emigração para a França (1957-1968)”, in: Nuno Domingos e Victor Pereira (orgs.), *O Estado Novo em Questão*. Lisboa: Edições 70, 2010, p. 59.

¹⁵⁸ “Reconfiguração dos Serviços da Junta da Emigração”, 1950. AOS-IN-1C-cx320.

¹⁵⁹ Preâmbulo do Decreto-Lei nº 39: 039, de 17 de Dezembro de 1952. Diário do Governo, I Série, nº 282, p. 1317.

¹⁶⁰ Idem, p. 1317.

2.2. A resposta de António Manuel Baptista a uma advertência do Ministro do Interior

A 1 de Junho de 1953, António Manuel Batista escreveu uma Informação, endereçada ao Ministro do Interior, na altura, o Advogado Joaquim Trigo de Negreiros, em resposta a uma carta enviada por este (à qual não tivemos acesso). Pelo que se pôde perceber a partir da resposta de Baptista, a agência representante de uma companhia de navegação italiana teria exposto ao Ministro do Interior uma reclamação na qual alegava terem sido prejudicados emigrantes portugueses pelo facto de esta companhia ter sido preterida por outra, de origem portuguesa. Assim, o Ministro do Interior teria chamado a atenção do Presidente da JE, no sentido de a preferência dada pelo Governo às empresas nacionais ser discreta e nunca a ponto de deixar os emigrantes “longos dias nos portos de embarque, sofrendo privações até que lhes fosse dado partir”¹⁶¹.

Nesta carta nota-se que a confiança depositada em António Manuel Baptista fora questionada, de modo que este se esforça para demonstrar a sua dedicação à JE e seu empenho em cumprir com as suas obrigações, especialmente no que diz respeito à proteção dos emigrantes. O Presidente afirma que por acompanhar “permanentemente e adentro do possível em todos os pormenores, a acção dos serviços da Junta”¹⁶² pôde perceber que não tinha fundamento a informação que chegara ao seu superior. A seguir, justifica-se pelo facto de não ter dado a conhecer ao Ministro o que efetivamente se passara com a companhia italiana, dizendo que tem dado conta “de todos os problemas importantes que surgem na Junta, para depois de obtida a necessária orientação, trabalhar de harmonia, lealmente, mas com suficiente iniciativa para evitar a V. Excelência perdas de tempo, escusadas, com pormenores de execução”¹⁶³. Desta forma, sem passar por cima de seu superior, legitima uma decisão tomada sem seu consentimento, por se tratar de um pormenor.

Por ter sido questionado acerca de um procedimento, António Manuel Baptista passa a explicar, em primeiro lugar, de que forma se faz a distribuição de emigrantes pelos navios, para então esclarecer o que se passou com a companhia italiana e, por fim, abordar a “proteção que vem sendo dispensada aos emigrantes – ligadas com seu embarque”. Por este último título pode-se já antecipar que a ação discursiva de Baptista vai no sentido de enfatizar a sua ação protetora junto aos emigrantes, reproduzidos enquanto pertencentes a uma categoria social passiva, em consonância com o discurso protetor que, presente no Decreto-Lei de 1947, enquadrara as práticas discursivas da JE.

O Presidente afirma que até o ano anterior o número de lugares postos à disposição da JE nos navios que passavam por Lisboa e Leixões era inferior ao número de emigrantes a embarcar. Por esta razão, “os pobres emigrantes tinham de esperar, nas suas terras, que a Junta lhes enviasse a licença de emigração, com a indicação da data de embarque, por vezes

¹⁶¹ “Carta de António Manuel Baptista ao Ministro do Interior”, 01.06.1953.

DGarq/TT/MAI-GM-JE0041-cx.0120.

¹⁶² Idem.

¹⁶³ Idem.

com demora de meses”¹⁶⁴. Com isto, a JE sofria com os pedidos “que cada um apresentava para que seu caso fosse considerado e obtivesse preferência”¹⁶⁵. Nos dois últimos trechos citados, António Manuel Batista, ao reafirmar o *emigrante* enquanto uma categoria social passiva, enfatiza o seu papel ativo na resolução dos problemas dos “pobres emigrantes”, mostrando ao seu superior todo o seu empenho. E prossegue afirmando: “se focamos o caso é para recordar que a nossa linha de conduta tem sido sempre coerente, protegendo o emigrante”¹⁶⁶.

Depois de reforçada a sua atuação no sentido de favorecer o emigrante, Baptista segue dizendo que com a entrada de novos barcos a serviço do transporte de emigrantes a situação equilibrou-se de modo a haver mais lugares que emigrantes. A posição da JE foi então a de fazer uma distribuição de igual número de emigrantes por navio. Contudo, em Junho de 1953, o navio *North King* teve que adiar a partida por motivos de reparação e uma companhia italiana ofereceu-se para levar, no dia 20 de Junho, os emigrantes que não poderiam embarcar naquele navio. Entretanto, a JE optou por embarcar os emigrantes no dia 27 do mesmo mês, para que estes tivessem a vantagem de viajar num navio português, o *Vera Cruz*, onde seriam servidos por pessoal português. O Presidente afirma que, ao contrário do que a companhia italiana teria alegado, os emigrantes não foram prejudicados pelo atraso de uma semana no embarque, uma vez que esperaram em suas casas. Baptista esclarece ainda que em nenhuma circunstância os emigrantes ficam à espera do embarque no cais, pois se o navio cancela ou adia a viagem quando os emigrantes já se encontram no porto, a estadia destes nas Casas do Emigrante é custeada pela empresa.

Baptista encerra a carta desculpando-se por se ter alongado demasiado

nesta informação onde ainda fica tanto por dizer, acerca dos nossos cuidados e preocupações, êxitos e faltas havidas na acção desenvolvida para defender o emigrante de todos aqueles que vêm nele a presa ao alcance das garras (...); para o defender – o mais difícil – de si próprio, ludibriado na sua ingenuidade, a ver no explorador o amigo, e em quem o protege obstáculo aos seus objetivos¹⁶⁷.

Esta frase traz ainda mais algumas características do emigrante enquanto categoria criada discursivamente pelo órgão oficial do Estado Novo em matéria de emigração: o emigrante é ingénuo e ilude-se facilmente. Na sua ingenuidade, confunde o amigo e o explorador. Estas características que negam ao emigrante qualquer racionalidade servem novamente à construção da imagem da JE e de António Manuel Baptista como protetores dos emigrantes.

A 15 de Fevereiro de 1954, o Ministro do Interior respondeu ao Presidente da JE, dizendo ter tomado nota da longa exposição, concluindo que não há razão para alterar a orientação seguida.

¹⁶⁴ Idem.

¹⁶⁵ Idem.

¹⁶⁶ Idem.

¹⁶⁷ Idem.

Das duas situações de tensão entre António Manuel Baptista e seus superiores, aqui apresentadas, podem-se tirar algumas conclusões: (i) o discurso protetor do Decreto-Lei 36:558, de 28 de Outubro de 1947 não era um mero exercício de retórica, presente apenas para dar um aspeto moral a uma política que visava dificultar a emigração. Este era o discurso-possível da instituição e do seu Presidente, limitado por uma ordem do discurso que enquadrava as suas possibilidades de enunciado mesmo em interações internas, que não chegariam ao grande público. (ii) A construção do emigrante como uma categoria social passiva e carente foi reafirmada e aprofundada pelo Presidente da JE. (iii) António Manuel Baptista soube elaborar enunciados recheados do discurso protetor que limitava sua ação discursiva, de modo a confirmar sua autoridade em matéria de emigração. O facto de não termos encontrado, para o período de 1947 a 1959, outras correspondências que indiquem um questionamento da política seguida pela JE pode indicar que António Manuel Baptista foi bem-sucedido em se estabelecer como a principal voz sobre a emigração.

3. Os géneros discursivos produzidos pela JE

Como já dito, algumas das principais atividades da JE consistiam na análise dos processos de emigrantes e na emissão de licenças e passaportes de emigração. O auxílio aos emigrantes na organização da documentação necessária ao processo, bem como o envio deste para a JE eram responsabilidades das Câmaras Municipais. Cabia ainda à JE fornecer a licença de transporte de emigrantes para as empresas de navegação, zelando pelas boas condições de viagem, e indicar um médico e um inspetor que acompanhassem os emigrantes portugueses. Para assegurar um padrão no atendimento feito pelas Câmaras Municipais e pelos médicos e inspetores, a JE publicou uma série de instruções a estes agentes que se relacionavam diretamente com os emigrantes. A análise desta documentação permitirá compreender como nas práticas discursivas da JE estavam presentes os seus discursos fundadores.

3.1. As equipas de assistência a bordo e o discurso protetor

A 13 de Novembro de 1951, o Ministro do Interior aprovou, por despacho, as “Instruções Regulamentares para cumprimento por parte das equipas a bordo de navios que transportam emigrantes portugueses” a serem distribuídas e seguidas pelos Inspectores e Médicos da JE, bem como pelo pessoal eventual que prestasse assistência aos emigrantes antes, durante e mesmo depois da viagem. Estas Instruções são importantes pois os Inspectores e os Médicos eram a face da JE junto dos emigrantes. Uma vez que eram estes funcionários que, ao longo de todo o processo emigratório, maiores relações estabeleciam com aqueles que deixavam o país, eram eles os responsáveis pela construção da imagem da Instituição e do próprio Governo português. Além disso, ao contrário dos funcionários das Câmaras Municipais, cuja ação poderia ser percebida como um entrave à emigração, e não como uma proteção, a equipa de assistência a bordo era aquela que representava a ajuda prestada pelo Estado ao emigrante, sendo responsável por concretizar o discurso protetor da JE. Desta forma, os Médicos e Inspectores, mais do que zelar pelos emigrantes, deveriam assegurar uma boa imagem da Instituição junto daqueles que eram percebidos e discursivamente construídos

por ela como carentes e necessitados. As Instruções vão então a um só tempo ampliar em espessura a categoria social do emigrante e dar forma à ação protetora da JE, realizada por funcionários que assumem um papel paternal face aos emigrantes, protegendo-os, aconselhando-os de forma amiga, porém autoritária.

A publicação é composta por um preâmbulo, pelas normas regulamentares de caráter geral, pelas instruções específicas ao chefe de equipa (designado pelo Presidente da JE), ao Inspetor e ao Médico. O preâmbulo das Instruções lembrava ao pessoal de assistência a bordo de que a função que executavam era nobre, absorvente e delicada e que só poderia ser cabalmente exercida por “pessoas que sirvam com devoção”¹⁶⁸. Desta forma, “a missão de assistência a bordo só pode ser bem desempenhada por um corpo de inspectores e médicos que constitua uma verdadeira elite, em que o sentimento do dever se sobreponha às mil tentações da vida a bordo, nem sempre fortuitas”¹⁶⁹. Por fim, a JE pede que cada um tenha sempre presente no espírito que tudo deve ao emigrante que acompanha, ao organismo que representa, ao país que serve”¹⁷⁰.

A equipa deveria evitar qualquer ação que pudesse prejudicar o prestígio do organismo e exigir que os emigrantes fossem tratados pela tripulação com “atenção e delicadeza”. Cabia ainda à equipa solucionar os problemas dos emigrantes de forma “amiga e compreensiva”¹⁷¹ e ter para com eles os cuidados e a atenção necessária, sem “diminuir sua autoridade” perante os mesmos. As tarefas dos médicos e inspectores não se limitavam, no entanto, ao navio, estando aqueles ainda a serviço da JE quando desembarcassem e se demorassem em porto estrangeiro, devendo “designadamente, visitar os emigrantes portugueses ou instituições por eles organizadas, colhendo informações sobre suas condições de vida e aspirações e dando todos os esclarecimentos que lhes sejam solicitados, ou entendam convenientes prestar sobre Portugal e a vida portuguesa”¹⁷². Desta forma, a JE, por meio de seus funcionários, far-se-ia presente junto dos emigrantes até mesmo no país de destino.

Ao chefe da equipa (ou o Médico ou o Inspetor, um dele designado pelo Presidente da JE para exercer tal função) competia orientar os trabalhos da equipa; comunicar ao capitão do navio todas as reclamações feitas pelos emigrantes, sobretudo acerca de deficiências de alimentação ou instalação; informar-se sobre casos de emigração clandestina e tomar as providências necessárias junto das autoridades consulares; elaborar o relatório a ser entregue à JE; procurar providenciar, sempre que possível, assistência religiosa aos emigrantes e orientar e proteger aqueles que no porto de destino se encontrassem sós. Eram tarefas do Inspetor, dentre outras: receber os emigrantes na chegada à cidade de embarque; auxiliá-los no transporte da bagagem e na instalação nas Casas do Emigrante; inquirir dos emigrantes se foram vítimas de exploração, bem como questioná-los acerca do tratamento recebido nas

¹⁶⁸ Junta da Emigração, *Instruções Regulamentares para cumprimento por parte das equipas a bordo de navios que transportem emigrantes portugueses*. Lisboa: Ministério do Interior, 1951, p. 3-4.

¹⁶⁹ Idem, *ibidem*, p. 4.

¹⁷⁰ Idem, *ibidem*, p. 4.

¹⁷¹ Idem, *ibidem*, p. 2.

¹⁷² Idem, *ibidem*, p. 6.

Câmaras Municipais; orientar e informá-los sobre a conduta a ter a bordo e a respeito das funções da JE, bem como das formalidades a cumprir para que permaneçam no país do destino e para que regressem a Portugal. E ainda:

Manter com os emigrantes frequente convívio que lhes permita ajuizar das razões que os levam a emigrar, condições em que vão trabalhar, possibilidades de êxito no país de destino, pessoas de família ou amigas que nele tenham, parentes que deixam no país e situação em que ficaram, informá-los das condições de naturalização impostas nos países de destino, aproveitando todas as oportunidades para lhes lembrar os deveres para com a família e para com a Pátria¹⁷³.

Por fim, as principais funções do Médico eram: prestar assistência médica aos emigrantes durante a permanência na Casa do Emigrante e serviços clínicos gratuitos durante a viagem; providenciar que os emigrantes dispusessem, a horas adequadas, dos meios necessários à higiene pessoal e esclarecê-los sobre as condições climatéricas e de salubridade da região para onde se dirigiam e acerca de preceitos de higiene e de cuidados a ter com a saúde. Falar-se-á mais adiante sobre a autoridade dos médicos na emigração e sobre a colaboração dos mesmos na construção da categoria social do emigrante. De todo modo, por estas Instruções fica evidente que a política desenvolvida pela JE era voltada para pessoas com pouca instrução e poucas noções de higiene, que deveriam, portanto, ser tutoradas e aconselhadas por uma *elite*.

Assim, os Médicos e Inspetores eram as autoridades que tratariam de resolver, pelos emigrantes, todos os problemas que tivessem antes, durante e depois da viagem de navio. Ou seja, eram eles que concretizavam o discurso protetor da JE, reforçando a assimetria entre uma categoria inferior e passiva, os emigrantes, a qual deveria ser comandada e protegida por aqueles que detinham autoridade e poder para tanto. Este discurso não era, como já dito, nem retórico, nem ingénuo: estava carregado de um poder que retirava a autonomia do indivíduo e o entregava aos «cuidados» de um Estado autoritário.

3.2. As Instruções para as Câmaras Municipais e o Discurso Regulador

Entre 1951 e 1966 a JE publicou as “Instruções para as Câmaras Municipais”. Entre 1951 e 1957 foram publicados três números, com um intervalo de dois a três anos. Contudo, ao longo dos nove anos que decorreram entre 1957 e 1966, nenhum novo número foi enviado às Câmaras, o que é significativo, na medida em que justamente durante estes nove anos a emigração sofreu profundas alterações tanto quantitativas quanto qualitativas. Os quatro números analisados seguem um mesmo formato e têm o mesmo objetivo: “instruir as Secretarias das Câmaras Municipais” para que estas pudessem guiar os emigrantes pelo labirinto burocrático que, tendo início no momento em que a pessoa decidia emigrar, só terminava com o embarque. A JE visava facilitar o serviço de emigração nas Câmaras Municipais que “para efeitos de organização de processos de emigrante, ou ainda, para prestar quaisquer esclarecimentos aos interessados, só terão necessidade de consultar estas

¹⁷³ Junta da Emigração, *Instruções complementares para cumprimento por parte das equipas de assistência a bordo dos navios que transportam emigrantes portugueses*. Lisboa: Ministério do Interior, 1951, p. 8.

Instruções”¹⁷⁴. Além disso, as Instruções visavam conscientizar os funcionários locais da importância do seu papel de intermediários, lembrando que “Por disposição da lei são as Câmaras Municipais o elo de ligação entre esta Junta e os emigrantes, pelo que é de maior importância o seu papel como orientadoras e protectoras destes mesmos emigrantes. Daí a necessidade de estarem sempre convenientemente instruídas para bem cumprirem a sua alta missão”¹⁷⁵.

A alta missão das Câmaras Municipais consistia, dentre outras coisas, em prestar todas as informações aos interessados em emigrar; organizar os processos de emigrante dos naturais ou residentes no concelho e enviá-los à JE; não permitir a interferência de estranhos em nenhuma etapa do processo emigratório e dar aos emigrantes a assistência possível, evitando que esses se dirijam à JE. Nestas Instruções, portanto, a JE, autoridade máxima em assuntos de emigração, conferia às Câmaras Municipais um papel secundário e meramente administrativo, vendo nelas um braço executor das políticas emigratórias e um reproduzidor dos discursos do organismo. Com as Instruções, atualizadas a cada novo número que visava corrigir determinadas falhas cometidas pelos funcionários locais), a JE procurava reforçar o papel centralizador a ela atribuído, lembrando às Câmaras que, a despeito da relevância do seu papel, elas deveriam seguir orientações superiores, falando em nome da JE.

É importante notar que, segundo Victor Pereira, o papel das Câmaras Municipais na execução da política emigratória ia muito além daquele a elas reservado pela JE. De acordo com o autor, ao contrário do que colocam muitos historiadores do Estado Novo, o poder local não era uma simples corrente de transmissão, um prolongamento meramente administrativo do poder central. No âmbito da política emigratória, o papel intermediário das Câmaras Municipais representava “l’ouverture ou la fermeture des frontieres au départ des émigrants légaux. En tant que première interface entre les Portugais et l’État, les mairies contribuent de façon décisive à l’établissement d’un rapport de confiance ou, au contraire, de défiance entre le candidat à l’émigration et l’administration”¹⁷⁶. Para Pereira, a dependência do emigrante relativamente ao funcionário local fazia com que estes exigissem “très souvent des pots-de-vin”¹⁷⁷ para agilizar o processo emigratório. Sendo a emigração, no Portugal rural, das raras oportunidades que população tinha para ascender socialmente, as Câmaras, consoante os interesses dos notáveis locais, detinha o poder de encorajar ou desencorajar a saída do país. As tensões existentes entre a JE e os Presidentes das Câmaras ficarão mais claras no próximo capítulo. De momento, só o que se pode dizer é que a JE, ao contrário do que afirma Victor Pereira, detinha uma grande autonomia em relação aos interesses locais. Ainda que buscasse pautar os recrutamentos anónimos pelas informações prestadas pelos municípios, que diziam à JE se havia excesso ou falta de mão-de-obra no local, a Instituição, sendo a autoridade máxima na matéria não se deixava comandar facilmente pelos Presidentes

¹⁷⁴ Junta da Emigração, *Instruções para as Câmaras Municipais*. Lisboa: Ministério do Interior, 1951, p. 1.

¹⁷⁵ Junta da Emigração, *Instruções para as Câmaras Municipais*. Lisboa: Ministério do Interior, 1954, p. 3.

¹⁷⁶ Victor Pereira, *La dictature de Salazar...*, p. 161.

¹⁷⁷ Idem, *ibidem*, p. 162.

das Câmaras, que, hierarquicamente, estavam abaixo da JE. Não poucas vezes, a insistência da JE em assegurar sua autoridade desagradava o poder local.

As Instruções esclareciam também acerca das diligências a efetuar pelos “pretensos emigrantes” desde que pensavam em emigrar até ao momento do embarque. Não devendo aceitar informações que não lhes fossem transmitidas pelas Câmaras ou pelos serviços da JE, cabia ao emigrante recolher informações na Câmara Municipal; entregar a documentação indicada, “fornecendo com escrupulosa verdade todas as indicações que lhe forem solicitadas”¹⁷⁸; receber a comunicação do deferimento ou indeferimento do seu pedido; receber a licença de emigração; caucionar ou confirmar as passagens marcadas pela JE; deslocar-se ao local de visto consular e do porto de embarque; entregar a licença de emigração nos serviços da JE, em Lisboa ou no Porto, onde serão submetidos à Junta Médica e receberão o passaporte e o visto consular e, finalmente embarcar. Desde a linguagem utilizada, que distingue os *interessados* e *pretensos emigrantes* dos emigrantes, até a longa lista de documentos a fornecer para a instrução dos processos e para a obtenção do passaporte, passando pelas diligências a serem efetuadas por aqueles que desejam emigrar; tudo isto são formas de construir o emigrante enquanto uma categoria social que depende do Estado, mais especificamente, da JE. A passagem de *pretenso emigrante* a *emigrante* depende de uma autorização que poderá vir ou não após um longo processo. Tudo o que o *interessado* tem a fazer é comunicar-se unicamente com os agentes estatais e entregar a estes informações fidedignas. Daí para frente o seu destino depende de uma concessão feita pelo Estado, ou pelos agentes da JE cujo poder permite inserir ou não um indivíduo na categoria *emigrante*.

Os condicionalismos à emigração

Se o discurso protetor se concretizava na atuação das equipas de assistência a bordo, o discurso regulador, por sua vez, era experienciado pelos emigrantes aquando da entrega dos documentos pelos quais eles provavam cumprir as formalidades exigidas pela JE que condicionavam a emigração consoante os interesses do regime. Estas exigências estão listadas nas Instruções às Câmaras Municipais. É importante notar que o Decreto-Lei nº 36:558, de 1947, não estabeleceu as condições mediante as quais uma pessoa poderia deixar, legalmente, o país, tendo adiado a publicação de um diploma que reunisse tais condições, de modo que as formalidades apresentadas às Câmaras Municipais ou foram estabelecidas antes mesmo da criação da JE, ou são medidas instituídas por esta (e aprovadas pelo Ministro do Interior) mas não regulamentadas por qualquer decreto.

De acordo com as Instruções, “a *emigração portuguesa é normalmente permitida* desde que o indivíduo prove:”¹⁷⁹ (a) ter manutenção ou trabalho assegurados no país de destino; (b) deixar a manutenção das pessoas de família a seu cargo no País devidamente assegurada; (c) ter robustez para desempenhar a profissão a que se destina; (d) ter autorização das autoridades militares ou de qualquer outra entidade oficial que dependa; (e) estar livre de crimes. Além

¹⁷⁸ Junta da Emigração, *Instruções para as Câmaras Municipais*. Lisboa: Ministério do Interior, 1954, p. 6.

¹⁷⁹ Junta da Emigração, *Instruções para as Câmaras Municipais*. Lisboa: Ministério do Interior, 1954, p. 25.

destas condições necessárias ao deferimento do pedido de emigração, as Instruções afirmam ainda que “*São normalmente causas de indeferimento*, além da falta de qualquer das provas indicadas no número anterior, as seguintes:”¹⁸⁰ (a) ter sido repatriado na cota dos 100%; (b) ser analfabeto; (c) destinar-se a país ou região onde o ambiente político-social seja contra indicado; (d) ser mulher sem proteção moral assegurada no país de destino.

Antes de abordar mais detalhadamente algumas das condições de deferimento, ou causas de indeferimento dos pedidos, há que refletir sobre alguns aspetos que chamam a atenção: o primeiro deles refere-se à forma pela qual as condições de deferimento e as causas de indeferimento são apresentadas. O facto de as causas de indeferimento não decorrerem, como seria de se esperar, apenas da não apresentação, pelo indivíduo das provas necessárias ao deferimento do pedido evidencia a existência de outras condições menos objetivas à concessão de um passaporte para emigrar, condições estas que o pretense emigrante não pode controlar. É o caso da situação político-social do país de destino, ou da falta de proteção moral às mulheres, deixadas a uma análise subjetiva e arbitrária da JE.

Outro aspeto a ser observado com algum cuidado é a frase “a emigração é normalmente livre desde que o indivíduo prove:”, à qual se segue uma lista de condições impostas à emigração legal. A presença da conjunção “desde que” marca a existência de condicionalismos, que acabam por contradizer a liberdade de emigrar. Esta contradição não é irrelevante, e a pergunta que fica é: por que dizer que a emigração é livre quando ela está sujeita a condicionalismos, alguns deles bastante subjetivos? Ou, dito de outra forma: se é evidente que cabe ao Estado autorizar a emigração e que, portanto, ela depende de determinadas condições, por que atenuar o papel estatal, afirmando que os indivíduos são livres para deixar o país? Esta questão será abordada mais detalhadamente depois. Pode-se adiantar, contudo, que tal contradição decorre do anacronismo de um regime autoritário em meio à onda liberalizante que vivia a Europa do pós-Guerra. Sem querer se abster do controle dos fluxos emigratórios, o regime legitimava os condicionalismos a eles impostos por meio de um discurso protetor e regulador que naturalizavam a presença do Estado, sem assumir seu carácter autoritário. Sem aprofundar mais esta questão de momento, passar-se-á a uma análise de alguns dos principais condicionalismos impostos à emigração. Uma vez que estes foram herdados de legislações anteriores à JE, será traçado um breve histórico de cada um deles.

A prova de subsistência assegurada

De acordo com as Instruções às Câmaras Municipais, a prova de que o requerente tem manutenção assegurada no país de destino seria feita mediante a apresentação de um dos seguintes documentos: carta de chamada emitida pelos Consulados portugueses, quando chamados por parente até 3º grau; termo de responsabilidade feito nos consulados portugueses, quando chamados por estranhos; contrato de trabalho feito em notário e legalizado pela entidade consular portuguesa, do qual deviam constar a remuneração a auferir,

¹⁸⁰ Idem, *ibidem*, p. 25.

a profissão a exercer e o local de trabalho; documentos comprovativos de posse de bens suficientes à manutenção do interessado no país de destino.

Esta preocupação com a subsistência do emigrante no país de destino e com as condições de trabalho a usufruir não foi uma novidade introduzida pela JE ou pelo Estado Novo. Conforme referido no capítulo 1, seção 1.3, já na primeira metade do século XIX, quando os portugueses tornavam-se a alternativa à ameaça cada vez mais crescente do fim do tráfico escravagista, o engajamento de colonos para a ex-colônia, pela opinião pública como *escravatura branca*, suscitou escândalo e debates. De modo que já em 1863 se exigia um contrato de prestação de serviços ou um comprovativo de que a passagem para o destino estava paga.

No século XX, foi a Ditadura Militar, já às vésperas da institucionalização do Estado Novo, que, pelo Decreto-Lei nº 21.349, de 9 de Junho de 1932 restringiu a emigração a todos os maiores de 14 anos e menores de 21, que não apresentassem carta de chamada consular que “lhes garanta sustento e colocação no país de destino”¹⁸¹ ou contrato de trabalho. Se estas exigências, por parte do governo português, podem ser explicadas em função dos tão noticiados *dramas da emigração*, em que os emigrantes partiam em busca de uma vida melhor mas ficavam desempregados no país de destino, elas também se explicam a partir do ponto de vista dos países de imigração. O Brasil, principal destino da emigração portuguesa na primeira metade do século XX, desde 1924¹⁸², dava preferência a estrangeiros que apresentassem uma carta de admissão de familiares. Em 1928, o regulamento para a expedição de passaportes especificou que os menores de 18 anos e as mulheres que viajavam sozinhas deveriam apresentar uma carta de chamada para obter um visto de entrada no país. Foi com o decreto nº 19 482, de 12 de Dezembro de 1930¹⁸³, que se generalizou “o uso das cartas, transformadas em requisito para o fornecimento de visto ao estrangeiro que não detivesse contrato prévio de trabalho”¹⁸⁴. As cartas de chamada transformaram-se, então, num meio de conter a entrada desorganizada de imigrantes, e foram largamente utilizadas pelas comunidades estrangeiras mais bem estabelecidas no país, como a portuguesa, para contornar a restritiva legislação imigratória do Governo Vargas.

José Sacchetta Mendes encontrou, na correspondência consular brasileira, a transcrição de um trecho do programa radiofônico *Hora Brasileira*, que ia ao ar no Porto durante os anos 1930. Neste pode-se ter uma ideia da maneira pela qual, em Portugal, se recebeu a notícia da obrigatoriedade das cartas de chamada:

(...) Com a oportuníssima lei das Cartas de Chamada, os poderes constituídos da grande nação irmã tiveram em vista, principalmente, evitar certos espetáculos degradantes num país civilizado, em cujas exhibições espetaculares, a maior parte das vezes, os protagonistas eram

¹⁸¹ Decreto-Lei nº 21.349, de 9 de Junho de 1932, Diário do Governo, I Série, 136, p. 1074.

¹⁸² Decreto nº 16.761, de 31 de Dezembro de 1924. *Coleção das leis do Brasil, 1891-1945*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 55 vols., vol. 34, p. 487-488.

¹⁸³ Decreto-Lei 19 482, de 12 de Dezembro de 1930, Diário Oficial da União, Seção I, 19.12.1930, p. 22585.

¹⁸⁴ José Sacchetta Ramos Mendes, *Laços de sangue- privilégios e intolerância à imigração portuguesa no Brasil (1822-1945)*. Porto: Cepese e Fronteira do Caos, 2010, p. 231.

pobres portugueses, sem colocação, doentes, sem arrimo nem protecção da colónia [emigrada], inutilizados e sem possibilidades de reacção para a grande luta pela vida, arrastando-se esfarrapados pelas vias públicas, estendendo mão à caridade, em completo estado de indigência. Foi por isso, certamente, que o Governo brasileiro legislou!¹⁸⁵

Como se pode perceber, a preocupação com a subsistência assegurada, presente nas Instruções às Câmaras Municipais dos anos 1950 não foi uma novidade introduzida pela JE, nem pelo Estado Novo português, ainda que tenha sido mantida como uma condição que limitava o referido “direito à emigração”. A exigência de cartas de chamada ou contratos de trabalho foram a forma encontrada tanto pelos países de origem, quanto pelos países de destino para controlar os fluxos migratórios. Para os países recetores de imigrantes, a obrigatoriedade destes documentos era uma forma de aliviar o ônus do desemprego de estrangeiros que sobre eles recaía. Para os países emissores, por sua vez, a garantia de que seus cidadãos teriam manutenção assegurada no país de destino era uma forma tanto de evitar os “espetáculos degradantes” que davam má imagem no estrangeiro, como de auferir maiores lucros com a emigração.

O exame da 3ª classe

Nas Instruções às Câmaras Municipais de 1951, lê-se que um dos documentos necessários à instrução do processo era o “requerimento feito pelo próprio [requerente] com a letra e assinatura confirmadas pelo chefe de secretaria da Câmara Municipal (...). O requerimento faz prova de que o requerente sabe ler e escrever, pelo que deve ser exigido a partir dos 10 anos de idade e ser feito na presença do funcionário que tratar dos assuntos de emigração”¹⁸⁶ (ver anexo 5). E ainda, que caso a prova de alfabetização não fosse feita, o pedido poderia ser indeferido.

Nas Instruções de 1954, a redação já é diferente. Nelas lê-se: “Até 31 de dezembro de 1954, o requerimento feito por emigrantes com idade compreendida entre os 14 e os 35 anos faz prova de que o requerente sabe ler e escrever, pelo que tem de ser manuscrito pelo próprio e trazer letra e assinatura confirmadas pelo chefe da Secretaria da Câmara”¹⁸⁷. E que: “a partir de 1 de Janeiro de 1955, os emigrantes cuja idade esteja compreendida entre os limites acima indicados, têm de instruir o seu processo com documento comprovativo de que fizeram com aproveitamento o exame da 3ª classe da Instrução Primária”¹⁸⁸.

A mudança deveu-se à promulgação do Decreto nº 38:969, de 27 de Outubro de 1952 que regulava o disposto no Decreto nº 38:968, da mesma data e proibia, pelo artigo 89º, a emigração de indivíduos com mais de 14 e menos de 35 anos que não apresentassem a habilitação da 3ª classe¹⁸⁹. A medida inseria-se numa série de providências destinadas a

¹⁸⁵ Locução radiofónica de Pinto do Couto no programa *Hora Brasileira*, Porto, 01.11.1937, transmitido em Portugal pelo *Posto Emissor do Laboratório Técnico Electro-Mecânico*. Citado por: José Sacchetta Ramos Mendes, *Laços de sangue...*, p. 232.

¹⁸⁶ Junta da Emigração, *Instruções para as Câmaras Municipais*. Lisboa: Ministério do Interior, 1951, p. 7.

¹⁸⁷ Junta da Emigração, *Instruções para as Câmaras Municipais*. Lisboa: Ministério do Interior, 1954, p. 10.

¹⁸⁸ Idem, *ibidem*, p. 10-11.

¹⁸⁹ Decreto-Lei nº 38: 969, de 27 de Outubro de 1952, *Diário do Governo*, I Série, nº 241, p. 1090.

reforçar a obrigatoriedade escolar, parte da campanha nacional contra o analfabetismo. O Governo acreditava que o fracasso de muitos dos esforços empregues para combater o analfabetismo devia-se a uma mentalidade, segundo a qual, a alfabetização não era necessária, ou importante. Desta forma, dentre outras medidas apresentadas nos decretos referidos, o Governo levantava “dificuldades de várias ordens aos analfabetos, mormente aos menores de 18 anos”, com o objetivo de “fomentar um estado de espírito colectivo que conduza à convicção geral de que não só não é inútil o saber ler, como passa a ser indispensável, em muitas circunstâncias da vida, sob pena de prejuízos e contratemplos, a posse de um mínimo de habilitações”¹⁹⁰. Assim, a proibição da emigração de analfabetos não importava apenas “para evitar que os emigrantes venham, por falta de instrução, a encontrar-se em situações precárias e porventura, angustiosas em terras estranhas, mas também fomentar, com mais um estímulo, o interesse pela cultura”¹⁹¹.

A preocupação gerada pela emigração de analfabetos não foi também uma novidade introduzida pela JE. Pelo contrário: como mostra Jorge Fernandes Alves, já no século XIX, a alfabetização e o conhecimento das primeiras letras eram encarados como uma forma de assegurar o sucesso dos emigrantes em terra estranha. Assim, em 1840, altura em que a atividade dos engajadores assumia uma importância crescente, a *Revista Universal Lisbonense* recomendava que os candidatos à emigração soubessem ler e escrever, como uma forma de “garantir sua autonomia, não se deixar enredar na teia de engajadores, transportadores e fazendeiros e assim, desenvolver um percurso de emigração livre, na linha dos padrões anteriores da emigração tradicional para o Brasil, vocacionada para os trabalhos urbanos do comércio ou ofícios”¹⁹². A alfabetização era uma preocupação dos familiares que procuravam preparar os descendentes para a partida.

Fora do âmbito familiar, a relação entre alfabetização e emigração gerava discussões políticas. Por um lado, o analfabetismo dos emigrantes portugueses era preocupante na medida em que fazia com que estes fossem preteridos por emigrantes de outras nacionalidades. De outra parte, havia quem afirmasse que o esforço gasto na instrução oficial só serviria para “criar emigrantes”, uma vez que os alfabetizados “acabariam por emigrar e desvitalizar a força demográfica local”¹⁹³. Outros havia, ainda que, tal como Oliveira Martins e Afonso Costa, “viam no analfabetismo um elemento propulsor da emigração”¹⁹⁴.

O debate oitocentista não teve, contudo, resultados práticos, de modo que somente em 1929 foi publicado um decreto que regulava a exigência de habilitações literárias aos candidatos a emigrar. Assim, o Decreto-Lei 16:782, de 27 de Abril de 1929,

Considerando que ao Estado cumpre evitar tudo quanto possa contribuir para o desprestígio da Nação;

¹⁹⁰ Decreto-Lei nº 38 968, de 27 de Outubro de 1952, Diário do Governo, I Série, nº 241, p. 1077.

¹⁹¹ Idem, ibidem, p. 1077.

¹⁹² Jorge Fernandes Alves, “Ler, escrever e contar na emigração oitocentista”. Separata da *Revista de História das Ideias*, Universidade de Coimbra, 1999, p. 2.

¹⁹³ Idem, ibidem, p. 18.

¹⁹⁴ Idem ibidem, p. 18.

Considerando que o analfabetismo dos emigrantes prejudica o bom nome do País, já pela degradante ignorância que vão ostentar em terras estranhas, já por não poderem exercer geralmente senão as profissões mais humildes;

Considerando que a sua falta de instrução cria muitas vezes a êsses indivíduos situações bem difíceis e mesmo angustiosas;

Considerando que o Estado tem o dever de fomentar por todas as formas, a instrução que é um elemento de progresso e riqueza¹⁹⁵,

proibiu a emigração dos maiores de 14 anos e menores de 45 que não provassem ter obtido o certificado de passagem da 3ª para a 4ª classe. Porém, uma série de diplomas que se seguiram a este acabaram por suspender progressivamente as disposições do decreto de 1929, ainda que, como se viu pelas Instruções às Câmaras Municipais de 1951, os candidatos fossem obrigados a fazer prova de que sabiam ler e escrever. Foi portanto, apenas em 1952, aquando da campanha nacional contra o analfabetismo, por meio dos já citados decretos, que se estabeleceu que os candidatos a emigração deveriam, obrigatoriamente, apresentar o certificado da 3ª classe.

A robustez física

Conforme visto no capítulo 1, seção 1.3 a prova de robustez física para desempenhar a atividade a que se destina não foi uma condição imposta pela JE mas representou um passo a mais na aproximação feita entre medicina e fenómeno emigratório, que expandiu tanto a autoridade do médico quanto a autoridade do Estado sobre o corpo dos indivíduos¹⁹⁶, transformado, cada vez mais, num alvo da ação estatal, como mostrou Foucault. Resta agora ver, brevemente, de que forma a autoridade dos médicos contribuiu para a construção do emigrante enquanto uma categoria social passiva no contexto português do pós-guerra.

No início dos anos 1950, foram escritos os “Conselhos e Instruções aos portugueses que emigram pela primeira vez”, pelo médico Alberto Soares de Oliveira. Neste pequeno livrinho de seis páginas (que não sabemos se chegou a ser distribuído), o autor oferece ao leitor toda sorte de sugestões que lhe pudessem ser úteis à viagem, como também um código de conduta a bordo. Assim, o médico aconselha os emigrantes a levarem na bagagem de mão as coisas mais necessárias e a entregarem os objetos de valor ao inspetor do navio. Faz ainda recomendações ligadas ao corpo e à higiene dos emigrantes, alertando-os para terem cuidado com as bebidas geladas que poderiam causar grandes inflamações na garganta, bem como para não deixarem de comer para não enjoarem muito. Lembra que as pessoas que têm lombrigas passam muito mal a bordo, devendo procurar o médico da JE para pedir um remédio.

Para além disso, o médico sugere aos emigrantes que levem roupas frescas, e aconselha as mulheres que comprem robes, com os quais pudessem estar à vontade nos camarotes. E pedia para os maridos olharem pelas suas esposas e filhos e reprimirem qualquer comportamento vexatório para os portugueses, uma vez que, quando o navio sai de Lisboa, já

¹⁹⁵ Preâmbulo do Decreto-Lei 16:782, de 27 de Abril de 1929. Diário do Governo, I Série, nº 95, p. 1047.

¹⁹⁶ Ver modelo de atestado médico para emigrar no anexo 6.

não há algarvios ou trasmontanos. O médico utilizou-se, assim, da sua autoridade para instruir aqueles que, ao longo do texto, constrói como desprovidos de noções de higiene, de cuidados com o corpo e de educação. Ele ultrapassou, portanto o campo da medicina, dando aos emigrantes, regras de comportamento como se fosse um pai a educar um filho¹⁹⁷.

Outro médico que adicionou a falta de educação, higiene e de cuidados com o corpo às características unificadoras desta categoria social discursivamente construída, o emigrante, foi Felisberto Matos Fernandes Coito, que desde 1948, prestava seus serviços à JE. Num artigo publicado, em 1952, na Revista *O Médico*, Fernandes Coito, depois de apresentar as más instalações da Casa do Emigrante, argumenta que o facto de os emigrantes viverem em condições piores em suas terras não impedia que fosse a JE a criar-lhes um ambiente mais higiénico. E prossegue descrevendo, então, o emigrante:

(...) era ainda bem aquele emigrante de que estávamos habituados a ouvir dizer bastantes coisas desagradáveis e de facto verificávamos que ele bem denotava quão exíguos e nulos eram os seus conhecimentos de educação e higiene quer alimentar, quer do corpo, do vestuário e tantas vezes do espírito. Aqueles distritos onde as condições de vida são as mais precárias e a civilização tem penetrado mais lentamente forneciam maior contingente desses maus exemplares de emigrantes¹⁹⁸.

O emigrante, como se pode perceber, é apresentado como um ser incivilizado, inculto. “Seres vencidos” a quem os médicos da JE têm que “chamar a atenção para os seus descuidos de modo mui especial”. O médico cria ainda uma sub-categoria, com características ainda piores: as mulheres emigrantes e as crianças. “Mas entre os emigrantes em más condições, predominam as mulheres casadas e crianças”¹⁹⁹. E relata um episódio ilustrativo desta afirmação, que se passara entre ele e uma emigrante de 26 anos que, após seis anos de separação, ia reencontrar o marido no Rio de Janeiro. “Na cabeça abundavam as sementes de pedículos, no corpo quase uma carapaça de lixo existia, e isto numa rapariga relativamente apresentável e com vestiário algo cuidado”²⁰⁰. O médico, após tentar mostrar-lhe os inconvenientes da rapariga se apresentar assim ao marido, ouviu, então, uma resposta que o deixara desarmado: “Eu já era assim quando casei com ele”²⁰¹.

Assim, os médicos, que tinham o poder de impedir um indivíduo de emigrar, possuíam um convívio próximo o suficiente dos emigrantes para falarem com autoridade destas pessoas, a seus olhos humildes e incivilizadas. No entender desta *elite*, era seu papel instruir estas pessoas miseráveis.

¹⁹⁷ Alberto Soares de Oliveira, *Conselhos e instruções para os emigrantes que emigram pela primeira vez*. Ministério do Interior, Junta da Emigração, s/d (provavelmente início dos anos 1950). DGACCP. Cota: D1-CXI-E03-P01-Caixa 1.

¹⁹⁸ Felisberto Matos Fernandes Coito, *Serviços médico-sociais para emigrantes*, separata de *O Médico* (nº 69), 1952, p. 4.

¹⁹⁹ Idem, *ibidem*, p. 4.

²⁰⁰ Idem, *ibidem*, p. 4.

²⁰¹ Idem, *ibidem*, p. 4.

4. Os discursos fundadores da JE e o combate ao discurso liberal

Para se compreender melhor a função da JE, dos seus discursos e da construção do *emigrante* como uma categoria social passiva há que procurar em que frente estes combatem, com que outro discurso os discursos da JE disputam. No Arquivo da DGACCP, foram encontrados textos apresentados por António Manuel Baptista em conferências, bem como outros materiais destinados à divulgação que ao anteciparem críticas ou perguntas que poderiam ser colocadas pelos ouvintes e leitores, são altamente polifónicos. É esta polifonia que permite perceber que o discurso contra o qual JE combatia era o discurso liberal que, ao defender a emigração como um direito inalienável da pessoa humana, reconhecia o primado do indivíduo sobre o Estado e contrariava os valores do regime estado-novista.

Face ao crescente avanço do discurso liberal, que alcançara rapidamente a esfera da emigração e que fazia recuar o discurso autoritário, o Estado Novo precisava legitimar sua intervenção também nesta matéria para impedir a proliferação do liberalismo no país. Seguindo a perspetiva apontada por Max Weber, que afirmara que “every system of authority attempts to establish and to cultivate the belief in its legitimacy”²⁰², e desenvolvida pelo linguista Theo Van Leeuwen, para quem “language is without doubt the most importante vehicle for these attempts”²⁰³, esta secção procurará compreender de que forma a atuação estatal na emigração era legitimada.

Conforme abordado no capítulo anterior, em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos consagrou a emigração como um direito inalienável da pessoa humana. Esta Declaração é uma ausência presente no estudo realizado por António Maria Castelo Branco²⁰⁴ em Abril de 1951, intitulado “Breve Estudo das Missões da Junta da Emigração”. Neste trabalho, Castelo Branco, sem citar a Declaração Universal dos Direitos do Homem, dialoga com o princípio liberal que a inspirara e legitima a ação anti-liberal da JE (que condiciona a liberdade de emigração) por meio da recuperação de argumentos de homens “ilustres” e da comparação com a política de outros países de emigração e mesmo de imigração. Além disso, o autor desvaloriza o individualismo por este contrariar os superiores interesses coletivos.

Castelo Branco retoma as palavras do livro “Emigração Portuguesa”, escrito pelo Jurista Fernando Emygdio da Silva e publicado em 1917, no qual o autor defende que Portugal deveria seguir os passos do Governo italiano que, pela lei de emigração de 1901, não descuidara de nenhum elemento para assegurar a proteção completa do emigrante, acompanhando-o em todas as fases da emigração, desde que decidia emigrar até que fosse

²⁰² Max Weber, *The theory of social and economic organization*. New York: The Free Press, 1964, p. 325. Citado por Theo Van Leeuwen, “Legitimation in discourse and communication”, *Discourse & Communication*, vol 1(1), p. 91.

²⁰³ Theo Van Leeuwen, “Legitimation... p. 91.

²⁰⁴ António Maria Pinto Castelo Branco nasceu a 04 de Outubro de 1984, em Vale de Prazeres. Foi Administrador-delegado da Companhia da Zambézia, Presidente da Assembleia Geral da Casa do Povo de Vale dos Prazeres, Governador Civil de Castelo Branco, Presidente da Câmara Municipal do Fundão, Vogal da Comissão Distrital da União Nacional de Castelo Branco e Deputado da Assembleia Nacional durante a VII Legislatura (1957-1961).

colocado no país de destino. Para tanto, Emygdio da Silva propunha a criação de uma “Junta Nacional de Emigração com representantes em parte electivos e com a dupla missão de estudar os meios de debelar a crise emigratória e pôr em prática esses meios”²⁰⁵. É recuperando as palavras do “ilustre Professor” que décadas antes preconizara a criação de um órgão centralizador dos assuntos relativos à emigração que Castelo Branco reforça a relevância da JE, cuja criação teve que esperar a compreensão de sua importância pelo interesse nacional.

O interesse nacional, moralmente valorizado pelo autor e que justifica a intervenção do Estado. Esta valorização do interesse nacional faz-se por meio de uma avaliação negativa daqueles que procuram a resolução do seu caso particular. Assim, depois de elogiar o facto de a JE confiar às Câmaras Municipais a recolha dos documentos dos pretendentes emigrantes, Castelo Branco lembra a relevância do preenchimento consciente do Boletim de Informação, a seu ver, “o documento mais útil à decisão do processo, porque, dando a conhecer as circunstâncias em que o indivíduo pretende emigrar, o meio em que vive e aquele para onde vai viver, a sua situação económica e a das pessoas de família a seu cargo que deixa no país, nos dá a medida extensiva da protecção de que carece”²⁰⁶. E prossegue: “é de lamentar que se constate frequentemente que esses boletins não representam a expressão da verdade e antes se acomodam aos **desejos incontidos** daqueles que, cegamente, apenas veem na emigração a solução do seu **caso particular**”²⁰⁷. O individualismo e o desejo individual não são vistos pelo autor como valores morais, mas antes como um motivo de lamento por prejudicar o interesse coletivo. A política emigratória da JE, ao defender o interesse coletivo, era, portanto, tida em boa conta por Castelo Branco.

A ação reguladora da JE era ainda legitimada por demonstrar uma preocupação do Estado para com seus emigrantes, presente não apenas em Portugal mas “em todos os países de emigração”. Além da comparação estabelecida com outros países que exportam emigrantes, Castelo Branco lembra que a entrada de pessoas nos países de imigração também é regulada, uma vez que o direito a imigrar não é reconhecido pela Declaração. Nas palavras do autor: “Nenhum país é hoje absolutamente liberal no que diz respeito à aceitação de emigrantes em seus territórios; todos eles fazem depender de determinadas formalidades a autorização de ali entrar”²⁰⁸. Ele critica, então, indiretamente, não apenas a valorização do indivíduo pelo liberalismo, como lembra que os países liberais recetores de imigrantes também sobrepõem o interesse nacional ao individual quando proíbem um imigrante de adentrar as suas fronteiras. Desta forma, seria legítimo que os países de emigração fizessem o mesmo.

²⁰⁵ Fernando Emygdio da Silva, *Emigração Portuguesa*. Lisboa, 1917, citado em: António Maria Castelo Branco, *Breve Estudo das Missões da Junta da Emigração*, DGACCP. Cota: D1-CXI-E03-P01-Caixa 1.

²⁰⁶ António Maria Castelo Branco, *Breve Estudo das Missões da Junta da Emigração*, DGACCP. Cota: D1-CXI-E03-P01-Caixa 1.

²⁰⁷ Idem.

²⁰⁸ Idem.

O diálogo com o liberalismo foi estabelecido também, em 1952, por António Manuel Baptista em um texto apresentado num Congresso não identificado. A apresentação é dividida em três partes: Aspectos Gerais do Movimento Emigratório, na qual ele discute os conceitos de emigração e emigrante e apresenta as características das políticas emigratória e imigratória; Emigração Portuguesa, onde Baptista apresenta a política emigratória portuguesa das últimas décadas, bem como as atividades de assistência ao emigrante e o funcionamento da JE e Aspectos do Movimento Emigratório Português, onde ele caracteriza a emigração portuguesa desde o fim do século XIX, mostrando seus principais destinos e locais de origem. Nesta longa comunicação, o Presidente da JE demonstra todo o seu conhecimento na matéria. Conhecimento, este, que é utilizado para legitimá-lo enquanto uma autoridade, permitindo-lhe fazer afirmações categóricas que não deixam espaços para dúvidas ou questionamentos. Como poder-se-á perceber, contudo, estas afirmações não derivam naturalmente do mero conhecimento da realidade emigratória, mas dialogam com um discurso liberal sobre as migrações, adotado pelos países da Europa Ocidental, e visam legitimar a ação reguladora da JE.

Baptista começa por demonstrar a complexidade do fenómeno emigratório: amplo no espaço geográfico pelo qual o emigrante se desloca, e no tempo de duração do fenómeno (que se inicia quando a pessoa decide emigrar e só termina quando ela retorna ao país de origem, ou se desnaturaliza), a complexidade da emigrações dever-se-ia ainda ao facto de ser “um acto individual, mas sujeito a uma dupla política e, conseqüentemente, a uma dupla disciplina: a do país de emigração e do país de imigração”²⁰⁹. Pela afirmação, o indivíduo que emigra está naturalmente sujeito a duas disciplinas que o transcendem e às quais deve se submeter. Desta forma, o emigrante não é o sujeito que emigra, que constrói, portanto o fenómeno. Ele é o objecto do fenómeno, que existe antes dele, nas disciplinas dos países pelos quais circula. O emigrante é, então, definido *a priori*, consoante critérios que não controla.

Segundo Baptista, nas reuniões internacionais a definição do *emigrante* seria motivo de disputas entre representantes de países de emigração e imigração e apenas na Convenção nº 97, da OIT, realizada em 1949, os Estados concordaram em definir o “trabalhador emigrante” como “a pessoa que emigra de um país para outro com o fim de exercer uma profissão, ainda que por conta própria”²¹⁰. Em Portugal, no entanto, existiam dois conceitos legais de emigrante: um estabelecido pelo Decreto nº 19:029, de 13 de Novembro de 1930, que, para efeitos de assistência nos navios, considerava emigrante os passageiros que viajavam em classe inferior à segunda; e outro para efeitos de concessão de passaporte fixado pelo Decreto-Lei nº 34:330, de 27 de Dezembro de 1944, pelo qual eram emigrantes os portugueses que saíam do território nacional para trabalhar em país estrangeiro. Para o Presidente da JE nenhuma das definições era satisfatória, na medida em que só consideravam o elemento *trabalho*, sem definir a duração da estadia no exterior. Desta forma, para a JE eram considerados emigrantes todos aqueles que deixavam o território nacional para trabalhar

²⁰⁹ António Manuel Baptista, *Emigração. Conferência efectuada em 18 de Dezembro de 1952*. Ministério do Interior, Junta da Emigração, 1952, p. 3.

²¹⁰ Idem, *ibidem*, p. 3.

ou fixar residência no estrangeiro, até ao seu regresso ao país. Não eram considerados emigrantes os trabalhadores de fronteira, os estudantes que se deslocassem para o estrangeiro, os artistas e profissionais liberais que exerciam uma atividade por curto período de tempo e os tripulantes de navios e aeronaves. Definido o objeto da emigração, o alvo das políticas emigratórias, Baptista passa a ocupar-se delas.

Segundo o Presidente da JE, em termos gerais, a “política emigratória tem de ser definida pelo Governo, que estabelece os seus princípios, determina o sentido da sua intervenção e põe em prática a disciplina que regulará o acto migratório; isto é, estatui o regime de emigração”²¹¹. Por meio do uso do imperativo, Baptista não deixou espaço para dúvidas e questionamentos, e conferiu ao Estado não apenas o papel de definir o emigrante, como de regular a emigração. Os princípios que definiam esta regulação prender-se-iam à conceção do “direito de emigrar”. Esta parte é fundamental para se perceber o discurso liberal como o reverso do discurso regulador e protetor da JE. É a voz daqueles que defendem o direito incondicional a emigrar que Baptista procura abafar. As opiniões dos juristas acerca deste direito em três correntes:

a individualista não admite limitações à emigração fora de circunstâncias anormais; a outra – a totalitária – concede ao Estado o direito de restringir, ou até proibir a emigração por seu livre arbítrio; uma terceira – intermédia – considera o direito de emigração como um direito natural de todos os homens, mas entende que o Estado, pelo seu direito de conservação, deve proibir a emigração a determinadas pessoas²¹².

76

E prossegue: “Embora a legislação de um certo número de países consigne a liberdade de emigrar (...) verifica-se, no domínio dos factos que tal princípio – influência, das teorias individualistas do século XVIII e XIX – é simplesmente teórico. Sob esta ou aquela fórmula, a generalidade dos países condiciona a emigração”²¹³. Assim, ele desvaloriza o princípio liberalizante, presente na Declaração Universal dos Direitos Humanos por meio de uma comparação à prática de outros países, que vêm legitimar a ação reguladora da JE.

A argumentação no sentido de legitimar a ação estatal que condiciona a liberdade individual prossegue: “Mas não é só o direito de conservação do próprio Estado, no seu interesse económico e, acrescentaremos também, social e político, que impõe o condicionamento da emigração; é ainda o dever de proteger o emigrante e a família”²¹⁴. Aqui, Baptista coloca o Estado e seus interesses acima dos interesses do indivíduo, recuperando não apenas os discursos que estão na génese da JE, mas também alguns dos princípios e valores da Constituição de 1933. Para o regime estado-novista, o Estado e a família estavam acima do indivíduo, que não era compreendido como a unidade mínima da sociedade. Dentro da conceção do regime, a Nação era um corpo, cujo funcionamento dependia de cada um dos seus membros, de modo que toda ação individual deveria contribuir para o interesse coletivo. Ao Estado cabia coordenar as diversas partes que compunham o corpo nacional, bem como

²¹¹ Idem, *ibidem*, p. 5.

²¹² Idem, *ibidem*, p. 6.

²¹³ Idem, *ibidem*, p. 6.

²¹⁴ Idem, *ibidem*, p. 5.

proteger a família, esta sim, entendida como a unidade social mínima. É baseado neste princípio moral do regime salazarista que Baptista visa legitimar a ação da JE, dizendo que a regulação por ela realizada conserva e assegura o bem-estar coletivo e protege a família. É interessante notar, ainda, que os valores específicos do regime autoritário português foram generalizados como se fossem universais, uma vez que o Conferencista ainda não havia adentrado na segunda parte da sua apresentação, respeitante ao caso específico português.

Quanto a Portugal, o Presidente da JE divide a política emigratória portuguesa em duas fases, consideradas “bem distintas”. Na primeira, que precedeu a suspensão da emigração em Março de 1947, pelo Decreto-Lei nº 36:199,

a emigração portuguesa era quase **livre**, fazia-se **caprichosa** e **desordenadamente**; o emigrante seguia, na maioria dos casos, à **aventura**; os actos preparatórios estavam a cargo das agências que, por vezes, actuavam no sentido de **explorar** os emigrantes; estes, com frequência encontravam-se desempregados no estrangeiro, em situação **deprimente** para si e para o País²¹⁵.

E conclui dizendo que “os dramas da emigração” são de todos conhecidos. A segunda fase ter-se-ia iniciado com a criação da JE, em 1947, que centralizou os diversos serviços os quais, anteriormente corriam dispersos. E diz: “basta consignar que existe um organismo responsável que regula a emigração, para que se evidencie a diferença profunda do sistema actual para o anterior”²¹⁶. A fase iniciada pela JE é comparada a uma situação anterior, apresentada de forma depreciativa, em função da falta de centralização e da dispersão dos serviços, de modo que a simples existência de um organismo regulador, seria suficiente para legitimar a ação deste.

A política seguida pela JE teria melhorado a situação porque derivava, naturalmente, dos valores, agora sim, apresentados como específicos da Constituição de 1933 e do regime português. Os princípios orientadores da política emigratória portuguesa derivariam, então, “das nossas tradições Cristãs” e dos interesses económicos, sociais e políticos de Portugal, sendo: “a) a protecção dos emigrantes e famílias, assegurando-lhes condições de vida, materiais e morais dignas; b) a necessidade de mão-de-obra e povoamento das províncias ultramarinas; c) a continuidade e valorização das colónias portuguesas no estrangeiro, que pela sua natureza e importância, o justifiquem”²¹⁷.

Sem entrar nos aspetos económicos e de valorização das comunidades portuguesas dispersas pelo mundo, António Manuel Baptista foca-se nas atividades de assistência e protecção dos emigrantes, nas quais insere os condicionalismos à emigração, que ele chama de “aspectos negativos da protecção”, pois “o emigrante – em geral de entender acanhado – o julga mais como dificuldade posta à sua pretensão, do que efectiva protecção”. Encontra-se aqui mais uma característica do emigrante, que ajuda a compor esta categoria social discursivamente criada: sua incapacidade de compreender que os condicionalismos são para o

²¹⁵ Idem, ibidem, p. 11.

²¹⁶ Idem, ibidem, p. 12

²¹⁷ Idem, ibidem, p. 14

seu próprio bem. Assim, se o emigrante não sabia o que era bom para si, era legítimo que o Estado atuasse e intervisse para protegê-lo. Para além destes aspetos negativos, haveria ainda outros, positivos, que incluíam: a facilidade de o pretense emigrante não ter que sair do seu concelho de residência para dar entrada na solicitação do passaporte de emigrante; a possibilidade de, uma vez chegado à cidade de embarque, poder se hospedar na Casa do Emigrante, onde conta com alojamento e alimentação por preços módicos; a assistência prestada a bordo do navio por um inspetor e um médico portugueses; a proteção, no país de destino, por meio das autoridades consulares; e por fim, a possibilidade de, se precisar, regressar ao país com passagem totalmente gratuita ou com desconto de 50%.

Com toda esta extensa descrição dos esforços da JE para assistir e proteger os emigrantes portugueses, António Manuel Baptista reforça a importância da presença do Estado na emigração, opondo-se à liberalização da mesma. A emigração, ainda que um direito humano, é vista sempre como dependente de um condicionalismo que deve ser imposto pelo Estado para o bem do país, do emigrante e de suas famílias.

Para que fiquem ainda mais claras as pressões liberais externas às quais a JE visava combater, legitimando sua ação reguladora, há que rapidamente apresentar a forma como a Espanha tratava o assunto nos anos 1950. A crescente onda liberalizante da Europa Ocidental atingiu também o país de Franco, que, em 1956, passou a lidar com a emigração de seus cidadãos de uma forma nova. Até essa data, a Espanha via no fenómeno emigratório um problema social, e no emigrante, uma possível vítima de maus tratos e exploração. Contudo, no momento em que os fluxos emigratórios começavam a se desviar da América Latina para a Europa, os tecnocratas ganhavam poder dentro do franquismo e visavam alcançar a legitimidade do regime por meio do desenvolvimento económico do país. O desenvolvimentismo tecnocrata atingiu também a política emigratória e conseguiu se impor no recém-criado Instituto Espanhol de Emigração (IEE), retirando a emigração do controlo dos falangistas do Ministério do Trabalho.

O plano dos dirigentes do IEE era, então, “aprovechar la emigración, sobretudo hacia Europa, como medio para evolucionar y modernizar a España”²¹⁸. Assim, por meio da emigração, visava-se encontrar um novo equilíbrio entre o trabalho e o capital. Os tecnocratas iam ainda mais longe e viam a presença de espanhóis nos países europeus como uma forma de aproximar a Espanha da Comunidade Europeia, facilitando uma adesão futura a este bloco económico. Desta forma, a “idea de instrumentalizar la emigración alterou también la percepción de esta”, que passou a ser vista, então como um fator de desenvolvimento económico. A percepção que se tinha dos emigrantes também foi alterada pelos novos rumos

²¹⁸ Axel Kreienbrink, “La política de emigración através de la historia del IEE”, in: Luís M. Salgado, Maria José F. Vicente, Axel Kreienbrink, Carlos S. Díaz, Glória Sanz Lafuente (orgs.), *História del Instituto Español de Emigración: la política migratoria exterior de España y el IEE del Franquismo a la Transición*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Inmigración, 2009, p. 22.

da política emigratória. De vítima, o emigrante passou a ser compreendido como “un ser que actuaba racionalmente”²¹⁹.

Esta nova forma dos espanhóis encararem a emigração estava presente no II Congresso da Emigração Espanhola para o Ultramar, que se realizou em Outubro de 1959 na Galiza, para o qual a JE foi convidada e enviou como representantes o Presidente, António Manuel Baptista, e o Secretário Francisco Cabrita Matias. O relatório escrito pela delegação portuguesa traz, dentre outras coisas, os assuntos tratados no Congresso, algumas das intervenções nele realizadas, suas conclusões e uma consideração acerca do papel do CIME na Espanha. Das intervenções traduzidas e anexadas no relatório, chama a atenção o facto de a emigração ser considerada como uma escolha dos indivíduos, aos quais é reconhecido o poder de deliberar sobre o próprio futuro. Assim, numa comunicação acerca das causas da emigração, lê-se: “A decisão de emigrar será sempre resultado de uma livre deliberação. O «móbil» da melhoria de vida é o que deve predominar na consciência do emigrante”²²⁰. Outro aspeto importante do Congresso foi a consideração da relevância económica da emigração, vista como um fator de desenvolvimento: “Economicamente considerado, todo emigrante activo constitui uma riqueza de trabalho em potência, e o custo de formação que se lhe pode atribuir – o qual foi suportado pela colectividade emissora (...) – fica sensivelmente compensado pelas remessas que de futuro possa efectuar”²²¹. Daí as inúmeras recomendações no sentido de melhorar a formação dos emigrantes, para que, melhor qualificados, sejam mais produtivos e cooperem mais, tanto com o país de destino, quanto com o de origem. A maior colaboração com os países de origem dependeria da manutenção de vínculos que ligassem o emigrante ao país natal, de modo que não faltaram vozes que realçassem a importância de uma maior presença do governo espanhol junto das comunidades emigradas. Fica assim claro que a política emigratória espanhola encaminhava-se para uma maior liberalização (que veio a acontecer em 1962) e que se compreendia que a ação do IEE deveria ir no sentido de melhor preparar o emigrante e de mantê-lo próximo do país.

Ainda no Relatório do II Congresso da Emigração Espanhola para o Ultramar, a delegação da JE reporta que foi abordada pelo representante do CIME, com vista a obter a entrada de Portugal para o Comitê. Segundo o relato de Baptista e Matias, estes teriam respondido que não lhes competia tal decisão e que o Governo Português não veria interesse em tal ingresso, pois a situação do país “em matéria emigratória, difere da dos restantes países visto a emigração portuguesa, nos seus aspectos presentes, ter a posição equilibrada em relação à conjuntura demográfica e económico-social portuguesa”²²², sendo assim, de rejeitar

²¹⁹ Idem ibidem, p. 22

²²⁰ Javier Martín Artajo, “Causas da Emigração”, in: António Manuel Baptista e Francisco Cabrita Matias, *II Congresso da Emigração Espanhola para o Ultramar. Relatório da Delegação Portuguesa, constituída pelo Presidente e pelo Secretário da JE*, 1959, p. 12. DGACCP. Cota: D1-CXI-E02-P04 Caixa 2.

²²¹ Florentino Díaz Rey, “Vantagens e inconvenientes da emigração”, in: António Manuel Baptista e Francisco Cabrita Matias, *II Congresso da Emigração Espanhola para o Ultramar. Relatório da Delegação Portuguesa, constituída pelo Presidente e pelo Secretário da JE*, 1959, p. 18, DGACCP. Cota: D1-CXI-E02-P04 Caixa 2.

²²² António Manuel Baptista e Francisco Cabrita Matias, *II Congresso da Emigração Espanhola para o Ultramar. Relatório da Delegação Portuguesa, constituída pelo Presidente e pelo Secretário da JE*, 1959, p. 52, DGACCP. Cota: D1-CXI-E02-P04 Caixa 2.

a ajuda do Comitê. Contudo, ter-lhes-ia sido objetado que “sendo Portugal o único país do Ocidente Europeu que estava fora do Comitê, era de interesse – sobretudo político – demonstrar também neste aspecto a unidade do Ocidente”²²³. Nota-se assim, que no contexto da Guerra Fria, em que o bloco liberal, comandado pelos EUA, buscava fazer frente ao bloco soviético, a liberdade de emigração era considerada uma forma a mais de unificar os países ocidentais. Deste modo, Portugal era pressionado a participar do CIME e a ter uma política emigratória condizente com a dos demais países do Ocidente. Se a pressão liberalizante que vinha de fora do país tendia a aumentar à medida que a emigração para a Europa crescia, aumentavam também as críticas internas à política da JE, como se verá no próximo capítulo.

²²³ Idem, *ibidem*, p. 52.

CAPÍTULO III. A EMIGRAÇÃO CLANDESTINA PARA A FRANÇA E O DECLÍNIO DA AUTORIDADE DA JE

*“Vieram cedo
Mortos de cansaço
Adeus amigos
Não voltamos cá
O mar é tão grande
E o mundo é tão largo
Maria Bonita
Onde vamos morar
(...)
Vinham de longe
Todos o sabiam
Não se importavam
Quem os vinha ver
E a velha teimava
E a velha dizia
Maria Bonita
Onde vamos morrer”²²⁴.*

Neste capítulo ver-se-á que a mudança do destino da emigração portuguesa – que, no fim da década de 1950 abandonara os tradicionais destinos da emigração para se dirigir à Europa – colocou um problema para a JE, instituição estruturada em função das emigrações transatlânticas. As facilidades de legalização concedidas pela França após a entrada no país, a proximidade entre os dois países e a possibilidade de cruzar as fronteiras a pé tornavam o labirinto burocrático da JE desnecessário aos olhos dos emigrantes, de modo que esta nova emigração caracterizou-se pela clandestinidade. Os emigrantes puderam, então, se libertar da categoria passiva na qual a JE os encerrara, respondendo com os pés a um regime autoritário que os tratava como crianças que precisavam ser tuteladas.

O rápido aumento desta emigração feita à margem da JE fez com que outras instituições, tais como a PIDE, as Câmaras Municipais, os Governos Cívicos e o MNE passassem a se manifestar sobre o assunto. O surgimento de novas vozes que, ou exigiam mais autoridade para lidar com a matéria, ou buscavam desresponsabilizar-se pelo fenómeno (tal como a PIDE) trouxe também novos discursos sobre a emigração, alguns mais conservadores, outros mais liberais, mas todos demonstravam o anacronismo dos discursos da JE face à nova conjuntura emigratória. A JE, de sua parte, tentava manter-se como a autoridade na matéria. Contudo, estando presa aos seus discursos-fundadores, via-se num *nó górdio*: se abandonasse tais discursos para incorporar os discursos mais liberalizantes, ou

²²⁴ Zeca Afonso, “Canção do desterro – Emigrantes”, do álbum *Traz um amigo também*, 1970.

aqueles que tocavam mais profundamente nas raízes do problema, negava-se a si própria; porém, a manutenção dos discursos protetor e regulador era incapaz de dar conta do problema, e enfrentar a clandestinidade, de modo que mais críticas lhe eram feitas. As soluções ensaiadas pela JE para se manter no controlo ou foram duramente criticadas – tal como a imposição de novas exigências para aceitar os contratos nominativos – ou esbarraram em inúmeras barreiras de ordem estrutural – como a tentativa de substituir os contratos nominativos pelos recrutamentos anónimos, cuja realização satisfatória dependia de uma reestruturação dos serviços de emigração. Desta forma, mostravam-se também inoperantes os Acordos realizados com os países de imigração, especialmente aquele assinado com a França a 31 de Dezembro de 1963.

Sem condições de realizar os recrutamentos anónimos acordados, e impondo novas dificuldades aos contratos nominativos, a emigração continuava a fazer-se clandestinamente. A França, por sua parte, necessitando da mão-de-obra portuguesa, em decorrência do fechamento das portas aos emigrantes argelinos, seguia regularizando *a posteriori* os portugueses que entravam ilegalmente no país. Insistindo na substituição dos contratos nominativos pelos recrutamentos anónimos como a única forma de resolver o problema, a JE acabou por legitimar a reivindicação do MCPS por uma participação mais ativa na matéria, o que gerou uma rutura na forma de abordar a emigração no seio mesmo do regime.

1. Emigração e crise de mão-de-obra na agricultura

82

A posição neutral assumida por Portugal durante a Guerra de 1939-1945 não significou a inexistência de consequências, sobretudo económicas, para o país, como visto na seção 2.2 do capítulo I. Podendo ser compreendida como uma guerra total, todos os países, pertencentes ou não a um dos blocos em confronto, viram a transformação da sua economia numa “economia de guerra”, o que implicou “uma substancial alteração dos objectivos e das modalidades de funcionamento do comércio internacional; um agravamento das condições de vida, das oportunidades de ganho especulativo e das tensões sociais, ideológicas ou políticas a nível nacional”²²⁵. Em Portugal, a situação não foi diferente. Visando a persistência do regime, a manutenção das colónias, das hierarquias sociais, “da degradação extrema das condições de vida das populações sobretudo tendo em conta as respectivas implicações políticas e diplomáticas”²²⁶, o regime administrou a “economia de guerra” por meio do aumento do controlo sobre as atividades económicas. O objetivo era manter a normalidade. Contudo, à medida que a Guerra se alastrava, escasseavam os mercados e sobretudo, as fontes de abastecimento, de modo que se tornavam evidentes as fragilidades da economia portuguesa. Assim, “a premência das necessidades criadas faz com que o regime ceda, ou aparente ceder, com inusitada facilidade, à adopção e à transformação em política oficial de

²²⁵ João Paulo Avelãs Nunes, “Corporativismo e economia de guerra: o Salazarismo e a Segunda Guerra Mundial”, in: Fernando Rosas e Álvaro Garrido (orgs.), *Corporativismo, fascismos, Estado Novo*. Coimbra: Edições Almedina, 2012, p. 169.

²²⁶ Idem, p. 172.

muitas das concepções estratégicas dos industrialistas”²²⁷. A criação do ME seria sintomática, na medida em que extinguiu o Ministério da Agricultura, o qual passava a ser uma subsecretaria de Estado tal como a recém criada subsecretaria de Estado da Indústria, coordenada por Ferreira Dias, um Engenheiro, pró-industrializante, que ficara conhecido como pai da indústria portuguesa antes mesmo da Guerra. Criavam-se, assim, as condições para a industrialização do país.

O principal objetivo de Ferreira Dias era aproveitar a conjuntura criada pela guerra para promover um arranque industrial no país. Para tanto, o engenheiro conseguiu fazer aprovar dois planos principais: o Plano de Eletrificação Nacional, que deu origem à Lei 2002, de 26 de dezembro de 1944; e o Plano de Fomento e Reorganização Industrial que culminou na Lei 2005, de Março de 1945. Esta ofensiva industrialista encontraria, contudo, grandes obstáculos. Como coloca Rosas, “atacando a mentalidade dominante nas classes patronais e nos meios políticos do regime [o pensamento industrial de Ferreira Dias] aponta os vários medos que pareciam tolher a modernização do país: o medo do progresso, da ciência, da técnica, da máquina em geral; o medo de investir na industrialização, o medo da intervenção do Estado na vida económica e o medo da agitação social”²²⁸. Além disso, e ainda mais grave, o modelo de modernização do país preconizado por Ferreira Dias ameaçava “uma das pedras de toque da economia do corporativismo português: a política de baixos salários”²²⁹.

O medo desta ameaça fica bastante claro no Parecer da Câmara Corporativa sobre a proposta de Lei do Fomento e Reorganização Industrial, onde se lê: “a indústria chamará às vilas e às cidades e aos novos núcleos de trabalho fabril notável quinhão de gente rural”, o que levaria, portanto, a um despovoamento dos campos e a uma subida dos salários agrícolas, bem como a elevadas concentrações operárias em Lisboa e no Porto. Desta forma, o projeto industrialista teve que enfrentar o conservadorismo das elites agrárias que sustentavam o regime, não tendo sido capaz, portanto, de arrancar como se desejava. Ao desenvolvimento inevitável da indústria no pós-Guerra contrapôs-se a estagnação da agricultura: “a criação de condições de estímulo para a indústria conduziu a uma política de congelamento dos preços agrícolas que proporcionou baixos salários à indústria, mas também um ambiente de desencorajamento dos investimentos agrícolas”. O preço a pagar pela estagnação da agricultura foi um crescente êxodo rural e o aumento da emigração (que se dirigia para a Europa, como se viu). Os proprietários rurais, insatisfeitos, criticavam não apenas a política industrial, defendendo o essencialismo agrícola do país, como atacavam a política de emigração levada a cabo pela JE.

Esta seção apresentará as principais críticas feitas a António Manuel Baptista e à política emigratória portuguesa, bem como as respostas dadas pelo Presidente da JE àqueles que defendiam um maior controlo (ou mesmo a interrupção) da emigração. Nela ficará clara,

²²⁷ Fernando Rosas, *Salazarismo e Fomento económico: o primado do político na História Económica do Estado Novo*. Lisboa: Editorial de Notícias, 2000, p. 87.

²²⁸ Idem, p. 103.

²²⁹ José Maria Brandão de Brito, *A industrialização portuguesa no pós-Guerra (1948-1965): o condicionamento industrial*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1989, p. 167.

portanto, a autonomia de que dispunha a JE face às pressões da elite agrária. Presa a uma ordem discursiva que não visava a defesa do fim da emigração, mas antes o controlo desta pelo Estado e a proteção dos emigrantes – compreendidos como parte de uma categoria social passiva – a JE deveria legitimar a interferência estatal numa matéria internacionalmente reconhecida como um direito e manter as assimetrias entre governantes e governados. O organismo não podia, portanto, assumir discursivamente um alinhamento às pressões mais conservadoras.

1.1. As críticas da elite agrária e a tensão com as Câmaras Municipais

A primeira crítica à atuação da JE foi feita na AN, pelo Deputado Archer Homem de Melo²³⁰ que a 10 de Abril de 1958 iniciou um aviso prévio sobre a conjuntura migratória em face do povoamento ultramarino. O Deputado, que via na emigração um mal por roubar à Pátria os melhores braços, mais ativos e capazes, teceu, na primeira parte da sua intervenção, críticas à política emigratória da JE, bem como à política industrial do Governo, por acreditar que estas eram responsáveis pelo esvaziamento da agricultura. Defendendo o carácter agrícola de Portugal, Homem de Melo criticava a crescente industrialização do país, e pedia uma maior valorização da agricultura em detrimento da indústria dizendo que: “o caminho que leva à industrialização não tem que esquecer a agricultura, não pode negar uma realidade que vem sendo, desde há oito séculos, a base da nossa vida”²³¹. E prossegue argumentando que tal como a industrialização, a emigração era um mal por contribuir também com o esvaziamento dos campos e deixar a agricultura, “base primária da nossa vida”²³², sem braços. Nas suas palavras: “a agricultura ou não tem quem a sirva ou só encontra braços cansados”²³³. Esta situação teria chegado a tal ponto devido a uma falta de vontade do Estado em proteger a agricultura, preferindo, antes, favorecer a emigração.

Recuperando metáforas que associavam a Pátria a um corpo cujo bom funcionamento de seus órgãos e membros dependia de cada um dos cidadãos, ele via o emigrante como um ser ativo que fazia falta ao País: “É que sangrar a Pátria da energia operosa desse mar imenso de gente que vai criar riqueza em terra distante, em lugar de a erguer aqui, não pode, em princípio, considerar-se um bem”²³⁴. Os emigrantes que deixavam Portugal, apesar de serem pouco instruídos, detinham, a seu ver, “uma força de vontade que para um homem, na luta da vida, é o primeiro requisito indispensável”²³⁵. Era justamente o facto de serem “os emigrantes os homens dotados de mais força e aptidão crematística”²³⁶ que importava para a vida social e

²³⁰ Manuel José Archer Homem de Melo nasceu em Lisboa no dia 30 de Agosto de 1930. Formado em Direito, pela Universidade de Lisboa, Homem de Melo, depois de exercer o cargo de secretário particular do Ministro do Interior, foi eleito em 1957 como Deputado pelo círculo de Aveiro. Durante a VII Legislatura, interveio treze vezes, apresentou quatro requerimentos e desempenhou a função de 2º Secretário da Mesa da Assembleia. Voltou a ser Deputado durante o período Marcelista.

²³¹ Manuel José Archer de Melo, “Aviso prévio sobre a conjuntura migratória em face do povoamento das nossas províncias ultramarinas”. *Diário das Sessões* nº 34, 10 de Abril de 1958, p. 654.

²³² Idem, *ibidem*, p. 653.

²³³ Idem, *ibidem*, p. 655.

²³⁴ Idem, *ibidem*, p. 651.

²³⁵ Idem, *ibidem*, p. 652.

²³⁶ Idem, *ibidem*, p. 652.

económica da metrópole. É evidente que a maneira pela qual o Deputado compreendia a emigração e os emigrantes fugia à ordem do discurso do organismo criado em 1947. Os adjetivos usados por Homem de Melo para descrevê-los contradiziam aqueles que construíram os emigrantes enquanto uma categoria social passiva. Para Homem de Melo, os emigrantes não eram desprovidos de recursos, nem precisavam ser guiados ou amparados pelo Estado. Eram, isso sim, fortes e ricos numa energia que fazia falta à Pátria. Os emigrantes eram ainda, a seu ver, seres ambiciosos que emigravam “não porque não pudessem viver, trabalhando, vida modesta e tranquila entre os seus, mas porque aspiram a mais elevada fortuna”²³⁷. Sendo a ambição uma característica desvalorizada pelo Deputado, esta vinha corroborar suas críticas à política emigratória da JE.

Assim, a ação protetora do emigrante que o Decreto-Lei nº 36:558 colocou sob responsabilidade da JE era entendida pelo Deputado como um incitamento à emigração. A seu ver, antes de proteger o emigrante das “quadrilhas que o assaltavam, das miragens que o seduziam”, era dever do Estado evitar que “o país perca o trabalho, o esforço e a capacidade de dezenas de milhares de portugueses”²³⁸. Antes de proteger o emigrante, seria tarefa do Governo convencê-lo a não abandonar o país: “Se os que demandam terra estrangeira, nem sempre por imperiosa necessidade, e às vezes por mera aventura, sentissem o peso de certas dificuldades e tivessem de equacionar problemas de antemão resolvidos pelo Estado ou pelas autarquias locais, é bem possível que diminuísse o volume da emigração portuguesa”²³⁹. Para Homem de Melo, a JE simplificava o ato emigratório, dando “novo impulso e novas perspectivas aos indecisos”, aos quais não se podia deixar a faculdade de escolher, uma vez que a Nação tinha o direito de decidir sobre a vida dos indivíduos que nela nasceram. “Se, na realidade, o Estado não poucas vezes intervém na vida dos indivíduos, mal se compreenderá que abdique do direito de interceder num capítulo tão grave e tão fundamental para o interesse do País”²⁴⁰.

O Deputado não estava sozinho nas críticas à política emigratória levada a cabo pela JE. Outras vozes insurgiram-se contra o órgão e uma política que lhes parecia como demasiado favorável à emigração e responsável pela crise de mão-de-obra na agricultura.

A 17 de Julho de 1961, o Presidente da Câmara de Aguiar da Beira, Abel Adalberto Azevedo escreveu para o Ministro do Interior, pedindo que este tomasse medidas para pôr fim à emigração. A carta dá a entender que Azevedo já contactara anteriormente a JE, e que não tendo obtido, por parte desta, uma resposta que lhe parecesse adequada, optou por comunicar-se diretamente com o Ministro para apresentar os problemas acarretados pelo fenómeno emigratório à agricultura. Para o Presidente da Câmara, Portugal, sendo um país essencialmente agrícola, deveria proteger a agricultura que se encontrava já sem braços para

²³⁷ Idem, *ibidem*, p. 651.

²³⁸ Idem, *ibidem*, p. 656.

²³⁹ Idem, *ibidem*, p. 656.

²⁴⁰ Idem, *ibidem*, p. 657.

cultivar os terrenos em função “do elevado número de pessoas que abandonam os campos”²⁴¹ à procura de “salários mais elevados”²⁴² nas cidades ou em outros países. Perante a falta de braços os terrenos teriam que “ficar por cultivar”, e os proprietários não poderiam “pagar as contribuições prediais ao Estado”²⁴³. Buscando obter uma ainda maior empatia do Ministro, o Presidente da Câmara leva ao seu superior outras questões que a seu ver poderiam preocupá-lo mais que a falta de braços, e levá-lo a “encarar o problema”. Afirmando conhecer o pensamento do Ministro sobre a contaminação do comunismo em Portugal, por ter já “ouvido com admiração as suas judiciosas e acertadas considerações a tal respeito”²⁴⁴, o Presidente lembra que os emigrantes que retornam não só “não se adaptam ao amanhã das terras”, como “trazem consigo o germen do comunismo ou ideias avançadas, que servem para contaminar os seus conterrâneos”²⁴⁵.

Muito embora as ideias trazidas pelos emigrantes que tinham experienciado a democracia dos países europeus preocupassem o regime, estas não eram a única ameaça que Portugal enfrentava nos anos 1960. O início da Guerra Colonial em Angola, em 1961 obrigara o país a aumentar consideravelmente o número das tropas portuguesas em África. Apesar da consciência de que a Guerra também contribuía para reduzir a mão-de-obra rural, ela não era criticada por corresponder a um imperativo moral dos portugueses, uma demonstração de amor à Pátria. Assim, o Presidente da Câmara de Aguiar da Beira ao atentar para a falta de braços na agricultura, lembra que o problema era ainda mais agudo “nesta hora grave em que além dos que emigram para tanta parte do Mundo, há ainda os milhares de homens que, deixando os campos, vestiram a farda para defenderem, por amor à Pátria, e de alma e coração, as nossas terras de Angola”²⁴⁶.

A carta de Azevedo demonstra ainda a tensão e a discordância existentes entre a JE e as Câmaras Municipais, que deveriam colaborar com o trabalho da JE. Recorrendo a Alexandre Herculano para enaltecer o papel dos municípios na Península Ibérica, o Presidente da Câmara queixa-se da postura da JE. Nas suas palavras: “A Exm^a. Junta da Emigração parece não querer atender a voz dos Municípios e dos presidentes das Câmaras que lhes expõem o problema, já que eles têm a obrigação de ver o que se passa nos concelhos que lhes estão confiados”²⁴⁷. Há aqui, como se pode perceber, um questionamento da autoridade conferida à JE. Sem duvidar dos conhecimentos que esta detém em matéria de emigração, o Presidente da Câmara busca demonstrar que o poder local conhece melhor que a JE a realidade dos concelhos, de modo que aquele organismo deveria dar ouvidos a estes e não apenas esperar que as secretarias das Câmaras cumprissem o limitado papel a elas designado pela JE. E prossegue: “Se a Exm^a. Junta se limitar a receber os documentos dos emigrantes, sem ouvir

²⁴¹ “Carta da Câmara Municipal de Aguiar da Beira ao Ministro do Interior”, 17.07.1961. DGarq/TT/MAI-GM-JE0065-cx.0255.

²⁴² Idem.

²⁴³ Idem.

²⁴⁴ Idem.

²⁴⁵ Idem.

²⁴⁶ Idem.

²⁴⁷ Idem.

nem atender às Câmaras, daí só podem resultar males e consequências nocivas”²⁴⁸. Na carta fica ainda evidente que Azevedo era a voz que falava pelos proprietários rurais, os quais cobravam do Presidente da Câmara medidas que dificultassem ou impedissem a emigração dos trabalhadores rurais: “Se a Câmara informar que deve restringir ou evitar a saída de emigrantes porque há faltas de braços neste concelho, e a Exm^a. Junta não atender a isso, é claro que o Presidente da Câmara será o sacrificado, contra o qual os proprietários das terras se insurgirão ao ver os seus terrenos por cultivar por falta de braços”²⁴⁹.

A carta de Abel Adalberto Azevedo, antes de ser encaminhada para o MI, passou pelo Governador Civil da Guarda, Luís de Almeida, que a enviou juntamente com um comunicado escrito por si. Nesta, o Governador utiliza a sua posição hierarquicamente superior à de Azevedo para conferir maior autoridade à carta escrita por este. Almeida concorda com o exposto pelo Presidente da Câmara, afirmando que o fenómeno emigratório veio agravar a falta de braços do meio rural, visível desde que os meios urbanos começaram a magnetizar as populações campestres, ameaçando, assim “entravar a exploração agrícola, predominantemente braçal, não só neste concelho como nos demais do Distrito”²⁵⁰. Desta forma, o Governador engrossava o coro daqueles que pediam a “restrição das correntes emigratórias ou até a sua paralisação em relação aos países estrangeiros”²⁵¹. E encerra a carta recuperando um outro discurso, que estava em voga nos anos 1960, em decorrência da Guerra Colonial: o do povoamento do ultramar. Após pedir o fim da emigração, Almeida afirma que os eventuais excessos populacionais deveriam ser canalizados para o Portugal de Além-Mar “como, aliás, vem preconizando, com alto sentido patriótico, o Governo da Nação”²⁵².

Este discurso, embora não fosse novo, encontrou maior terreno depois do início da Guerra Colonial, e à medida que a emigração para a França e outros países europeus crescia. O povoamento das colónias africanas mostrava-se cada vez mais necessário para sustentar a propaganda que Portugal passava para o mundo: a de que o país não possuía colónias, mas «províncias ultramarinas» perfeitamente integradas no todo nacional; assegurando, então, a manutenção dos territórios africanos. Assim, se ambos os deslocamentos populacionais *roubavam* braços à agricultura, aquele que se dirigia para a África era valorizado pelo regime por ser uma demonstração de amor à Pátria, enquanto aquele que ia para a França e para os demais países europeus era considerado como uma ameaça ao país pelas ideias democratizantes trazidas pelos emigrantes.

1.2. As respostas de António Manuel Baptista e a incorporação do discurso liberal

A postura proibitiva daqueles que defendiam outros rumos para a política emigratória de Portugal não podia ser assumida por António Manuel Baptista em função da onda liberalizante do pós-Guerra que ameaçava o regime. Conforme visto no capítulo anterior, os

²⁴⁸ Idem.

²⁴⁹ Idem.

²⁵⁰ “Carta do Governador da Guarda ao Ministro do Interior”, 12.09.1961.DGarq/TT/MAI-GM-JE0065-cx.0255.

²⁵¹ Idem.

²⁵² Idem.

discursos fundadores da JE faziam face ao discurso liberal, sem cair na restrição dos direitos individuais. Estes discursos criaram uma ordem discursiva que enquadrava e limitava os enunciados de António Manuel Baptista. O Presidente da JE, nas respostas dadas aos seus críticos, buscava um equilíbrio entre o liberalismo e as posturas mais proibitivas da elite agrária, refugiando-se no discurso económico do Decreto-Lei nº 36:558. Ou seja, Baptista afirmava que a política emigratória levada a cabo pela JE inseria-se no âmbito mais vasto da política económica nacional, sem, contudo, atacar o direito dos indivíduos procurarem melhores condições de vida.

Demonstrando a consideração que o Ministro do Interior tinha pelo Presidente da JE, as cartas do Presidente da Câmara Municipal de Aguiar da Beira e do Governador Civil da Guarda foram repassadas a António Manuel Baptista que, por sua vez, enviou ao Ministro uma Informação, na qual respondia às queixas feitas por Abel Adalberto Azevedo. Sem se vincular nem ao liberalismo nem às vozes que pediam o fim da emigração, Baptista afirmava que, ao contrário do que fora declarado por Azevedo, justamente por dar ouvido aos municípios, encerrara o recrutamento²⁵³ de trabalhadores para o estrangeiro no concelho de Aguiar da Beira. A reclamação do Presidente da Câmara referir-se-ia, então, a um caso específico, do candidato à emigração Filomeno Paixão Amaral, de 31 anos que conseguira individualmente um contrato de trabalho em França. “Enviado este directamente à Junta pelo Office National d’Immigration, desde 10 de Julho último vimos pedindo à Câmara Municipal a documentação necessária à emissão do passaporte, que esta tem recusado, alegando a falta de braços na agricultura”²⁵⁴. Baptista prossegue dizendo que se a JE não recrutava trabalhadores no concelho, tendo em atenção a situação económica do mesmo, não podia impedir de emigrar interessados que ou por chamamento familiar ou por obtenção direta de um contrato de trabalho, “apresentassem a pretensão de emigrar, melhorando sensivelmente as suas condições de vida”²⁵⁵. E prossegue explicando que tal postura se devia a “razões de humanidade”²⁵⁶, uma vez que os salários auferidos na região eram muito baixos, e que a emigração, ao contrário do que afirmara Azevedo, não era elevada no concelho.

A tensão entre o Presidente da Câmara Municipal e a JE fica ainda mais evidente quando Baptista relata ao Ministro do Interior que a despeito das reclamações acerca da falta de mão-de-obra, a JE recebera daquela mesma Câmara o processo do trabalhador agrícola Manuel do Sacramento Lopes em cujo boletim de informação, se lia: “o pretensu emigrante, atendendo à **falta de trabalho** existente e aos poucos recursos que os pais possuem, tem necessidade de se ausentar para São Paulo, para onde é contratado”²⁵⁷ (sublinhado nosso). Como se pode perceber, a tese de Victor Pereira, segundo a qual o poder local não era uma

²⁵³ O tema dos recrutamentos será abordado com mais detalhes mais adiante. Pode-se adiantar que, por este sistema, os países que desejassem mão-de-obra portuguesa faziam uma solicitação à JE, que se encarregava de recrutar trabalhadores interessados em emigrar. Estes recrutamentos eram feitos mediante a autorização das Câmaras Municipais, interessadas em dar vazão aos excessos de mão-de-obra nos respetivos concelhos.

²⁵⁴ “Informação de António Manuel Baptista ao Governador Civil da Guarda”, 27.09.1961.

DGarq/TT/MAI-GM-JE0065-cx.0255.

²⁵⁵ Idem.

²⁵⁶ Idem.

²⁵⁷ Idem.

mera extensão do poder central, dispondo, portanto de autonomia para encorajar a emigração para certos países, como o Brasil, e para se opor às correntes emigratórias que se dirigiam a outros destinos, como a França fica confirmada. De outra parte, a tensão expressa nas correspondências analisadas demonstra a distância existente entre os interesses político-económicos locais – que informavam os enunciados dos Presidentes de Câmaras – e as práticas discursivas da JE. Estas, inseridas numa ordem do discurso que atendia a outras pressões, não eram um mero reflexo dos interesses económicos da burguesia agrária, mas obedeciam a uma lógica própria. A defesa do fim da emigração não era parte do discurso possível da JE.

Estas mesmas limitações colocadas aos enunciados da JE, que evidenciam a existência de um discurso possível, ficam claras numa apresentação acerca da emigração portuguesa feita por António Manuel Baptista, em 1959, a representantes de outros ministérios que participariam, pela primeira vez de uma reunião do organismo. O documento intitulado “Elementos relativos à emigração portuguesa” foi escrito poucos meses depois de realizado o Aviso Prévio do Deputado Archer de Melo, sobre o qual se falou no início deste capítulo. O objetivo deste documento era “dar a conhecer, a traços largos, o sistema interno e de relações com outros Organismos, mediante o qual se vem desenvolvendo”²⁵⁸ a ação da JE. No entanto, ele vai além de uma mera descrição, visando responder às críticas feitas à Instituição – sobretudo por aqueles que defendiam o fim da emigração como forma de assegurar o excesso de mão-de-obra na agricultura – e que, até o momento, haviam sido articuladas por Homem de Melo na AN.

Assim, Baptista procura refletir sobre a associação entre emigração e crise agrícola por meio de uma apresentação sobre as principais atividades profissionais dos emigrantes. Nela, confirma que, depois das mulheres que se vão juntar aos maridos, cujas profissões se inserem nas *ocupações domésticas*, os trabalhadores agrícolas são os que mais emigram. Tal facto, a seu ver, justificar-se-ia por ser a agricultura a atividade que mais empregava portugueses e aquela que auferia os piores salários. Contudo, para o Presidente da JE, a emigração não seria a única causa da crise de mão-de-obra na agricultura, uma vez que as migrações internas, embora não quantificadas, traduziriam “um afastamento permanente importante para os centros urbanos e fabris”²⁵⁹. Sem ter a seu cargo este tipo de movimento populacional, a JE estaria fazendo o seu melhor para contribuir com a economia do país, efetuando os recrutamentos de trabalhadores nas regiões onde se verificava excesso de mão-de-obra. Em contrapartida, “nas regiões onde existe falta de braços e a emigração é numerosa, não tem a JE actuado senão indirectamente, desviando delas os recrutamentos em que intervém”²⁶⁰. Baptista afirma que mais não pode fazer e traz o mesmo argumento liberal usado na Informação ao Ministro do Interior:

²⁵⁸ Junta da Emigração, *Elementos relativos à emigração portuguesa*. Lisboa, Ministério do Interior, Outubro de 1958, p. 1.

²⁵⁹ Idem, *ibidem*, p. 29.

²⁶⁰ Idem, *ibidem*, p. 29.

Ir mais além, dificultando ou impedindo a emigração de portugueses que vivem nessa região [com carência de braços] é solução que não temos perfilhado. Primeiro porque, não havendo falta geral de braços em qualquer profissão, é possível remediar o problema local, recorrendo a trabalhadores de outros pontos, com benefícios evidentes (e, até agora, a não ser em certas profissões especializadas, não tem havido carência geral de mão-de-obra); segundo, porque julgamos desumano impedir de partir um candidato à emigração, de baixo nível de vida e que crê poder melhorar sua situação futura como emigrante, quando se lhe não possa oferecer no país situação idêntica à que vai usufruir²⁶¹.

Uma vez mais ficam claras as pressões externas sofridas pelo Estado Novo no sentido de se adaptar às exigências dos novos tempos, confirmando a hipótese de que a ordem do discurso que criara a JE e que enquadrava e limitava os enunciados de Baptista visava legitimar a intervenção do Estado sobre os indivíduos, sem contudo assumir uma postura totalitária que colocaria em cheque a persistência do regime. Deste modo, quando as críticas começaram a surgir, pedindo uma política emigratória mais restritiva, Baptista teve que incorporar o discurso liberal que fora, anteriormente, o «outro» com o qual dialogara.

2. A emigração clandestina, o surgimento de novos discursos e o “nó górdio” da JE

Uma característica fundamental deste período, e que o distingue do período anterior, é a preocupação crescente com a emigração clandestina que se fazia não apenas às margens da JE, como também da PIDE. A clandestinidade obrigou outras instituições a se pronunciarem acerca da emigração, cujos enunciados não eram limitados pelos discursos fundadores da JE.

90

A 15 de Janeiro de 1962, o Governador Civil da Guarda, Luís de Almeida, enviou ao Ministro do Interior uma carta confidencial na qual transcreveu uma informação que recebera sobre a emigração clandestina e sobre atuação de engajadores. Embora não esteja assinada, pode-se perceber que o autor da Informação era um proprietário rural. Nas palavras do autor:

Não é desconhecido de V. Ex^a. que a emigração de portugueses (...) seja pela exibição de passaportes turísticos, como também de passaportes de emigração, e muito principalmente, dentro dos princípios da clandestinidade, e ainda com a exibição de passaportes falsos, tem tomado aspectos importantíssimos, o que leva a crer que a continuar a fazer-se assim, o nosso Portugal (...) num curto espaço de tempo não terá braços para cultivar a maior parte dos seus terrenos que até agora tem sido a fonte de riqueza da economia nacional e tem bastado, em certos aspectos, para ocorrer às necessidades de seus habitantes²⁶².

O autor queixava-se ainda do aumento do valor cobrado pelos poucos trabalhadores que teriam permanecido nas aldeias e do facto de que os proprietários não tinham sequer a quem arrendar os terrenos. Desta vez, contudo, a culpa por esta situação não era da política emigratória da JE, mas dos engajadores que verificaram que poderiam auferir grandes lucros com a “exportação da carne humana”²⁶³. Segundo o autor, apesar de as autoridades terem

²⁶¹ Idem, *ibidem*, p. 29.

²⁶² “Carta do Governador Civil da Guarda ao Ministro do Interior”, 15.01.1962.

DGarq/TT/MAI-GM-JE0065-cx.0255.

²⁶³ Idem.

conhecimento do nome de muitos destes engajadores, eles continuavam a percorrer “os meios rurais a perguntar quem quer emigrar, tomando a responsabilidade de levar os clientes para onde eles queiram”²⁶⁴. Era relatado ainda que a atividade contava com a conivência não apenas das autoridades espanholas e francesas, mas também de “elementos da Guarda Fiscal”²⁶⁵. Estes deixariam passar os criminosos porque teriam conhecidos que partiam também clandestinamente para a França. Face ao exposto, o autor afirmava que “a onda emigratória diminuiria acaso as autoridades colaborassem de maneira íntima e leal nessa repressão”²⁶⁶. E prosseguia: “A Guarda Nacional Republicana, dada sua fiscalização rural, tinha possibilidades de dar apreciável colaboração”²⁶⁷. A informação é concluída com um pedido de que medidas rápidas e enérgicas fossem tomadas.

Luís de Almeida encerrou a carta solidarizando-se com seu informante, lembrando as “repercussões do problema na vida económica do Distrito” e “os graves inconvenientes que o êxodo para o estrangeiro acarreta à vida nacional”²⁶⁸. Pela carta pode-se perceber que se as «facilidades» concedidas à emigração legal eram cobradas à JE; a emigração clandestina, que tinha as mesmas consequências para os proprietários rurais que a emigração legal era vista como responsabilidade da PIDE e da Guarda Nacional Republicana (GNR).

A JE, contudo, manifestou-se a respeito do assunto e enviou aos Governadores Civis um pedido de colaboração no sentido de que fossem “denunciados todos os crimes e contravenções em matéria de emigração”²⁶⁹ à PIDE para que esta pudesse intensificar a repressão. Nele, a JE afirma já ter tomado as medidas que lhe cabiam, deixando para os Governadores Civis e para a PIDE a responsabilidade de assegurar a diminuição do movimento emigratório clandestino. O pedido apresenta algumas informações acerca da emigração clandestina, que incluem um alerta para a “importância do volume que atinge” e para “os variados problemas que desencadeia”²⁷⁰; uma breve explicação dos crimes respeitantes ao engajamento (intervenção de indivíduos ou empresas no engajamento de emigrantes e publicação de folhetos ou outras formas de propaganda que incitem à emigração sem prévia autorização da JE) e uma exposição dos problemas que os clandestinos enfrentarão no país de destino. Além disso, são apresentados os condicionalismos impostos à emigração legal, tanto em Portugal quanto na França, que facilitam o aliciamento “daqueles interessados em emigrar insusceptíveis de cumprir as formalidades legais impostas pelos dois países”²⁷¹ e as medidas que vinham sendo tomadas para atenuar o movimento clandestino de trabalhadores. São elas: a facilitação da emigração legal (comprovada não por meio de uma listagem das medidas tomadas neste sentido, mas pelo aumento numérico das saídas feitas legalmente desde 1952 a 1961) e a realização de duas anistias que possibilitaram a regularização de indivíduos saídos ilicitamente. O documento afirma ainda que “as

²⁶⁴ Idem.

²⁶⁵ Idem.

²⁶⁶ Idem.

²⁶⁷ Idem.

²⁶⁸ Idem.

²⁶⁹ “Emigração Clandestina”, 30.01.1962, Dgarq/TT/MAI-GM-JE0065-cx.0255.

²⁷⁰ Idem.

²⁷¹ Idem.

autoridades portuguesas, satisfeitas as disposições legais aplicáveis, não impedem a saída de trabalhadores detentores de contratos nem negaram, até hoje, qualquer pedido de recrutamento que normalmente têm sido efectuados em benefício das regiões no país em que a situação de emprego se tornou precária²⁷². Num momento em que a preocupação com relação ao fenómeno emigratório se deslocava para o seu crescente carácter clandestino, a JE reforça que seu papel regulador estava a ser cumprido com vistas a reduzir a clandestinidade, mas que mais não poderia fazer, sendo a repressão aos engajadores, responsabilidade da PIDE.

Face à responsabilização da PIDE, o Diretor²⁷³ desta Polícia enviou algumas cartas ao MI (em resposta a ofícios enviados pelo Ministro, os quais não foram encontrados), que são de grande interesse por trazerem novos discursos sobre a emigração portuguesa. Nelas, os fluxos emigratórios legais ou clandestinos não são vistos apenas como responsabilidade da JE ou das autoridades às quais competia reprimir a ação dos engajadores, mas como o resultado das contradições de um regime que se mostrava cada vez mais incapaz de se adaptar às mudanças internas e externas do país. Na carta enviada a 13 de Fevereiro de 1962, o Diretor da PIDE afirma que a ação dos engajadores estava recebendo a atenção da Polícia, mas que não era possível, com os meios disponíveis e com “a complacência de muitos”²⁷⁴, impedir a intensificação da clandestinidade. A expressão *complacência de muitos* não fica clara nesta carta, mas em outra, enviada uma semana depois, em que o Diretor da PIDE aborda os ganhos secundários que a emigração trazia. Nesta, ele declara que:

Há conhecimento que as autoridades administrativas estão a observar esta avalanche de emigração clandestina com grande complacência, com a alegação de que os emigrantes trazem bastantes ajudas para melhoramentos locais, e conseqüente elevação do nível de vida, não observando, no entanto, o problema rural que, a evoluir com as perspectivas à vista, em breve observar-se-á o abandono total dos trabalhadores agrícolas²⁷⁵.

E prossegue afirmando que “os regedores, presidentes de junta de freguesia e outras autoridades locais sabem da visita de engajadores e da formação de grupos a emigrar, sem contudo, como lhe compete, darem conhecimento às autoridades competentes”²⁷⁶. Com isto, o Diretor da PIDE, visando partilhar a responsabilidade que sobre ele caía, aborda de forma direta as vantagens da emigração.

Retomando a carta de 13 de Fevereiro, o diretor da PIDE solidariza-se com os proprietários rurais, reconhecendo a existência de uma crise de mão-de-obra, mas procura as causas mais profundas da emigração dos camponeses, lembrando que o “trabalhador rural encontra-se completamente desamparado. Não tem assistência nem para ele nem para a

²⁷² Idem.

²⁷³ O nome do Diretor não está identificado em nenhuma das cartas. Segundo o livro de Irene Flunster Pimentel, (*A História da PIDE*. Lisboa: Círculo de Leitores, 2009 (6ª ed.)), entre 1960 e 1962 o Diretor da PIDE era o Coronel Homero de Matos, e entre 1962 e 1974, esta polícia foi dirigida pelo Major Fernando da Silva Pais. Muito provavelmente, o autor das cartas, pela data, era ainda o Coronel Homero de Matos.

²⁷⁴ “Carta do Diretor da PIDE ao Ministro do Interior”, 13.02.1962, DGarq/TT/MAI-GM-JE0065-cx.0255.

²⁷⁵ “Carta do Diretor da PIDE ao Ministro do Interior”, 21.02.1962, DGarq/TT/MAI-GM-JE0065-cx.0255.

²⁷⁶ Idem.

família e se não trabalha, a miséria ronda a porta”²⁷⁷. Assim, os trabalhadores buscavam países que ofereciam não apenas melhores salários, mas também “assistência médica e previdência”²⁷⁸; onde sabiam que mesmo que ficassem sem trabalhar, tinham o salário garantido. Desta forma, o Diretor da PIDE preconizava uma solução: estender a previdência social aos trabalhadores rurais. Nas palavras do Diretor: “O problema parece dever ser estudado no aspecto social, económico e político, antes da aplicação em larga escala das medidas repressivas, pois estas não serão eficazes enquanto não forem resolvidas as primeiras”²⁷⁹. Estas afirmações são de grande relevância pois denotam uma mudança nos discursos sobre a emigração.

Embora a associação do fenómeno emigratório a questões de natureza económica, como os baixos salários ou a miséria fosse antiga, a solução proposta pelo Diretor da PIDE tocava na raiz do problema. Já não se tratava mais de aceitar a inevitabilidade da emigração e proteger o emigrante, ou então de regulá-la de modo a atingir um ponto ótimo em que não fosse prejudicial, mas salutar à economia do país. Tratava-se de ver os trabalhadores rurais, emigrantes em potencial, como portadores de direitos trabalhistas não reconhecidos até então pelo Estado. Desta forma, os emigrantes são, no enunciado do Diretor da PIDE, libertos da categoria passiva na qual a JE os encerrara, deixando de serem desprovidos de racionalidade, vítimas fáceis para terem a capacidade de escolher entre uma situação na qual são mal pagos e carecidos de qualquer direito social e uma em que receberão mais e terão assistência médica e previdência.

Como demonstra Victor Pereira, estas escolhas não eram tomadas de forma leviana, mas informadas por aqueles que, emigrados em França, retornavam a Portugal durante as férias, causando nos que ficavam “uma espécie de inveja por não possuírem condições de vida iguais às que os emigrantes”²⁸⁰ diziam possuir. A inveja não era causada apenas pelos carros que os emigrantes traziam, mas pelos direitos sociais que propagavam, os quais inseriam aqueles que ficaram num ambiente social mais vasto, levando-os a reavaliar sua situação.

Há que lembrar, contudo, que a solução proposta pelo Diretor da PIDE não era nova. Desde fins dos anos 1950, quando o êxodo rural preocupava as elites políticas do regime e diversas soluções para o problema foram pensadas, Henrique Veiga de Macedo, Ministro das Corporações e da Previdência Social defendia que, para fixar os rurais à terra, era preciso reforçar os serviços de proteção social no campo. A proposta de reforma da Previdência Social, de 1957, que só foi realizada com a promulgação da Lei nº 2115, de 18 de Junho de 1962, restringiu-se aos trabalhadores da indústria e adiou a inclusão das populações rurais. A demora na promulgação da lei evidencia as tensões e disputas existentes no interior do regime, e a exclusão dos trabalhadores agrícolas deixa claro que esta não era a solução que

²⁷⁷ “Carta do Diretor da PIDE ao Ministro do Interior”, 13.02.1962, DGarq/TT/MAI-GM-JE0065-cx.0255.

²⁷⁸ Idem.

²⁷⁹ Idem.

²⁸⁰ Informação fornecida por um informador chamado Viriato, a 19 de Agosto de 1971, IANTT/PIDE/DGS, delegação de Coimbra, emigrantes nº 10 555, citado por: Victor Pereira, “Emigração e desenvolvimento da Previdência Social em Portugal”, *Análise Social*, vol. XLIV(192), 2009, p. 494.

convinha aos proprietários rurais, para os quais a única alternativa interessante era limitar o direito de circulação dos trabalhadores. Sem querer entrar em atrito com a base que assegurava, há tantos anos, a manutenção do regime, o governo salazarista acabou por manter os trabalhadores rurais de fora dos direitos à previdência social. Foi apenas com a chegada ao poder de Marcelo Caetano²⁸¹ que se abriu espaço à promulgação da Lei nº 2144, de 25 de Maio de 1969, a qual iniciou o processo de extensão da previdência social aos rurais e a concessão do abono de família, e do decreto nº 445, de 23 de Setembro de 1970, que completou o processo iniciado no ano anterior²⁸².

O Diretor da PIDE certamente estava a par das discussões sobre a reforma da Previdência Social, que decorriam em 1962, e diante das cobranças que sobre ele recaíam em função do aumento crescente da clandestinidade, recorreu à proposta do MCPS demonstrando que a ação repressiva da Polícia não seria suficiente para resolver o problema. A PIDE, ao contrário da JE não foi uma instituição criada especificamente para lidar com a emigração. Deste modo, não estava vinculada a qualquer ordem que enquadrasse o seu discurso sobre as correntes emigratórias. A voz trazida pelo Diretor da PIDE para o debate sobre a emigração é uma decorrência das pressões feitas sobre ele para acabar com a clandestinidade. Estando esta polícia na ponta do problema, sem ter, portanto, para onde o repassar, só lhe restava abordá-lo da forma ampla que nenhuma das outras autoridades (JE, Governadores Civis, Presidentes de Câmara) fizera. Soma-se a isto o facto de ter esta polícia um papel de grande relevo para a manutenção do regime e chega-se à amplitude do discurso-possível da PIDE em matéria de emigração, que sem dúvida, ultrapassava os limites que encerravam o discurso da JE, instituição criada para lidar com outros tipos de correntes emigratórias²⁸³.

A impossibilidade discursiva da JE é ainda mais notória quando se lê uma Informação escrita por António Manuel Baptista, endereçada ao Ministro do Interior, na qual ele se manifesta acerca de um relatório sobre emigração clandestina produzido por diversas autoridades. Este relatório não foi encontrado, contudo, é possível que o Diretor da PIDE tenha expressado a mesma opinião colocada nas cartas citadas acima. De todo modo, sendo a Informação datada de 18 de Abril de 1962, é bastante provável que Baptista, quando a escreveu, estivesse por dentro da discussão da reforma da previdência. No entanto, ele

²⁸¹ Confirmando a tese de Victor Pereira, segundo a qual a emigração para os países europeus teria tido um papel fundamental na implantação de reformas no regime, Marcelo Caetano, em seu livro *Depoimento*, lembra que aquando da elaboração do II Plano de Fomento uma das suas grandes preocupações era tirar de cima da agricultura “o peso da gente que a asfixiava” e que “a emigração veio simplificar drasticamente a resolução do problema”. Em setembro de 1968, quando assumiu a Presidência do Conselho, tinha de se fazer face a uma outra dificuldade: “a de começar a estancar a emigração, que, de individual, começara a fazer-se por famílias”, de modo que “a escassez progressiva da mão-de-obra tornou os padrões compreensivos para medidas que, tempos antes, os teriam feito levantar as pedras da calçada” (Marcelo Caetano, *Depoimento*. Rio de Janeiro: Record, 1975, p. 135). Foi portanto o aumento crescente da emigração que, no fim dos anos 1960, permitiu a Caetano seguir com a extensão da Previdência Social aos trabalhadores rurais.

²⁸² Sobre as reformas sociais implementadas por Marcelo Caetano, ver: Fátima Patriarca, “Continuidade e Ruptura: as primeiras leis sociais de Marcello Caetano”, in: Manuel Villaverde Cabral, Karin Wall, Sofia Aboim, Filipe Carreira da Silva (orgs.), *Itinerários – a investigação nos 25 anos do ICS*. Lisboa: ICS, pp. 125-131

²⁸³ Para saber mais sobre a atuação da PIDE, ver: Irene Flunster Pimentel, *A história da PIDE*. Lisboa: Círculo de Leitores, 2009 (6ª ed.).

manteve a mesma postura de alguns meses antes, quando enviou aos Governos Civis um pedido de atenção com relação ao problema da clandestinidade. Na Informação, Baptista sequer cita a questão social que empurrava os trabalhadores rurais para lá das fronteiras portuguesas, e prossegue retirando aos emigrantes sua autonomia e racionalidade, vendo neles apenas vítimas da ação dos engajadores, sobre os quais recaíam as justificativas do problema. Deste modo, tal como o emigrante, o engajador é também discursivamente criado. Evidentemente que esta construção vem de trás, uma vez que já quando a JE fora criada para defender os emigrantes, os engajadores eram um ator social presente. Entretanto, nos anos 1960, esta categoria vai progressivamente ganhando espessura, e como é evidente, alimentando (e sendo alimentado) por oposição, a categoria do emigrante clandestino, cada vez mais vitimizado à medida que o engajador é caracterizado como corrupto e corruptor, como o ladrão que rouba aos emigrantes “as economias de mais de um ano de trabalho e vida rude”²⁸⁴. São assim, os engajadores responsabilizados pelo sofrimento daqueles que só “depois de terminada a primeira parte da odisséia, podem avaliar a quantos problemas e sacrifícios abriram impensadamente os braços”²⁸⁵. Se o emigrante é ludibriado, o engajador é quem o ludibria “com promessas de vida melhor”²⁸⁶.

Na Informação, Baptista afirma que a ação da JE tem alertado os emigrantes para “os inconvenientes da emigração clandestina”²⁸⁷. Porém, queixa-se que “na luta com a propaganda contrária, persistente, dos engajadores, são estes que levam a melhor, e a tal ponto que são as vítimas os seus melhores defensores”²⁸⁸. Separando o mundo de forma maniqueísta, vendo nos engajadores os *malvados* e nos emigrantes os *mocinhos*, a JE esquiva-se de assumir a sua responsabilidade na emigração clandestina. Uma vez mais, Baptista reconhece que são os condicionalismos impostos à saída legal do país que faz com que muitos tenham que emigrar clandestinamente, mas não vai além, não reflete sobre esses mesmos condicionalismos e não assume que é da política emigratória seletiva que vivem os engajadores. E não o faz por uma razão: o discurso protetor que criara a JE levou a uma relação de interdependência entre esta instituição e os engajadores. Seguindo o caminho traçado por Victor Pereira, pode-se dizer que da mesma forma que “le policier et le passeur sont interdépendants”, uma vez que “le premier tire son travail et sa légitimité de la présence du second et ce dernier gagne sa vie de l’existence du premier”²⁸⁹, a JE faz-se necessária e legítima sua ação em função da existência dos engajadores, que por sua vez só podem exercer esta atividade graças aos condicionalismos impostos (ou mantidos) pela JE.

²⁸⁴ “Emigração Clandestina”, 30.01.1962, DGarq/TT/MAI-GM-JE0065-cx.0255.

²⁸⁵ Idem.

²⁸⁶ “Informação sobre emigração clandestina”, 18.04.1962, DGarq/TT/MAI-GM-JE0065-cx.0255.

²⁸⁷ Idem.

²⁸⁸ Idem.

²⁸⁹ Victor Pereira, “Ni héroes, ni escrocs: les passeurs portugais (1957-1974)”, *Plein droit*, nº 84, 2010/1, p. 13. Neste artigo, Pereira faz uma interessante reflexão acerca dos estereótipos dos passadores, construídos tanto pelo Estado Novo, quanto pela bibliografia sobre o tema. Tentando fugir às mistificações, o autor mostra a relação de dependência existente entre os policiais portugueses e os passadores, que vai além do facto de que a existência de um depende da existência do outro. Os passadores, em troca de poderem desenvolver sua atividade, davam importantes informações acerca da fuga de militantes de partidos de oposição, desertores e refratários.

Assim, se num momento em que a clandestinidade não era elevada, a JE foi criada com o objetivo de proteger os emigrantes dos engajadores inescrupulosos, quando o fluxo de clandestinos aumenta, é no sofrimento causado pelos engajadores aos clandestinos no país de destino que a JE se apoia. Sem questionar a relação entre legalidade e ilegalidade, Baptista afirma:

Chegado à França, o clandestino é forçado pelas circunstâncias a aceitar o contrato que lhe arranjam, a actividade para que dele precisam e a região onde dele necessitam. Os salários que lhe pagam são, evidentemente os mais baixos e as condições de alojamento, nem sempre dignas, pois quer salário, quer alojamento não são apreciados (como acontece na (emigração legal) pela Junta da Emigração²⁹⁰.

Ou seja, os emigrantes legais, que passaram pelo crivo seletivo da JE, eram assistidos pela instituição, que assegurava bons salários e boas condições de alojamento. Aqueles que se deixavam explorar pelos engajadores seriam ainda explorados pelos patrões no país de destino, pois teriam que aceitar o que aparecesse. Desta forma, percebe-se porque, ao contrário do Diretor da PIDE, a JE se abstinha das reflexões sociais que estavam na raiz da emigração, bem como de um questionamento acerca da política emigratória que levava a cabo. Presa a um discurso protetor e regulador que só fazia sentido enquanto os emigrantes fossem construídos e reconstruídos enquanto vítimas, a JE não podia propor qualquer alteração que implicasse uma mudança da forma de compreender o emigrante sem negar-se a si própria. Era o *nó górdio* da JE.

2.1. O Decreto nº 44 427, de 29 de Junho de 1962 e a manutenção da ordem do discurso sobre a emigração

O *nó górdio* da JE fica ainda mais claro quando se analisa o Decreto nº 44:427, de 29 de Junho de 1962, que definiu as bases do regime emigratório em Portugal, e o decreto nº 44:428 da mesma data, que estabeleceu as normas do condicionamento emigratório. Estes decretos, resultantes de uma proposta redigida pela JE, em 1961, analisada pelo MI e pelo Presidente do Conselho e homologado pelos demais Ministérios, reforçaram tanto os discursos que fundaram a JE em 1947, como o papel central da instituição em matéria de emigração. Ou seja, como se verá, a JE, presa a determinados discursos e cada vez mais pressionada pelo avanço do discurso liberal, elaborou dois decretos que, ao legitimarem a intervenção estatal por meio do discurso regulador e do discurso protetor, reforçaram os discursos que a impediam de compreender a questão emigratória de outra forma. Com isto, ela buscava reafirmar, dentro dos seus discursos-possíveis, seu papel centralizador cujo reverso era o aumento da clandestinidade.

Conforme dito no capítulo anterior, o Decreto-Lei 36:558, de 28 de Outubro de 1947, que criou a JE, adiou a promulgação de um diploma que estabelecesse “aqueles princípios legais pelos quais deve reger-se em pormenor”²⁹¹ a emigração portuguesa. Não tendo revogado o decreto 36:199, de 29 de Março de 1947, que suspendera temporariamente a

²⁹⁰ “Emigração Clandestina”, 30.01.1962, DGarq/TT/MAI-GM-JE0065-cx.0255.

²⁹¹ Preâmbulo do Decreto-Lei 36:558, de 28 de Outubro de 1947, Diário do Governo, I Série, nº 250, p. 1071.

emigração, esta vinha se fazendo numa espécie de estado de exceção, conforme condicionalismos estabelecidos previamente, ou consoante outras leis que regulavam assuntos que de uma forma ou de outra intervinham nos assuntos emigratórios, ou ainda, conforme determinações da JE, todos eles listados nas Instruções para as câmaras Municipais. Em 1961, visando, então, transformar uma situação de facto numa situação de direito, bem como “actualizar algumas disposições reguladoras da concessão de passaportes de emigrantes que se encontram dispersas ou desactualizadas no tempo”²⁹², a JE apresentou uma proposta de Decreto-Lei, parcialmente inspirada na Lei espanhola 93/1960, de 23 de Dezembro de 1960, sobre bases de ordenação da emigração.

Assim, se em 1947 a JE fora criada visando legitimar a ação intervencionista do Estado na emigração face ao crescimento do discurso liberal nos países do Ocidente – que atingia também o fenómeno emigratório – nos anos 1960, este discurso, adotado também pela Espanha franquista, batia à porta de Portugal, obrigando a adaptações no país de Salazar. A nova lei espanhola de emigração, de Dezembro de 1960 veio a dar continuidade às mudanças iniciadas em 1956, aquando da criação do IEE, reafirmando os aspetos positivos do fenómeno emigratório. Este era então entendido como “un amplio campo de posibilidades abiertas ante la libertad del individuo y, al propio tiempo, fuente poderosa de vínculos y relaciones entre pueblos que puede proporcionar resultados beneficiosos económico-sociales y en otros órdenes de la vida humana, no sólo al que emigra y a sus familiares, sino en bien general de los países, tanto de origen como de establecimiento”²⁹³. O artigo 1º da lei reconhecia ainda que “todo español tiene derecho a emigrar, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes y las derivadas de la protección al emigrante y de las altas conveniencias del interés nacional”²⁹⁴. A Espanha, vendo portanto na emigração uma forma de diminuir os excedentes de mão-de-obra, de desenvolver a economia espanhola e de diminuir os conflitos socio-laborais estabeleceu a liberdade de emigrar (ainda que sujeita a limitações legais e aos superiores interesses do Estado). Afirmar a emigração como um direito era ainda uma forma de aproximar o país do bloco ocidental – como desejavam os tecnocratas espanhóis responsáveis pela política emigratória do IEE.

A influência da lei espanhola fica clara na justificativa do projeto de Decreto-Lei apresentado pela JE, em 1961. Nele, é estabelecido “como princípio a liberdade de emigração, subordinada, evidentemente, aos superiores interesses do País e à protecção devida ao próprio emigrante”²⁹⁵. É curioso que, a seguir, o projeto não parece preocupado em justificar ou legitimar o princípio da liberdade de emigrar, mas o facto de este estar subordinado aos interesses nacionais e à protecção do emigrante. A liberdade de emigrar é tida, portanto, como um dado que não carece de justificativas ou explicações, diferentemente dos condicionalismos a ela impostos contra os quais se poderia argumentar por colocar em dúvida o primado do

²⁹² “Projeto de Decreto-Lei apresentado pela Junta da Emigração”, 1961, Dgarq/TT/MAI-GM-JE0041-cx.0255.

²⁹³ Preâmbulo da Ley 93/1960, de 22 de diciembre de 1960 (*Bases de ordenación de la emigración*), Boletín Oficial del Estado, nº 307, p. 17602.

²⁹⁴ Artigo 1º da Ley 93/1960, de 22 de diciembre de 1960 (*Bases de ordenación de la emigración*), Boletín Oficial del Estado, nº 307, p. 17603.

²⁹⁵ “Projeto de Decreto-Lei apresentado pela Junta da Emigração”, 1961, DGarq/TT/MAI-GM-JE0041-cx.0255.

indivíduo sobre o Estado – valor supremo dos países liberais. Uma das estratégias encontradas para legitimar os condicionalismos à emigração é a chamada «authority of conformity»²⁹⁶, por meio da qual uma determinada ação é legitimada pelo facto de que “everybody else does it”. Nas palavras da proposta apresentada: “Esse princípio é comumente seguido por outros países de emigração” tais como “a Espanha, como pode-se ver pelo mapa seguinte”. Neste, aparece uma citação da lei espanhola, onde se lê que “por razões de sanidade, ordem pública ou riscos excepcionais para o emigrante, o Governo poderá suspender, condicionar ou limitar temporariamente a emigração”. A Espanha era tomada como exemplo de país que possuía uma lei de emigração *liberal*, mas que assegura os direitos de intervenção do Estado sobre os fluxos emigratórios.

Outro argumento utilizado para legitimar a intervenção estatal e que funciona, pode-se dizer, como um princípio da «authority of conformity» invertido, relaciona-se ao facto de os países de imigração terem o direito a restringir a entrada de certos imigrantes. De acordo com a proposta, não se podia “deixar de considerar que aos países de imigração, buscando fundamentalmente desenvolver os seus recursos naturais, impulsionar a agricultura, desenvolver a indústria e etc, interessam fundamentalmente os trabalhadores mais adequados. Com este objectivo, até os países de imigração estabelecem determinadas limitações à entrada de imigrantes”²⁹⁷. Ou seja, se até mesmo os países de imigração impunham restrições ao direito individual em função dos seus interesses nacionais, era legítimo que Portugal também limitasse o direito à emigração de acordo com os interesses do Estado.

Por fim, os dois últimos argumentos apresentados como justificativa à restrição do direito de emigrar são baseados na Constituição de 1933 e na proteção do emigrante. De acordo com o texto da proposta: “se constitucionalmente o Estado tem direito a disciplinar a emigração, tanto para a salvaguarda dos interesses da Nação, como para acautelar os dos próprios emigrantes, a liberdade de emigração não poderá deixar de ser, na prática, limitada por determinadas restrições”²⁹⁸. Podem ser identificadas aqui duas estratégias de legitimação: «impersonal authority», uma vez que recorre à autoridade imanente da Constituição portuguesa; e «moral evaluation». Esta última estratégia requer alguma atenção, uma vez que é mais difícil de detetar linguisticamente, podendo ser apreendida apenas por meio do conhecimento da cultura do contexto em que é utilizada. Ela corresponde a uma avaliação moral (positiva ou negativa) que se associa à ação a ser legitimada. Como já visto, a proteção ao emigrante é tida, no discurso do Estado Novo, como um valor moral, como uma obrigação

²⁹⁶ No artigo “Legitimation in discourse and communication”, o linguista Theo van Leeuwen, partindo do princípio de que a língua é o mais importante veículo de legitimação de todos os sistemas de autoridade, procura de que forma discursos constroem legitimação para determinadas práticas sociais na comunicação pública. Assim, o autor, por meio da análise dos diversos tipos de respostas dadas à pergunta “por que se faz isto?” distingue quatro categorias de legitimação: “authorization”, “moral evaluation”, “rationalization” e “mythopoesis”. A “authority of conformity” é uma subcategoria de “authorization”, por meio da qual “the answer to the ‘why’ question is (...) ‘because that’s what everybody else does’, or ‘because that’s what most people do’”. (Theo van Leeuwen, “Legitimation in discourse and communication”, *Discourse & Communication*, 2007, vol 1(1), p. 96).

²⁹⁷ “Projeto de Decreto-Lei apresentado pela Junta da Emigração”, 1961, DGarq/TT/MAI-GM-JE0041-cx.0255.

²⁹⁸ Idem.

moral do Estado para com seus emigrantes, discursivamente construídos como pertencentes a uma categoria social passiva, que precisa de cuidados. Percebe-se assim que a JE, com todas estas justificativas e comparações, resguarda-se não de eventuais críticas que a ela pudessem ser feitas pelo reconhecimento da liberdade de emigrar, mas daquelas que pudessem vir dos defensores do primado do direito individual sobre o direito do Estado. Ou seja: os países liberais.

Esta necessidade de legitimar a intervenção do Estado na emigração face ao liberalismo é bastante explícita numa nota de autor desconhecido, na qual se menciona o parecer do auditor jurídico da Presidência do Concelho sobre a proposta de Decreto-Lei. A sugestão técnica do auditor relativamente ao Artigo 1º da proposta enviada pela JE e pelo MI fora no sentido de especificar os “princípios orientadores” que condicionavam a liberdade de emigrar, uma vez que, à exceção do artigo 31º da Constituição, nenhum outro se referia especificamente à matéria. Assim, segundo a proposta do auditor, a redação do artigo 1º passaria a ser a seguinte:

É livre a emigração dos cidadãos portugueses, dentro do condicionamento imposto pela necessidade de desenvolver a povoação dos territórios nacionais, estabelecer o equilíbrio das respectivas populações e das profissões, dos empregos, do capital e do trabalho, e de proteger os emigrantes e suas famílias, designadamente no que se refere a condições de trabalho, remuneração e assistência no país de destino²⁹⁹.

Sobre ela, a referida nota afirma haver o inconveniente de especificar de forma muito direta os condicionalismos à emigração, quando é sabida a importância dada ao princípio de liberdade de emigrar, expresso na legislação de todos os países, até onde se tinha conhecimento. Em todas elas, as condições que o limitavam eram indicadas de forma “vaga e imprecisa”³⁰⁰. A necessidade de enfatizar o princípio da liberdade de emigração fez com que a JE e o MI não acatassem a sugestão do Auditor Jurídico, de modo que a redação do artigo 1º do Decreto-Lei nº 44:427, de 29 de Junho de 1962 manteve o seu carácter vago. No entanto, os princípios orientadores do condicionamento à emigração aparecem na redação do Preâmbulo de forma muito semelhante à proposta pelo parecer jurídico. Além disso, no artigo 4º do Decreto nº 44: 428, que estabelece as normas do condicionamento emigratório, estão listadas as condições mediante as quais o passaporte de emigrante seria atribuído a um candidato a emigrar. Estas são as mesmas presentes nas Instruções para as Câmaras Municipais, com a diferença (nada irrelevante) de que pelos decretos, o ambiente político-social do país para onde o candidato desejasse emigrar não era citado como uma justificativa para indeferimento dos processos. Isto não significa que não tenha seguido sendo uma razão para impedir a emigração de certos indivíduos para determinados países.

²⁹⁹ “Parecer do auditor jurídico da Presidência do Conselho sobre proposta de Decreto-Lei, enviada a Oliveira Salazar”, 30.01.1962. DGarq/TT-MAI-GM-JE0041-cx.0255.

³⁰⁰ “Nota sem autor nem data”. DGarq/TT/MAI-GM-JE0041-cx.0255.

O que é fundamental no Decreto-Lei de 1962 e nas discussões que o originou é perceber que para além de ser um “mimetismo de façade”³⁰¹, a coexistência de um princípio liberal e de outros princípios que condicionam aquele num mesmo texto gera uma contradição (que não era de todo nova, uma vez que a liberdade de emigrar era afirmada também nas Instruções para as Câmaras Municipais) a qual explicita uma disputa discursiva existente fora do texto, marcando-o e condicionando-o. E mais: enfatiza uma impossibilidade discursiva, de grande relevância. Longe de ser apenas uma máscara que esconde uma realidade, a presença de um princípio liberal em um decreto promulgado por um regime autoritário, evidencia o quanto o autoritarismo perdia espaço, e o quanto o governo salazarista tinha consciência da necessidade de se adaptar aos novos tempos para sobreviver. O regime não podia rejeitar um princípio liberal sem ser obrigado a um malabarismo discursivo para agregar princípios opostos num mesmo texto – e sem ser obrigado a ocultar os aspetos mais radicais que mais facilmente o associariam a um texto produzido por um regime autoritário.

Assim, o Decreto-Lei de Junho de 1962³⁰², tal como já fizera o Decreto-Lei de 1947, justifica a intervenção do Estado na emigração afirmando o direito e o dever do Estado em regular os fluxos emigratórios de acordo com a “vida económica e social da Nação, com o objectivo de estabelecer o equilíbrio populacional, das profissões, dos empregos, do capital e do trabalho”³⁰³; e ainda em função da protecção aos emigrantes. Com relação a estas últimas, o decreto afirma que “as disposições de protecção ao emigrante são de carácter tutelar e não podem ser renunciadas” e que “a acção tutelar do Estado em matéria de emigração exerce-se no País, desde que o emigrante inicia os actos preparatórios da sua saída do território nacional, durante as viagens do emigrante e no estrangeiro”³⁰⁴. Assim, a JE reforçava num Decreto-Lei praticamente escrito por ela os mesmos discursos presentes no decreto que a criara anos antes, e que enquadravam e limitam a sua prática discursiva. Impossibilitada de abordar o assunto de uma forma que fugisse ao discurso regulador e ao discurso protetor que legitimavam a intervenção estatal na emigração face ao (cada vez mais) crescente discurso liberal, ela redigiu dois decretos que enfatizavam a necessidade de regular os fluxos emigratórios e de proteger o emigrante. Uma vez que tais imperativos haviam sido postos sob sua responsabilidade, a JE buscava assegurar sua autoridade na matéria, já que era ela que, enquanto instituição centralizadora dos assuntos de emigração, detinha os instrumentos capazes de levar a cabo as disposições presentes nos decretos.

A principal novidade dos decretos de 1962 foi a introdução do sistema de recrutamentos de emigrantes, aprimorado pelos acordos de emigração assinados com a Holanda, com a Alemanha e com a França. Pelos acordos, os países de destino enviavam à JE os postos de trabalho disponíveis, a serem preenchidos por trabalhadores portugueses, juntamente com as

³⁰¹ A expressão é de Victor Pereira e refere-se exatamente aos mesmos documentos aqui citados: o parecer do auditor jurídico, a nota sem nome e o Decreto-Lei nº 44:427. Victor Pereira, *La dictature de Salazar...*, p. 184.

³⁰² Para uma leitura completa dos decretos 44:427 e 44:428 de 29 de Junho de 1962 ver anexo 2.

³⁰³ Preâmbulo do Decreto-Lei nº 44:427, de 29 de Junho de 1962, in: Cassola Ribeiro, *Emigração Portuguesa: aspectos...*, p. 31.

³⁰⁴ Artigo 4º do Decreto-Lei nº 44:427, de 29 de Junho de 1962, in: Cassola Ribeiro, *Emigração Portuguesa: aspectos...*, p. 32.

condições dos contratos, o caráter, a natureza e o tempo de duração dos mesmos, os salários e as possibilidades de alojamento dos trabalhadores. A JE, por sua vez, depois de acolher os pedidos favoravelmente, deveria pré-selecionar os emigrantes nos concelhos onde se verificasse excesso de mão-de-obra e interesse pela emigração. Desta forma, a JE acreditava conseguir reduzir a clandestinidade, dando vazão aos interessados em emigrar de forma legal (e portanto enquadrada pelos superiores interesses nacionais) com a proteção assegurada pela Instituição. Esta asseguraria, assim o seu papel central e controlador, sem ser obrigada a libertar os emigrantes da categoria passiva na qual os havia encerrado e nem a modificar um discurso que assegurava a sua existência. No entanto, esta solução requeria, inevitavelmente, um interesse do regime em capacitar a JE, adequando sua estrutura e seus quadros à nova realidade.

2.2. A Junta da Emigração: uma instituição anacrónica

Para além da impossibilidade discursiva de uma instituição presa aos seus discursos fundadores dos quais não se conseguia livrar sem pôr em causa a sua razão de existir, havia a indisponibilidade de recursos e estruturas para acompanhar as novas necessidades da emigração. Foram encontradas diversas cartas escritas por António Manuel Baptista e endereçadas ao Ministro do Interior e ao Ministro das Finanças, nas quais o Presidente da JE apresentava a insuficiência da estrutura e do pessoal disponível para dar vazão aos inúmeros pedidos de emigração e, sobretudo, para realizar os recrutamentos de mão-de-obra. A frequência e a repetibilidade dos argumentos nas diversas cartas evidenciam as inúmeras dificuldades que a JE teria que enfrentar para atingir seu objetivo.

A primeira delas dizia respeito ao aumento do expediente burocrático que tais recrutamentos acarretavam, para cuja satisfação a JE não contava com instalações nem pessoal suficiente. Ainda antes da assinatura dos acordos de emigração terem acrescido mais esta responsabilidade ao organismo, António Manuel Baptista já havia pedido um prédio novo que centralizasse os serviços da JE, alegando “o aumento constante de serviços”³⁰⁵. Alguns meses depois, em março de 1963, o MF informou Baptista que seria estudada a possibilidade de atribuir à JE um prédio devoluto pertencente ao Estado. Em novembro de 1963, quando os recrutamentos anónimos já haviam sido iniciados, e como a JE não recebera, ainda, o prédio prometido, António Manuel Baptista voltou a escrever relatando as dificuldades pelas quais o organismo passava em função das más instalações e da exiguidade de funcionários para atender às novas exigências. Nesta nova Informação, o Presidente da JE alega que a mudança dos destinos da emigração acarretou também uma alteração qualitativa dos emigrantes: os novos países para os quais se dirigia o fluxo emigratório português eram mais seletivos e exigiam mão-de-obra mais qualificada do que o Brasil, a Argentina e a Venezuela, onde os portugueses se ocupavam, na maior parte das vezes, do comércio, da agricultura ou da construção. Em função disto, e visando subordinar aos “superiores interesses nacionais esta

³⁰⁵ “Remodelação dos Serviços da Junta da Emigração”, 13.12.1962. DGarq/TT/MAI-GM-JE0032-64-cx0275-pt.3.

evolução qualitativa da emigração portuguesa³⁰⁶, a JE passara a realizar recrutamentos anônimos em “regiões onde vantajosamente se reconheça haver conveniência”³⁰⁷, de modo que, aos olhos de Baptista se justificava a criação de uma secção destinada exclusivamente aos recrutamentos.

Além disso, segundo o Presidente da JE, o aumento do interesse pela emigração estaria a levar inúmeras pessoas a procurarem os serviços de informação todos os dias. Estes serviços seriam de extrema importância, uma vez que habilitavam o emigrante a analisar os riscos de uma expatriação mal pensada, “consequência apenas de um acto de aventura”. No entanto, a falta de pessoal da JE não a permitia atender os candidatos de forma satisfatória, de modo que estes eram obrigados a aguardar durante horas nas escadas do edifício para terem suas pretensões esclarecidas. Em face às deficiências assinaladas, Baptista reafirma a urgência em “providenciar quanto ao aumento dos quadros da Junta e, até que sejam proporcionadas instalações convenientes, alugar um edifício onde possamos colocar alguns serviços da Sede”³⁰⁸.

Sem ter obtido qualquer resposta, António Manuel Baptista, a 14 de Fevereiro de 1964, voltou a enviar mais uma Informação aos seus superiores na qual reafirmava os mesmos pontos e acrescentava ainda que para além dos estudos que antecedem a celebração de acordos de emigração, a JE devia “dar-lhes a necessária execução, além da indispensável participação nas comissões bilaterais emergentes dos Acordos assinados”³⁰⁹. Mediante, portanto a estas novas exigências e ao aumento do fluxo emigratório tornava-se “inadiável acompanhar o ritmo necessário ao normal andamento dos processos e procurar, a todo o custo, evitar a acumulação do respectivo despacho”³¹⁰. A 11 de Março de 1964, o Ministro do Interior, Alfredo Rodrigues dos Santos Júnior, repassou ao Ministro das Finanças, António Manuel Pinto Barbosa, a Informação escrita por António Manuel Baptista. Poucos dias depois, a resposta do Ministro das Finanças foi enviada ao Presidente da JE. Nela lê-se que, embora seja compreensível a situação difícil da JE, não seria possível aprovar o aumento dos quadros da instituição, sem uma contrapartida em verbas do orçamento do MI em função dos encargos assumidos com a defesa nacional – nomeadamente, com a Guerra Colonial. Foi, contudo, alugado um imóvel na Rua do Passadiço, para onde foram transferidos os serviços da JE.

Depois de terem sido negados novos pedidos, António Manuel Baptista propôs ao Ministro do Interior a publicação de um Decreto-Lei, pelo qual o MI aprovaria a contratação do “número de unidades indispensável para o regular aumento dos trabalhos”³¹¹. Na sequência, o Ministro do Interior encaminhou a proposta ao Ministro das Finanças, pedindo que este reforçasse a dotação do orçamento da JE com pelo menos Esc. 400.000\$00, na rubrica *pessoal*

³⁰⁶ “Remodelação dos Serviços da Junta da Emigração”, 7.11.1963.

DGarq/TT/MAI-GM-JE0032-64-cx0275-pt.3.

³⁰⁷ Idem.

³⁰⁸ Idem.

³⁰⁹ “Pedido de aumento de pessoal”, 14.02.1964. DGarq/TT/MAI-GM-JE0033-cx.0273.

³¹⁰ Idem.

³¹¹ “Pedido de aumento de pessoal”, 10.11.1964. DGarq/TT/MAI-GM-JE0033-cx.0273.

contratado não pertencente aos quadros. A 7 de Dezembro de 1964, o Ministro das Finanças deu, por fim, uma resposta elucidativa da maneira pela qual o regime via a emigração para os países europeus. Nas palavras de António Manuel Pinto Barbosa: “Embora compreenda a acuidade que o problema possa revestir, em face do fluxo emigratório que ultimamente se tem observado, certo é que se tem por transitório o acréscimo acentuado desse fluxo, o que tanto bastará para não parecer aconselhável que, no momento que se atravessa, se tomem as medidas excepcionais que, desde o ano de 1948, se têm admitido para o Tribunal de Contas (...)”³¹².

Era esta compreensão da emigração para a Europa como um fenómeno transitório que impedia o regime de alterar a estrutura da JE. Assim, face aos 400 contos pedidos pelo Ministro do Interior, o Ministro das Finanças informa ter determinado que se adicionassem 200 contos à dotação do orçamento da JE para o ano de 1965.

Como se pôde perceber, a alternativa que possibilitaria à JE assegurar seu o papel de órgão regulador da emigração – os recrutamentos anónimos – face à nova conjuntura, carecia de uma remodelação dos serviços. A despeito de todos os pedidos feitos por Baptista para que tal remodelação acontecesse, o regime via a emigração para a Europa como um fenómeno transitório, para o qual não valeria a pena desviar verbas que fariam falta à manutenção das colónias africanas.

A segunda ordem de dificuldades prendia-se com a inexistência, à altura, de dados atualizados sobre a disponibilidade de mão-de-obra. A 12 de Dezembro de 1963, Francisco Matias Cabrita, Secretário da JE, escreveu uma Informação na qual expunha a necessidade, em função da assinatura do acordo de emigração com a Holanda e da proximidade da assinatura do acordo com a França, de os “Serviços da Junta estarem habilitados com elementos actualizados sobre as disponibilidades de mão-de-obra no país”³¹³, fundamental à plena execução dos acordos. O Secretário expunha ainda que aquando dos recebimentos de pedidos de trabalhadores para uma determinada profissão o organismo solicita “nos termos da lei, à Direcção Geral do Trabalho e Corporações, do Ministério das Corporações e Previdência Social, elementos que o habilitem a aquilatar da possibilidade de satisfação desses pedidos, bem como a indicação das regiões onde o seu recrutamento poderá vantajosamente efectuar-se”³¹⁴. No entanto, as respostas obtidas iam sempre no sentido de que os serviços do MCPS não estavam em posição de prestar as informações imprescindíveis “à satisfação dos pedidos de trabalhadores”³¹⁵ recebidos continuamente pela JE. Face à demora na obtenção das informações necessárias, muitas entidades acabavam por desistir de contratar mão-de-obra portuguesa.

³¹² “Pedido de aumento de pessoal”, 7.12.1964. DGarq/TT/MAI -GM-JE0033-cx.0273.

³¹³ “Informação de Francisco Cabrita Matias sobre recrutamentos anónimos”. 12.12.1963. DGarq/TT/MAI -GM-JE0032-64-cx.0275.

³¹⁴ Idem.

³¹⁵ Idem.

Aos olhos do Secretário, seria então, fundamental que periodicamente fossem enviados pelos serviços competentes do MCPS, elementos atualizados sobre a disponibilidade de mão-de-obra no que dizia respeito à sua qualificação e localização geográfica. Matias referia ainda que o método até então seguido, pelo qual as Câmaras Municipais que não viam inconvenientes na emigração comunicavam à JE, até o início do ano, que poderiam ser recrutados trabalhadores no concelho, mostrava-se ineficiente. Isto porque “esta forma empírica de trabalhar”³¹⁶ não permitia à JE estabelecer prioridades. Ou seja, ela estava impossibilitada de planear os recrutamentos, priorizando os concelhos mais necessitados. Desta forma, seria fundamental que os serviços do MCPS superassem, o quanto antes, os empecilhos que inviabilizavam um melhor conhecimento da disponibilidade de mão-de-obra no país, para que os recrutamentos decorressem de forma mais eficaz, atendendo aos interesses económicos nacionais.

Para além destas dificuldades encontradas pela JE, os inspetores responsáveis pelos recrutamentos de trabalhadores relatavam ainda outros empecilhos, estes experienciados nos concelhos para os quais se locomoviam. Assim, a 9 de dezembro de 1964, o Inspetor Manoel Freyre de Andrade escreveu o relatório do recrutamento de trabalhadores realizado em Bragança e Vila Real entre os dias 6 de outubro e 16 de novembro³¹⁷. Segundo o relato, quando chegara, acompanhado do Médico da JE a Bragança, as necessárias providências – tais como a preparação de dependências onde o trabalho de seleção pudesse ser realizado – não haviam sido tomadas, atrasando o início dos trabalhos. Problemas similares teriam sido enfrentados no concelho de Mirandela, onde os inspetores teriam sido encaminhados para o antigo edifício da Câmara Municipal que estaria abandonado, em péssimas condições e sem luz elétrica, de modo que não se puderam realizar os trabalhos de seleção de mão-de-obra enquanto não lhes foi atribuído um novo espaço. Em Mogadouro, as instalações oferecidas eram a tal ponto frias e húmidas que colocar-se-ia em risco a saúde dos candidatos. Por estes relatos percebe-se que, mesmo nos concelhos onde os recrutamentos eram demandados, os funcionários da JE eram muitas vezes mal recebidos.

Um outro aspeto presente neste relatório é o não comparecimento de indivíduos convocados. Àquelas regiões onde se constatava excesso de mão-de-obra, eram enviados boletins de emigração, que deveriam ser preenchidos pelos candidatos a emigrar e enviados à JE. Pouco tempo antes da chegada dos Inspetores aos concelhos, os candidatos recebiam um comunicado com o dia e o local onde deveriam se apresentar. Entretanto, conforme o relato do Inspetor, muitos não apareciam por já terem emigrado ilegalmente: “Em ambos os distritos a emigração clandestina parece ter tomado sérias proporções. Através de várias pessoas tivemos conhecimento de que não se passa um só dia em que não desapareçam de suas casas homens de todas as idades, que só mais tarde participam as famílias de onde se encontram”³¹⁸. Pode-se, assim, perceber o tempo decorrido entre o envio dos boletins pelos candidatos e a

³¹⁶ Idem.

³¹⁷ “Recrutamento de trabalhadores indiferenciados para a República Federal Alemã e Holanda, nos Distritos de Bragança e Vila Real”, 9.12.1964. DGACCP, D1-CXII-E01-P02.

³¹⁸ Idem.

recepção, por parte destes, de um comunicado da JE, o que não é de estranhar, tendo em conta a falta de pessoal e as ultrapassadas estruturas da instituição. Outra dificuldade relatada pelo Inspetor eram os boatos espalhados pelos concelhos. Segundo Manoel Freyre de Andrade, os candidatos iam ter com ele para perguntar se era verdade que teriam que pagar ao Governo português uma parte do salário que fossem auferir no estrangeiro. Tais boatos eram consequência da atividade reguladora da JE, e do conseqüente labirinto burocrático que dificultava a relação do organismo com seus utentes.

2.3. A tentativa de manter o controlo: a exigência de parentesco para os contratos nominais

Sem dispor dos instrumentos necessários para, por meio dos recrutamentos anónimos, assegurar seu papel regulador e protetor, a JE perdia progressivamente a sua centralidade e o controle que até então exercia sobre os fluxos emigratórios. Os emigrantes partiam ou completamente à margem da JE, *a salto*, ou, aqueles que podiam, conseguiam por meio de conhecidos já estabelecidos em França, contratos de trabalho que faziam prova de que os candidatos teriam a subsistência assegurada no país de destino. Tendo-se tornado cada vez mais comuns os contratos nominativos, apesar de terem que ser aprovados pela JE, reduziam o seu poder de selecionar os emigrantes e de exercer o seu papel regulador. Aos serviços de emigração não restava muito o que fazer a não ser aprovar a partida de um candidato que apresentava todos os documentos necessários. A JE tornava-se assim um mero órgão administrativo. Desta forma, Baptista encontrou uma nova solução que, presa ainda aos discursos fundadores da JE e ao seu papel regulador e protetor, permitiria a manutenção do controle e da centralidade da instituição na matéria.

A JE propôs, então, ao MI que os contratos nominativos só fossem aprovados se o intermediário no estrangeiro fosse parente até 3º grau do contratado. O MI aprovou a proposta por despacho enviado a 12 de Abril de 1962, e não tardou até que a exigência gerasse inúmeras reações, às quais António Manuel Baptista respondia alegando que a medida era necessária para assegurar a proteção dos emigrantes e evitar que fossem explorados. Segundo o Presidente da JE, a venda de contratos havia-se tornado a nova maneira encontrada por empregadores para explorar os emigrantes. Baptista recuperava, então, o *emigrante* enquanto vítima e, conseqüentemente, o discurso protetor para justificar uma medida tomada por si. Numa Informação acerca da exigência de parentesco entre o intermediário na obtenção do contrato e o contratado, António Manuel Baptista, para além de utilizar um argumento moral (a proteção dos emigrantes), apoiou-se: no artigo 31º da Constituição, pelo qual cabia ao Estado proteger os emigrantes e disciplinar a emigração; no artigo 25º do Decreto-Lei nº 36:558, de 28 de Outubro de 1947, pelo qual se proibia a intervenção de indivíduos ou empresas no engajamento de emigrantes sem aprovação da JE e no artigo 2º do Decreto-Lei nº 44:427, de 29 de Junho de 1962, pelo qual cabia ao MI estabelecer, em harmonia com a evolução das circunstâncias as normas relativas ao condicionamento da emigração. Baptista procurou, então, demonstrar a constitucionalidade da medida, por meio da autoridade

impessoal da lei, que não apenas autorizava a JE, mas cobrava dela uma atitude face a situações de exploração dos emigrantes.

Na mesma Informação, àqueles que afirmavam que a exigência da prova de parentesco era uma das causas da emigração clandestina, o Presidente da JE respondeu reconhecendo que “esta e todas as demais restrições à emigração legal são factores do movimento de emigrantes clandestinos”³¹⁹. Mas prosseguiu afirmando que “a este facto iniludível, tem-se sobreposto a necessidade imperiosa do condicionamento da emigração”³²⁰. Ou seja, a despeito do aumento da clandestinidade, o controlo dever-se-ia manter para evitar a exploração que, no fundo, resultava das dificuldades impostas à emigração legal.

O Presidente assumia, assim, uma opção feita pela JE: assegurar a necessidade do controlo sobre a emigração e com ela sua razão de existir, ainda que isto representasse o aumento da clandestinidade. Nas suas próprias palavras, um dos principais inconvenientes da retirada da medida seria: “a perda do controle da emigração portuguesa por parte do Governo; porque qualquer português, facilitada a obtenção de contrato de trabalho, fosse qual fosse a sua profissão e o local onde a exercesse, dificilmente poderia ser impedido de emigrar, desde que satisfizesse as exigências legais de ordem militar e literária”³²¹. De acordo com Baptista, em 1963, com a restrição em vigor, teriam emigrado nestes moldes 14 mil portugueses. Se o sistema vigente fosse alterado, o número aumentaria progressivamente, sendo razoável questionar “sobre as cifras que a emigração, geográfica e profissionalmente indiscriminada poderiam atingir”³²², e sobre as perturbações que tal perda de trabalhadores causaria às empresas.

O número apresentado, restrito às saídas legais, nada dizia acerca da emigração clandestina, pela qual poder-se-ia perceber que, a despeito dos esforços protetores e controladores de uma instituição cada vez mais anacrónica, presa a discursos e estruturas ultrapassados, a saída de pessoas de diversas profissões e regiões era cada vez mais uma realidade. Os emigrantes provavam diariamente que não precisavam da proteção da JE, que não eram seres passivos, desprovidos de autonomia e racionalidade e que não estavam preocupados com a economia de um país e de um regime que nada lhes dizia e nada lhes fornecia. A tão presente ausência daqueles indivíduos, que preferiam os *bidonvilles* parisienses e as incertezas do percurso emigratório (das quais tão belamente fala Zeca Afonso na epígrafe deste capítulo) à certeza da miséria nas terras onde nasceram, fazia cair por terra os discursos de uma instituição que mais não fazia do que buscar, a todo custo, ampliar as assimetrias de poder entre governantes e governados e legitimar um regime autoritário que, cada vez mais, agonizava.

A nova exigência da JE desagradou às autoridades francesas, que cobraram explicações do MNE, alegando que aquela não constava do acordo de emigração assinado entre os dois

³¹⁹ “Informação sobre contratos nominativos”, 30.04.1964. DGarq/TT/MAI-GM-JE0033-cx.0273.

³²⁰ *Idem.*

³²¹ *Idem.*

³²² *Idem.*

países. O MNE, por sua vez, pressionava a JE para que deixasse de ser exigida a prova de relação de parentesco entre o intermediário na obtenção do contrato e o contratado. A 30 de Junho, Baptista redigiu, então, uma Informação àquele Ministério, na qual lembrava que a faculdade exclusiva que Portugal tinha de controlar a emigração era princípio aceite do Acordo com a França. E que é deste princípio que “se tem partido para subordinar os movimentos emigratórios aos condicionamentos estabelecidos e permitidos pelas leis portuguesas”³²³. Da mesma forma, os contratos nominativos só eram emitidos pelas autoridades francesas quando satisfaziam as condições estabelecidas por aquelas “segundo critérios que não discutimos porque se trata de uma faculdade que lhes pertence inteiramente”³²⁴. Além disso, uma vez que era função da JE regular os fluxos emigratórios portugueses tendo em vista, dentre outras coisas, a proteção dos emigrantes, seria legítimo o estabelecimento da obrigatoriedade de parentesco. Baptista buscava, portanto, reforçar o papel regulador da JE, assegurar a manutenção do mesmo, afirmando e reafirmando as consequências nefastas da perda do controle da JE sobre a emigração.

Na mesma Informação, Baptista apresenta brevemente as posições dos demais ministérios interessados na matéria, evidenciando que o discurso liberal infiltrava-se no regime. De acordo com o Presidente da JE tanto o MNE quanto o MCPS estariam a encarar o assunto de modo a dar a entender serem da opinião “que se deve liberalizar a emigração através dos contratos nominativos”³²⁵. Para Baptista, que esta fosse a opinião dos países de imigração, interessados na exclusividade do “direito de limitar”³²⁶, seria compreensível; mas que os ditos ministérios fossem também eles favoráveis à liberalização da emigração, seria um contrassenso, tendo em vista a exploração do emigrante que daí decorreria, bem como os superiores interesses nacionais a assegurar. Nota-se, assim, que para Baptista, a liberdade de emigrar não era um valor moral, mas uma obrigatoriedade imposta pela conjuntura internacional à qual não se podia fugir. Esta liberdade, contudo, não deveria ser defendida pelos governantes portugueses, aos quais cabia assegurar a manutenção e a legitimidade do regime.

Antes de se passar para o próximo capítulo, no qual analisar-se-ão as diferentes perceções que os diferentes Ministérios tinham da matéria, será brevemente apresentada uma última informação escrita por António Manuel Baptista acerca dos contratos nominativos em que fica bastante evidente a limitação posta à instituição pela ordem do discurso que a criara. Desta vez, o mote da Informação foi a publicação, no *Jornal de Notícias*³²⁷, de um artigo no qual se responsabilizava a JE pela crescente emigração clandestina. Baptista, lembrando que este assunto fora já objeto de inúmeras informações, diz parecer necessário

voltar novamente ao assunto, revendo-o, encarando-o de frente (...), assumindo todas as responsabilidades que em verdade nos [à JE] caibam, embora com certo cansaço perante a

³²³ “Informação ao MNE”, 30.06.1964. DGarq/TT/MAI-GM-JE0033-cx.0273.

³²⁴ Idem.

³²⁵ Idem.

³²⁶ Idem.

³²⁷ “Cidade Maldita”, *Diário de Notícias*, 24.06.1964.

superficialidade das apreciações e ignorância repetidamente manifestada em problema tão sério, cujos fundamentos transcendem a competência do organismo (...) na sua essência económica, social e demográfica³²⁸.

Aqui, Baptista busca esquivar-se das acusações, lembrando que nem todo o problema se deve à JE. Assim, ele assume parte da responsabilidade, mas não toda. Questionando-se do porquê de existir um tão grande movimento clandestino, sobretudo para a França, o Presidente ensaia duas respostas. A primeira seria “porque uma parte importante da população portuguesa deseja emigrar, com vista, principalmente, a ganhar maiores salários”³²⁹; e a segunda “porque o não podem fazer legalmente”³³⁰. E prossegue: “quanto à primeira razão – e nela reside essencialmente o problema – nada nos compete dizer”³³¹, de modo que o Presidente se limita a examinar a segunda. Aqui nota-se bem que Baptista não poderia assumir um problema que não cabia a ele resolver, ou seja, os baixos salários e a má condição de vida da população portuguesa. Como já foi dito, este discurso social que tocava na verdadeira raiz do problema ultrapassava os limites da ordem discursiva da JE. A instituição fora criada não para resolver a emigração, combatendo as suas causas, mas para lidar com o fenómeno de acordo com os interesses do país e para assegurar a proteção dos emigrantes, mantendo e ampliando as assimetrias de poder, legitimando, assim, a intervenção de um regime autoritário sobre os fluxos emigratórios quando a emigração era vista, pelo Ocidente, sob a ótica do primado do indivíduo sobre o Estado.

Nesta mesma Informação, Baptista repete uma vez mais que se a JE aceitar a intervenção de outros intermediários que não os parentes do contratado “voltará a dar-se a exploração do emigrante, «em cadeia», sancionada legalmente” e que “não haverá controle da emigração, porquanto qualquer português (...) poderá praticamente emigrar”³³². E prossegue num jogo de palavras em que diz que se a solução da liberalização da emigração era uma “solução sedutora” até mesmo para a JE, o seu compromisso era com o interesse nacional. Baptista recupera, então, um discurso do qual sabe não poder fugir, mas utiliza-o para demonstrar todo o seu empenho patriótico. A seu ver, se tal solução fosse adotada, o interesse nacional seria seriamente atingido pelo “número de operários especializados e empregados na construção naval, nas fábricas de material de guerra e outras indústrias de interesse nacional que afluem diariamente à JE expondo sua pretensão de emigrar”³³³. Assim, cabia à JE assegurar que os operários empregados numa indústria fundamental à manutenção da Guerra Colonial, não emigrassem. Era esta “a responsabilidade especial da Junta da Emigração no problema da emigração clandestina”³³⁴: propor superiormente que “os recrutamentos anónimos substituam os nominativos”³³⁵.

³²⁸ “Informação sobre o artigo «Cidade Maldita»”, 26 de Junho de 1964. DGarq/TT/-MAI-GM-JE0032-64-cx. 0275.

³²⁹ Idem.

³³⁰ Idem.

³³¹ Idem.

³³² Idem.

³³³ Idem.

³³⁴ Idem.

³³⁵ Idem.

Esta proposta, para além de esbarrar com a falta de estrutura da própria JE, encontrava ainda limitações postas pela inexistência de um conhecimento objetivo sobre o mercado de trabalho e as disponibilidades de mão-de-obra nas diversas regiões do país, onde os recrutamentos poderiam ser realizados. Com isto, os recrutamentos anónimos, vistos pela JE como a sua *menina dos olhos de ouro*, evidenciavam a necessidade de uma participação mais ativa por parte do MCPS na matéria. Este Ministério, controlado à altura pelos *modernizadores*, não queria simplesmente colaborar com a JE, mas tornar-se a nova autoridade do país sobre emigração, controlar o tema e dar a ele uma nova abordagem, seguindo os passos traçados pelo IEE na Espanha.

CAPÍTULO IV. AS DIVERGÊNCIAS INTERMINISTERIAIS: O DISCURSO LIBERAL NO INTERIOR DO REGIME E O QUESTIONAMENTO DA LEGITIMIDADE DA JE

*Vi minha Pátria derramada na Gare de Austerlitz. Eram cestos
E cestos pelo chão. Pedacos
Do meu país. Restos.
Braços.
Minha Pátria sem nada
Despejada nas ruas de Paris.*³³⁶

Este capítulo abordará a divergência de opiniões que crescia no interior do regime acerca da questão emigratória. A evidente impossibilidade da JE para lidar com um problema que afetava de forma cada vez mais profunda a outros ministérios levava a um aumento das críticas à instituição. Estas não partiam mais das alas mais conservadoras do regime, interessadas na proibição da emigração com vista a manter baixos os salários do campo, mas de outros ministérios que, reconhecendo a impossibilidade de impedir as saídas clandestinas, defendiam a liberalização dos fluxos emigratórios, bem como a inserção do tema no âmbito de uma política de emprego. Desta forma, o Conselho de Ministros convocou, em 1964, um grupo de trabalho, composto pelos diversos ministérios interessados, que seria responsável por estudar o problema da emigração. A análise das atas das reuniões, bem como de alguns pareceres escritos pelos representantes dos Ministérios envolvidos, é fundamental para que se perceba a existência de outros discursos sobre o tema, diferentes daqueles que fundaram a JE.

O estudo deste grupo de trabalhos permitirá também perceber o quão forte eram as amarras discursivas do Presidente da JE, que apesar das evidências da insuficiência e do anacronismo das formas pelas quais compreendia o tema, mantinha seus discursos fundadores por meio dos quais tentava assegurar a sua autoridade, e a legitimidade das medidas restritivas impostas pelo organismo. Tal legitimidade, como se verá, foi fortemente criticada sobretudo pelo MNE e pelo MCPS, que, representados por Carlos Fernandes e Mário Murteira, respetivamente, se uniram numa proposta que limitava a atuação da JE a questões meramente administrativas e secundárias. Pode-se dizer, contudo, que foi a tentativa de Baptista em manter o controlo sobre a emigração que conferiu ao MCPS maiores poderes para reivindicar uma maior atuação. O Presidente da JE, tentando fortalecer o sistema de recrutamentos anónimos, que permitiria ao organismo dar maior vazão ao desejo emigratório, sem contudo abrir mão dos discursos regulador e protetor que eram seus pilares de sustentação, enfatizara a

³³⁶ Manuel Alegre, *Portugal em Paris*, 1974.

necessidade de melhor conhecer as disponibilidades de mão-de-obra no país. Desta forma, o Secretário-Geral da Presidência do Conselho passou a ver a política emigratória como parte da política de mão-de-obra reconhecendo, assim, a importância da participação ativa do MCPS na matéria. Com isto, Murteira encontrou espaço para desenvolver seu projeto que, embora não fosse posto em prática de imediato, trouxe uma alternativa para o horizonte da política emigratória portuguesa, que seria recuperada no governo de Marcello Caetano.

Antes, contudo, de adentrar nos documentos produzidos pela Comissão Interministerial sobre emigração, há que abordar as crescentes divergências entre o MNE e a JE que estão na origem da formação da Comissão.

1. O confronto com o MNE

Embora a emigração não estivesse sob a alçada direta do MNE, era este que, por meio dos consulados e embaixadas, mais de perto vivenciava as dificuldades dos clandestinos. Estes estavam, muitas vezes legais face às autoridades francesas, carecendo apenas de meios para regressar a Portugal e rever a família. Na esperança de resolver o problema com o país de origem, os emigrantes dirigiam-se às autoridades consulares para tentar regularizar a situação e passar o natal ou as férias com a família em Portugal. Eram ainda os Cônsules e Embaixadores que tinham a oportunidade de verificar a repercussão causada no estrangeiro pela situação em que se encontravam os emigrantes portugueses. No AHD foram, então, encontradas inúmeras reportagens, publicadas em jornais do exterior, acerca do estado de vida dos emigrantes clandestinos, que eram enviadas a Portugal com o objetivo de mostrar a imagem que aqueles causavam do país. Visando alertar o regime para os problemas económicos, políticos e sociais causados pela emigração clandestina, Marcelo Mathias (que foi Embaixador de Portugal em Paris entre 1948-1958 e 1961-1970) enviou uma série de cartas ao Presidente do Conselho.

Em um telegrama, enviado por Mathias para Salazar, a 4 de março de 1964 lê-se que:

Sucessivas notícias que a imprensa vem publicando há muitos meses sobre imigração clandestina portuguesa em França e as circunstâncias em que esses imigrantes aqui entram escondidos em camiões frigoríficos, metidos em sacos em camiões de carga, apanhados em grupo em condições miseráveis, cheios de fome e frio (...) acabaram provocando aqui, como era de prever, uma atmosfera de escândalo na opinião pública francesa que não compreende o carácter dramático deste tipo de imigração³³⁷.

Para piorar ainda mais a situação, e aproveitando-se desta atmosfera, Mathias informa que estava sendo preparada uma reportagem televisiva acerca dos *bidonvilles* em que seriam entrevistados alguns imigrantes portugueses residentes nos bairros de lata. Mathias mostrava-se particularmente preocupado, pois acreditava que os “imigrantes, para justificar o carácter de fuga do nosso país que aquelas condições sugerem, alegarão que isto [a emigração] provém de extrema miséria, da atmosfera policial, da fuga da guerra em Angola, que seria

³³⁷ “Telegrama de Marcelo Mathias”, 04.03.1964. AHD, EEA, 132.

impopular e etc”³³⁸. Embora estivesse a tentar minimizar o impacto da transmissão, não podia impedi-la em função da liberdade de que dispunha a imprensa francesa. Mathias prossegue afirmando que não pode esconder o desânimo que sente ao ver a dificuldade que têm as autoridades portuguesas em prender os “engajadores responsáveis por esta forma de escravatura branca”³³⁹. E conclui afirmando que o “assunto é de uma gravidade muito maior do que pode supor-se, não apenas quanto ao bom nome de Portugal em França e aos problemas sociais que também provoca, mas sobretudo quanto às repercussões políticas que acabará por ter no interior do nosso país”³⁴⁰.

Como se pode perceber, tal como a PIDE, o MNE não seguia a mesma ordem discursiva da JE, de modo que os enunciados de Marcelo Mathias acerca da matéria não tinham o mesmo enquadramento que aqueles pronunciados por António Manuel Baptista. O Embaixador tinha, como é evidente, preocupações e responsabilidades diferentes daquelas do Presidente da JE, de modo que as suas possibilidades discursivas eram também outras. Como se pode perceber, ele estava preocupado com as repercussões diplomáticas que teriam as falas dos emigrantes portugueses em França, que denunciariam as péssimas condições em que viviam em Portugal e que faziam com que a vida dos *bidonvilles* fosse compensadora, bem como a fuga de muitos deles da Guerra Colonial e o caráter repressivo do regime português. Todos esses fatores aumentariam as pressões externas sobre Portugal e poriam em cheque a sustentabilidade do Governo salazarista. Estas preocupações foram vistas por Victor Pereira à luz das relações luso-francesas, que colaboravam com a manutenção da Guerra Colonial. De acordo com o historiador, a França era um “dos principais apoios de Portugal no contexto das guerras coloniais por via de importantes vendas de armas e de uma benevolência nas votações no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas”³⁴¹. Eram estas as preocupações que estavam na ordem do dia para o MNE, enquanto para a JE, independentemente das repercussões que poderiam causar a clandestinidade, esta seria um preço a pagar pela manutenção do seu papel controlador.

Percebe-se assim que se ambas as instituições estavam preocupadas com os interesses nacionais, a compreensão dada a tais interesses por cada uma delas não era a mesma. Para a JE, e conforme o Decreto-Lei que a criara, os interesses nacionais que cabiam a ela assegurar eram os interesses internos e de ordem económica. Já para o MNE os interesses nacionais a assegurar prendiam-se com as relações externas portuguesas num contexto internacional pouco favorável a um regime autoritário e a uma dominação colonial. Desta maneira, a emigração, sobretudo clandestina, era encarada à luz da manutenção da imagem do país e das boas relações diplomáticas entre Portugal e os demais países ocidentais.

Desta forma, da mesma maneira que a JE queria assegurar o seu papel, o MNE, visava, de sua parte, realizar a sua função de assegurar a boa imagem de Portugal. Para tanto, o MNE pressionava a JE para que esta mudasse a sua compreensão do fenómeno emigratório,

³³⁸ Idem.

³³⁹ Idem.

³⁴⁰ Idem.

³⁴¹ Victor Pereira, “«Ainda não se sabe... p. 45.

alterando, assim, a política desenvolvida. Em outra carta, anterior ao telegrama supracitado, escrita por Marcelo Mathias, possivelmente a Oliveira Salazar, o Embaixador português em França alertara já para a importância do assunto, sobretudo em função das consequências “no âmbito da política externa quanto à imagem que em França damos ao desinteresse pelo destino dessa gente”³⁴². Para Mathias, uma vez que a legislação portuguesa na matéria era letra morta, o governo deveria fazer uma escolha: ou bem “manter a legislação, mas então promover sanções penais eficazes (...) contra os engajadores e seus cúmplices”³⁴³, ou então reconhecer que “o saldo demográfico anual aconselha facilitar a emigração porque não podemos absorver 115 a 120 mil pessoas e deixamo-las vir para a França”³⁴⁴. Sendo da opinião de que não se devia impedir que os portugueses saíssem de Portugal para ganhar cinco vezes mais em Paris, Mathias sugere que se realizasse uma “reunião a que assistissem os quatro ou cinco ministérios interessados e outras tantas entidades que conheçam os aspectos práticos do problema”³⁴⁵ para que este fosse discutido, e quiçá resolvido. A carta do Embaixador foi encaminhada para o MI, MJ, MNE e MCPS juntamente com uma nota em que se reconhecia que o assunto deveria ser considerado numa reunião conjunta cuja data seria brevemente marcada³⁴⁶.

2. A Comissão Interministerial para o estudo dos problemas da emigração

Sem dispor de elementos para afirmar que esta carta esteja na origem da Comissão Ministerial para os Estudos da Emigração, pode-se dizer que o assunto ganhava relevância dentro do regime, extrapolando os limites da JE. Um ano depois, em Junho de 1964, o Ministro de Estado comunicou aos Ministérios interessados que o Conselho de Ministros se havia reunido e, após examinar o problema da saída de trabalhadores em seus vários aspetos, decidira criar um grupo de trabalho composto por representantes do MI, MNE, MCPS, ME e MJ capaz de estudar “o problema na totalidade das suas implicações”³⁴⁷ e propor as “alterações (...) necessárias nos diplomas, práticas administrativas e acordos que presentemente regulam a emigração de trabalhadores”³⁴⁸.

A Comissão Interministerial iniciou suas atividades a 10 de Agosto de 1964 e após 16 encontros realizados com intervalos de uma a duas semanas, encerrou-se a 22 de Janeiro de 1965. As reuniões foram conduzidas por Diogo de Paiva Brandão, Secretário-Geral da Presidência do Conselho, e contaram com a presença inconstante de representantes do MJ (Manuel Lopes Gonçalves), ME (Manuel Sieuve Afonso), MCPS (Mário Murteira, Ismael da Silva Santos), MNE (Carlos Fernandes, Tomás de Melo Andreassen) e MI (António Manuel Baptista). Na segunda reunião (da primeira não foi feita ata), definiu-se um método de trabalho, pelo qual ficou acordado que cada um dos participantes escreveria um parecer sobre

³⁴² “Informação de Marcelo Mathias”, s/d (provavelmente de 06.1963). DGarq/TT/AOS-IN-2D-cx.322.

³⁴³ Idem.

³⁴⁴ Idem.

³⁴⁵ Idem.

³⁴⁶ Nota sem assinatura, 3.06.1963. DGarq/TT/AOS-IN-2D-cx.322

³⁴⁷ “Carta do Ministro de Estado para o Ministro dos Negócios Estrangeiros”, 06.1964. AHD, EEA 134.

³⁴⁸ Idem.

algum (ou alguns) dos tópicos a serem tratados. O parecer seria enviado ao Secretário-Geral da Presidência do Conselho com alguma antecedência, para que todos pudessem ler e discutir. Os tópicos elencados eram: (i) *O Regime legal e a situação de facto da emigração portuguesa na atualidade*; (ii) *A emigração Clandestina*; (iii) *Condicionamento da Emigração*; (iv) *A assistência ao emigrante*; (v) *Ação psicológica a exercer*; (vi) *Conclusões e recomendações*. Não dispondo, neste trabalho, de espaço para abordar todos os tópicos, restringir-se-á a análise àqueles que mais diretamente se relacionam com o tema deste trabalho: o regime legal, a emigração clandestina, o condicionamento da emigração e, evidentemente, as conclusões e recomendações.

O interessante nestas reuniões é perceber quais eram os discursos que, àquela altura, rivalizavam com os discursos da JE e se mostravam como formas alternativas de encarar o problema e, ainda, quais eram os instrumentos utilizados pela JE para se legitimar face à evidência do seu anacronismo.

Antes de serem abordados os pareceres escritos pelos participantes e as discussões originadas por eles durante os encontros, é importante apresentar desde já algumas posições encontradas nas atas das reuniões. As principais divergências eram entre o MNE, o MCPS e o MI, representado pela JE. O MNE defendia uma maior liberalização da emigração, o fim da exigência de parentesco para os contratos nominativos e maior poder aos consulados, tanto na seleção, quanto na assistência aos emigrantes. O MCPS, sem se opor ao MNE, queria também maior participação no processo emigratório, por considerar que a única forma de resolver o problema era encará-lo no âmbito da política de emprego. O MI, representado por António Manuel Baptista, era contrário à maior liberalização da emigração por considerar fundamental manter o controlo sobre os fluxos emigratórios. Acabou por ser consensual que a questão emigratória deveria estar mais associada ao MCPS. Baptista, embora se mostrasse favorável a esta visão, não perdeu oportunidades para demonstrar o seu empenho em trabalhar em colaboração com o MCPS que, a seu ver, não atendia às demandas da JE por não ter, ainda, os instrumentos necessários para conhecer a fundo a situação da mão-de-obra nos diversos concelhos.

2.1. Os pareceres e as discussões

O primeiro trabalho apresentado fora realizado pela JE, e intitula-se “Alguns aspectos e problemas da emigração portuguesa actual”. Nele, o principal ponto abordado é o dos recrutamentos anónimos. Baptista volta a enfatizar a relevância destes como forma de resolver o problema da clandestinidade, sem que fosse necessário liberar a emigração e perder o controlo estatal sobre ela. Assim, o Presidente da JE foca as dificuldades que encontrava para levar à frente tais recrutamentos, e inicia seu parecer afirmando que a Instituição agia de forma empírica e reativa, uma vez que não dispunha de elementos para determinar antes dos pedidos de emigração chegarem quais os limites por profissões e regiões que melhor atenderiam aos interesses nacionais. Era necessário, assim, haver serviços de informação e emprego, um melhor conhecimento das necessidades ou disponibilidades de mão-de-obra por setores, bem como da forma pela qual se movimentava a mão-de-obra e, finalmente, dos

limites adequados em que deveria decorrer o fluxo emigratório. Sem estes conhecimentos, a JE via-se, segundo seu Presidente, obrigada a alargar os recrutamentos pelas zonas rurais, pois dada a elevada percentagem de trabalhadores do setor primário, menores perturbações trariam “ao comportamento do nosso potencial de mão-de-obra e à marcha das actividades”³⁴⁹. Sobre os condicionalismos colocados à emigração portuguesa, por parte de Portugal, Baptista volta a falar da importância do grau de parentesco entre o intermediário, na obtenção do contrato, e o contratado. E justifica afirmando que “tal condicionalismo é consequência da tendência para dar aos recrutamentos de trabalhadores (contratos anónimos), importância preponderante por ser este o sistema que, iniludivelmente, melhor poderá responder aos interesses das profissões e das regiões que, segundo as nossas autoridades de trabalho, se encontram em situação precária por desemprego ou excesso de mão-obra”³⁵⁰.

Este trabalho foi discutido pelo grupo de trabalhos na terceira reunião. No encontro realizado a 3 de Setembro, o Secretário-Geral da Presidência do Conselho revelou-se surpreso pelo facto de a emigração se fazer de forma empírica e de não se conhecer a disponibilidade de mão-de-obra. Baptista justifica-se afirmando que não podia substituir “aos serviços que reconheciam não estarem apetrechados para fornecerem os elementos necessários para se poder definir uma política de emigração tais como as necessidades e disponibilidades de mão-de-obra, tendências do mercado de trabalho, caracterização regional e sectorial dos problemas”³⁵¹. Face à exposição de Baptista, Mário Murteira teceu também algumas considerações sobre a tendência cada vez mais comum em alguns países de inserir os serviços de emigração no Ministério do Trabalho e esclareceu que a recente criação do Fundo de Desenvolvimento da Mão de Obra (FDMO) iria aos poucos preenchendo as lacunas no conhecimento dos mercados de trabalho portugueses. No entanto, afirma não ter ilusões de que o problema ficasse “cabalmente resolvido”³⁵², pois era necessária uma ação concertada de outros departamentos e serviços públicos. Com a confirmação, por parte do ME, da inexistência de dados suficientes para que pudesse elaborar uma política emigratória com base nas necessidades ou disponibilidades de trabalhadores, Carlos Fernandes intervém dizendo que esses problemas estavam a ser pensados com base nos recrutamentos anónimos, mas que “por motivos de ordem económica e de ordem moral, o emigrante (que caído numa grande metrópole, como Paris, Rio e Hamburgo, por exemplo, precisa principalmente de amparo e de carinho)”³⁵³, preferia o sistema de cartas de chamada. Este, “o levando para junto de familiares e amigos, o ajuda melhor nas dificuldades de adaptação às novas condições de vida”³⁵⁴, seria sempre mais aconselhável. Como se pode perceber, a solução proposta pela JE, de realizar recrutamentos anónimos, fora bem acolhida pelos demais Ministérios, à exceção do MNE. Este não reconhecia a JE e seu sistema regulador e protetor como uma Instituição

³⁴⁹ António Manuel Baptista, “Alguns aspectos e problemas da emigração portuguesa actual”, 08.1964. AHD, EEA 134.

³⁵⁰ Idem.

³⁵¹ “Acta-resumo da reunião realizada na Presidência do Conselho”, 03.09.1964. AHD, EEA 134.

³⁵² “Acta-resumo da reunião realizada na Presidência do Conselho”, 03.09.1964. AHD, EEA 134.

³⁵³ Idem.

³⁵⁴ Idem.

capaz de prestar melhor assistência aos emigrantes do que os familiares e amigos. Esta era uma das muitas divergências entre Carlos Fernandes e António Manuel Baptista.

Os desentendimentos entre os representantes do MNE e do MI agravaram-se aquando da discussão do trabalho apresentado por Carlos Fernandes, intitulado “O regime legal e a situação de facto da emigração portuguesa na actualidade”. Logo no início do texto percebe-se que Fernandes trás um discurso diferente daqueles que enquadravam os enunciados da JE e que eram reafirmados constantemente pelos mesmos. Fugindo da ordem discursiva do principal organismo responsável pela emigração, o representante do MNE toca em questões não mencionadas por Baptista e busca as causas do fenómeno emigratório na “grande pressão demográfica e dos saldos fisiológicos (...) superiores ao desenvolvimento do país e agravado pelo sub-emprego”; no “baixo nível de vida e de salários” especialmente nas zonas rurais; na “incapacidade da indústria, comércio e agricultura para absorverem todo o trabalho disponível”³⁵⁵; e nos cada vez menores rendimentos da agricultura, onde não havia abonos de família, nem os benefícios da segurança social. Fernandes, sem querer discutir o assunto da exigência de parentesco para a aprovação dos contratos nominativos por não ter “feito outra coisa” nos passados dois anos, afirma estarem pendentes três assuntos: “a) a regularização da situação dos emigrados clandestinamente; b) a exigência de parentesco até ao 3º grau para efeitos de aceitação de contratos de trabalho nominativos e c) a definição de uma política emigratória conforme aos interesses nacionais e sua aplicação objectiva, abandonando os critérios subjectivos de selecção emigratória”³⁵⁶.

Com relação à regularização dos clandestinos no país de destino, Fernandes reconhecia os inconvenientes trazidos pelas anistias, que acabavam por “sancionar a emigração irregular, sistematicamente, como se a irregularidade não existisse”, mas mostrava-se “consciente das vantagens resultantes da regularização”³⁵⁷. Para fundamentar sua afirmação, o autor do texto recorria ao seu conhecimento prático, apresentando a situação dos emigrantes:

depois de incontornáveis peripécias e dificuldades de toda a ordem, chegam os nossos aldeões aos postos consulares, quase sempre depois de terem encontrado trabalho e regularizado a estadia em território estrangeiro, pedindo a regularização da sua situação em face da ordem Jurídica Portuguesa, não só por necessidade, mas também porque não lhes agrada a situação de irregularidade: querem voltar a Portugal como bons cidadãos, que em geral são, e em boa ordem de justiça³⁵⁸.

E prossegue: “A recusa que lhes é posta não é facilmente compreendida (...), pois cada caso de emigração, e em maior grau a clandestina, encerra em si um intenso drama humano”³⁵⁹.

A solução proposta para tal drama seria a regularização dos clandestinos (desde que não fossem criminosos) e a liberalização da emigração “já que o movimento emigratório tanto

³⁵⁵ Carlos Fernandes, “O regime legal e a situação de facto da emigração portuguesa na actualidade”, 15.09.1964. AHD, EEA 134.

³⁵⁶ Idem.

³⁵⁷ Idem.

³⁵⁸ Idem.

³⁵⁹ Idem.

regular quanto irregular é inferior aos nossos excedentes actuais”³⁶⁰. Segundo Fernandes, para que a emigração clandestina se extinga, haver-se-ia de encarar “a realidade como ela é” e resolver os problemas que lhe são inerentes, “tendo em atenção o melhor interesse nacional, não podendo deixar de considerar-se relevante o interesse dos próprios emigrantes e dos seus familiares, visto que tanto a doutrina da Igreja, como a Declaração dos Direitos do Homem consideram como um direito fundamental do indivíduo o direito a emigrar”³⁶¹. Percebe-se assim que a pressão do discurso liberal que obrigara a JE a afirmar que a emigração em Portugal era livre começava a vir de dentro do regime. Eram os próprios Ministérios do Estado Novo que passavam a pressionar a JE pela liberalização da emigração, de modo que a instituição se via obrigada a legitimar suas ações, não mais preocupada com as repercussões externas da política emigratória portuguesa, mas também com as consequências internas.

O discurso liberal de Carlos Fernandes, que já retirara os emigrantes da tutela exclusiva do Estado, passava também a libertá-los da categoria passiva a que a JE os encerrara. Perguntando-se “Por que é que se pagam somas avultadas aos engajadores?”, o representante do MNE responde: “Porque se crê valer a pena, porque se acredita no sucesso no estrangeiro. Quanto mais se dificultar a emigração regular (...) maiores serão, na conjuntura actual, os preços dos engajadores”³⁶². Para Fernandes, o emigrante escolhia emigrar porque não havia “esperança na agricultura”, nem “abonos de família e os benefícios da segurança social”³⁶³. O emigrante não era iludido, ou ludibriado, mas alguém que comparando sua situação com aquela do vizinho emigrado e era capaz de tomar uma decisão consciente. O autor do texto vai ainda mais longe: buscando responder à pergunta “Por que é que ninguém colabora com as autoridades portuguesas no sentido de denunciar os engajadores?”, afirma que o emigrante “não colabora porque (...) não se julga, na generalidade dos casos, enganado: paga honestamente um serviço que contratou”³⁶⁴. Fernandes procurava assim compreender a lógica do emigrante. Com isso, o representante do MNE buscava demonstrar que enquanto a JE insistisse em controlar e regular a emigração por meio de condicionalismos, os emigrantes continuariam saindo clandestinamente pois eram racionais e autónomos e escolhiam a incerteza da emigração à certeza da miséria.

Ao contrário dos contraditórios enunciados de António Manuel Baptista, em que o discurso liberal convivia de forma tensa e contraditória com discursos que vinham a legitimar os condicionalismos impostos à liberdade de emigrar, o parecer redigido por Carlos Fernandes traz um discurso consistentemente liberal na matéria. Livres do discurso regulador que formatara a JE e tendo, portanto, uma maior possibilidade discursiva acerca da questão emigratória, os representantes dos outros Ministérios apoiaram o parecer apresentado pelo MNE. Baptista, contudo, teceu apenas um comentário que explicita a divergência de opiniões entre Fernandes e o representante do MI. De acordo com a ata da reunião, Baptista teria pedido a palavra e dito

³⁶⁰ Idem.

³⁶¹ Idem.

³⁶² Idem.

³⁶³ Idem

³⁶⁴ Idem.

não considerar o parecer apresentado pelo Exmo. Representante do Ministério dos Estrangeiros (sic.), datado de 15 de Setembro, como uma contribuição construtiva para os objectivos deste Grupo de Trabalho, mas sim crítica, a todos os títulos inadmissível, à acção desenvolvida pelo Ministério do Interior, da responsabilidade da S. Ex.^a o Ministro. Portanto, não aceitava discutir tal documento³⁶⁵.

Nesta mesma reunião foi discutido também o parecer do representante do ME, que trazia uma abordagem bastante parecida com aquela presente no parecer escrito por Carlos Fernandes. O trabalho “Notas sobre a emigração clandestina e suas relações com o condicionamento da emigração”, de autoria de Manuel Sieuve Afonso, refere também as causas económicas do fluxo emigratório português, que parte sobretudo das zonas rurais do país, em função dos baixos salários auferidos na agricultura e da inexistência de benefícios sociais no campo. Face a um panorama da atividade agrícola “que não se nos afigura brilhante”³⁶⁶ e à impossibilidade das demais atividades económicas “não poderem absorver toda a mão-de-obra que procura melhor remuneração”, a emigração seria uma necessidade “pelo menos enquanto não for possível modificar a conjuntura económica nacional”³⁶⁷. A despeito de ser uma “necessidade imperiosa”³⁶⁸, Portugal adotara, até o momento, um sistema restritivo que inviabilizava a emigração a muitos trabalhadores aos quais “não se lhes oferece outros meios (...) para a satisfação das suas necessidades se não emigrarem”³⁶⁹. Seria esta, portanto, a principal causa da clandestinidade. Por esta razão, o representante do ME julgava ser importante “pôr em prática um sistema de liberalização mais compatível com a evolução das circunstâncias”³⁷⁰. Analisando as vantagens e os inconvenientes da liberalização absoluta, da liberalização condicionada, da restrição cautelosa e da restrição mitigada, conclui que a única capaz de pôr fim ao movimento clandestino era a liberalização absoluta. Ainda que esta traga inconvenientes, tais como o aumento desordenado da emigração, “pelas reais vantagens que possui” era a modalidade a preferir. Sieuve Afonso conclui afirmando que seria prudente “para já, optar pela liberalização condicionada, como meio de transição, embora por este método não se consiga eliminar a emigração clandestina”³⁷¹.

A posição do representante do ME, embora fosse bastante semelhante à de Carlos Fernandes, não provocara em António Manuel Baptista a mesma reação, de modo que o Presidente da JE teceu comentários ao trabalho de Sieuve Afonso e disse concordar que mesmo em face dos condicionalismos colocados à liberdade de emigrar teria sido possível uma maior liberalização da emigração “se não se verificasse a intervenção restritiva doutros factores”³⁷². Como exemplo das dificuldades de ordem prática colocadas a uma tal liberalização, o presidente da JE cita o pedido de dez mil trabalhadores que fora feito pela Alemanha, dos quais só fora possível recrutar três mil em função das “limitações regionais e

³⁶⁵ “Acta-resumo da reunião efectuada na Presidência do Conselho”, 30.09.1964”. AHD, EEA 134.

³⁶⁶ Manuel Sieuve Afonso, “Notas sobre a emigração clandestina e suas relações com o condicionamento da emigração”, 14.09.1964. AHD, EEA 134.

³⁶⁷ Idem.

³⁶⁸ Idem.

³⁶⁹ Idem.

³⁷⁰ Idem.

³⁷¹ Idem.

³⁷² “Acta-resumo da reunião efectuada na Presidência do Conselho”, 30.09.1964. AHD, EEA 134

sectoriais indicadas pelo Ministério das Corporações e Previdência Social”³⁷³. Uma vez mais, Baptista afirmava que existindo uma maior colaboração com este Ministério, os recrutamentos anónimos poderiam dar vazão à demanda emigratória. Mário Murteira, não se manifestou de forma contrária ao exemplo citado por Baptista, tendo apenas manifestado sua concordância com as principais questões trazidas pelo parecer do ME, em especial, com a proposta de se caminhar progressivamente para a absoluta liberalização da emigração.

A concordância manifestada por Mário Murteira não era de surpreender, uma vez que na reunião anterior fora discutido o parecer escrito pelo funcionário do FDMO³⁷⁴, acerca da emigração clandestina, no qual defendera já uma maior liberalização da emigração. Murteira, que à altura era delegado no Comité da Mão-de-Obra da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico³⁷⁵, questiona em seu parecer a legitimidade e a legalidade dos condicionalismos que originaram a emigração clandestina. Após levantar a pergunta “Será defensável doutrinariamente uma política de restrição da emigração?” responde: “A questão está longe de ser ociosa, até porque o esquecimento desta perspectiva já tem provocado críticas muito desfavoráveis ao país no seio da própria OCDE”³⁷⁶. E prossegue dizendo: “Foi assim por exemplo que, em conversas particulares com o Presidente do Comité da Mão-de-Obra daquela organização, um representante português foi advertido de que seria extremamente infeliz uma recusa na adesão ao movimento de liberalização da mão-de-obra baseada na confessa restrição do direito do trabalhador à emigração”³⁷⁷, uma vez que este era um direito reconhecido no mundo ocidental. Desta forma, Murteira acredita ser “duvidosa a legitimidade do condicionamento emigratório observada entre nós até a data”, mas acrescenta: “Não de todo e qualquer condicionamento, no entanto”³⁷⁸. O representante do MCPS estabelece uma diferença entre o condicionalismo presente no “espírito” e na “legislação em vigor” e o “condicionalismo de facto da emigração”, uma vez que o princípio da liberdade de emigrar, presente no Decreto-Lei nº 44:427, de 1962, teria sido “relegado a um plano muito

³⁷³ *Idem.*

³⁷⁴ O Fundo de Desenvolvimento da Mão-de-Obra foi instituído pelo Decreto-Lei nº 44:506, de 10 de Agosto de 1962. No âmbito da “reorganização industrial” pelo qual passava Portugal, fundamental “para o desenvolvimento económico, que o mesmo é dizer para o aumento da riqueza nacional e do bem-estar dos Portugueses”, sucedia-se em toda parte “um certo desemprego, resultante do maior aperfeiçoamento das técnicas de fabrico”. Visando, então, acorrer “às situações de desemprego tecnológico, resultantes dos processos de reorganização determinados pelo interesse nacional” (Preâmbulo do Decreto-Lei nº 44:506), foi criado, na Direção-Geral do Trabalho e Corporações, o FDMO, que suportaria os subsídios que não eram suportados pelas caixas de previdência e pelo Fundo Nacional de Abono de Família, bem como as “contribuições, pensões e encargos” (Alínea *c* do Art. 6º do Decreto-Lei nº 44:506). O FDMO era constituído pelas contribuições das empresas abrangidas e por uma participação do Fundo de Desemprego, e sua administração cabia a um conselho formado por representantes das direcções-gerais do MCPS e do Comissariado do Desemprego. O pessoal do FDMO seria contratado pelo MCPS.

³⁷⁵ A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico foi criada a 30 de Setembro de 1961 e sucedeu a Organização para a Cooperação Económica Europeia, criada em 1948 com o objetivo de gerir o Plano Marshall. Composta por 34 países que defendem o livre-mercado, a OCDE tem como principais objetivos o apoio ao crescimento económico, o desenvolvimento do emprego, o aumento do nível de vida e a contribuição para o desenvolvimento económico mundial. Era, portanto, uma organização que reunia países do Ocidente liberal, onde a a liberdade de emigração era defendida.

³⁷⁶ Mário Murteira, “A emigração clandestina e o condicionamento da emigração”, 03.09.1964. AHD, EEA 134.

³⁷⁷ *Idem.*

³⁷⁸ *Idem.*

secundário na prática estabelecida”³⁷⁹. Murteira apresentava, assim, sua descrença com relação aos esforços feitos por Baptista para legitimar os fatores que condicionavam a liberdade de emigrar, e reforçava o coro daqueles que isolavam a JE. Seu parecer confirma o quanto o discurso liberal ganhava certos setores do regime, sobretudo aqueles que se relacionavam de forma mais próxima com instituições internacionais e sentiam mais de perto as pressões externas.

O questionamento da legitimidade das medidas adotadas em Portugal em matéria de emigração passava ainda por uma reflexão acerca do volume da emigração e seu impacto para o país. Para Murteira, apesar da impossibilidade de saber os números exatos da emigração clandestina, seu quantitativo não seria tão alarmante quanto se previa. A seu ver, a falta de mão-de-obra era também decorrência da mobilização militar para a Guerra Colonial, e a provável intensificação do movimento emigratório para a Europa era “normal e desejável”³⁸⁰. Assim, o representante do MCPS mostrava-se a favor de uma “liberalização mais ou menos cautelosa” que imporia “não só alterações quanto ao condicionalismo legal e de facto da emigração, mas também quanto à orgânica dos serviços responsáveis e à repartição das responsabilidades entre os vários departamentos públicos intervenientes no campo em questão”³⁸¹.

O parecer de Mário Murteira deu início a uma discussão que se estenderia por alguns encontros e que girava, basicamente, em torno da seguinte pergunta: qual seria o limite dos condicionalismos emigratórios para que estes fossem considerados legítimos? O Secretário-geral da Presidência do Conselho ensaia uma alternativa, dizendo que se pode concluir pela legitimidade de alguns condicionamentos e pergunta se os demais países do bloco ocidental admitiam alguma restrição à liberdade de emigrar. Murteira responde afirmando que algumas restrições são aceites, mas tendo em vista apenas a proteção do emigrante e a segurança nacional e nunca a defesa de interesses económicos³⁸². Sem ter sido resolvida na quarta reunião, a questão foi retomada no sexto encontro, quando Carlos Fernandes apresentou o parecer do MNE sobre o “Condicionamento da emigração”.

No parecer, Fernandes questiona a legitimidade das condições que limitam o princípio da liberdade de emigrar e, lembrando que o condicionalismo da emigração estava no espírito do Decreto-Lei nº 36:558 e fora consagrado no Decreto-Lei nº 44:427, reconhece sua legalidade, mas questiona a legitimidade de “todo e qualquer condicionamento à emigração”³⁸³. Após enfatizar a consagração internacional do princípio da liberdade de emigrar, o representante do MNE afirma que alguns condicionamentos são sempre aceites tendo em vista “os interesses dos emigrantes e designadamente, os interesses de defesa do país de emigração”³⁸⁴, mas é condenada a imposição de medidas em função de “motivos meramente económicos (um

³⁷⁹ Idem.

³⁸⁰ Idem.

³⁸¹ Idem.

³⁸² “Acta-resumo da reunião efectuada na Presidência do Conselho,” 17.09.1964”, AHD, EEA 134.

³⁸³ Carlos Fernandes, “O condicionamento da emigração”, 28.09.1964. AHD, EEA 134.

³⁸⁴ Idem.

corolário da luta internacional contra o trabalho forçado ou obrigatório)”.³⁸⁵. Retomando a questão da exigência de parentesco entre o intermediário e o emigrante, Fernandes afirma estarem em vigor dois sistemas de condicionalismos diferentes: um para aqueles que se destinam a países não europeus, e outro para aqueles que desejam emigrar para a Europa. Aos primeiros não era exigido parentesco, diferentemente do sistema aplicado aos segundos. Era, então, questionável a legitimidade da aplicação discriminada de tal exigência. Por esta razão, a seu ver, a Comissão deveria, em primeiro lugar, pôr um fim imediato à exigência de parentesco, bem como à das habilitações literárias, e estudar, a seguir, a liberalização total da emigração.

O Secretário-geral da Presidência do Conselho, apoiando-se no capítulo III do Relatório anual do Plano Intercalar de Fomento – que ao verificar as consequências do surto emigratório, afirma ter este criado uma grande pressão sobre a mão-de-obra interna – dirige a seguinte pergunta a Carlos Fernandes: “De que forma julga possível, dentro do sistema de livre obtenção de contratos de trabalho que preconizou, assegurar o controle da emigração?”³⁸⁶. A resposta de Carlos Fernandes vai no sentido de dar aos consulados maior participação no processo emigratório. Assim, por meio do sistema tradicional das cartas de chamada e dos contratos de trabalho que deveriam receber um visto dos consulados, poder-se-ia acompanhar a emigração de modo que, caso se verificasse um excesso de emigração de determinados setores, seriam comunicadas as autoridades que poderiam adotar medidas restritivas. A proposta não foi recebida com grande entusiasmo pela Comissão, que estava mais inclinada para ampliar os poderes do MCPS na seleção dos emigrantes.

A forma encontrada por António Manuel Baptista para justificar a inexistência de uma maior liberalização da emigração levou a Comissão a reconhecer que o MCPS deveria ter maior participação na matéria. Na sétima reunião, o Secretário-Geral da Presidência da República, abordando novamente a estreita conexão existente entre o fenómeno emigratório e a política de mão-de-obra, afirma que a conclusões idênticas chegara António Manuel Baptista, em nota complementar entregue a 15 de Outubro. Nela, o Presidente da JE buscava legitimar os condicionalismos impostos à emigração face às críticas feitas, sobretudo por Carlos Fernandes. Seus argumentos mantinham-se presos ao discurso regulador, pelo qual cabia à JE controlar a emigração de acordo com os superiores interesses nacionais. Reconhecendo que não cabia ao MI definir o melhor interesse nacional, que não estava claramente definido em sítio algum, afirma: “[o MI] tem-se visto forçado pelas circunstâncias a preencher essas lacunas adaptando as medidas que o desenvolvimento da emigração foi aconselhando, na intenção nítida de acautelar e de velar pelo que entende, à luz da sua experiência, ser o melhor interesse nacional”³⁸⁷. Face à inexistência de um conhecimento aprofundado da disponibilidade de mão-de-obra, que permitiria saber até que ponto a emigração seria uma mais-valia ao interesse nacional, a JE estaria tentando equacionar a tensão emigratória, causada pelas elevadas condições de vida oferecidas em países europeus,

³⁸⁵ Idem.

³⁸⁶ “Acta-resumo da reunião efectuada na Presidência do Conselho”, 15.10.1964. AHD, EEA 134.

³⁸⁷ António Manuel Baptista, “Nota da Junta da Emigração”, 14.10.1964. AHD, EEA 134.

com “a sobrevivência do nosso desenvolvimento económico”³⁸⁸. E prossegue dizendo que, a única forma de se liberalizar a emigração sem que ocorresse uma saída descontrolada, era por meio dos recrutamentos anónimos, ponto no qual “insistimos não por defesa obstinada de uma opinião, mas para que se não possa dizer nunca que o Ministério do Interior se mostrou incapaz de prever e prevenir das consequências da não limitação prévia dos contratos nominativos e portanto, de uma emigração fatalmente desordenada”³⁸⁹. Ou seja, para Baptista, ele mais não fazia do que cumprir com as suas obrigações de zelar pelo interesse nacional, que só seria acautelado por meio da substituição do sistema de contratos nominativos pelos recrutamentos anónimos. Estes dependiam, contudo, de um melhor conhecimento da mão-de-obra portuguesa.

Face a estas dificuldades, o Secretário-Geral ensaiou a seguinte solução: a transferência para o MCPS das competências conferidas às Câmaras Municipais, que por não disporem de meios de trabalho suficientes e nem uma visão geral dos problemas da emigração, não podem desempenhar as atribuições que lhes têm cabido na matéria. Aos olhos do Secretário-Geral, a rede de serviços de que dispunha o MCPS, dependentes seja do INTP, seja do FDMO, que se espalhavam por todos os distritos e por alguns concelhos reunia condições suficientes para intervir na emigração. Assim, o MCPS interviria no início da tramitação dos processos a partir do ponto de vista dos interesses do mercado de trabalho e o restante das atividades continuaria por conta da JE.

Para o representante do MCPS, a solução não se lhe afigurava impossível, pelo contrário: uma vez que se pensava em criar, pelo FDMO, centros regionais de colocação de trabalhadores, poder-se-ia sugerir a criação deste serviço nos locais de maior pressão emigratória, permitindo assim, um melhor conhecimento das tendências do mercado laboral. Face à intervenção de Baptista, que esclarecera a função limitada das Câmaras (às quais não cabia seleccionar os emigrantes, mas apenas reunir a documentação necessária e enviá-las para a JE), e que questionara as capacidades do FDMO em se espalhar por todos os concelhos, o representante do MCPS afirma que poder-se-ia contar, inicialmente, com a colaboração dos organismos corporativos. O representante do MJ fez então uma sugestão eclética, mais consensual, pela qual as Câmaras Municipais continuariam a receber os pedidos, que seriam encaminhados à análise do MCPS e só posteriormente, à JE. Para o representante do MCPS, que lembrou que nem toda a emigração se fazia por razões puramente económicas, a solução mista mostrava-se interessante. Para Carlos Fernandes, as Câmaras estariam “habitadas a encarar os assuntos sobretudo do ponto de vista dos interesses locais”³⁹⁰, de modo que lhe agradava a ideia das Câmaras serem aliviadas destes trabalhos, e do MCPS ser chamado a uma “responsabilidade mais directa no assunto”³⁹¹. A Comissão, no entanto, decidiu adiar a discussão da orgânica dos serviços da emigração para o fim dos trabalhos, quando as demais

³⁸⁸ Idem.

³⁸⁹ Idem.

³⁹⁰ “Acta-resumo da reunião efectuada na Presidência do Conselho”, 29.10.1964. AHD, EEA 134.

³⁹¹ Idem.

questões estivessem tratadas. Além disso, Mário Murteira, que estava fora do país e fora substituído por Ismael da Silva Santos, poderia assim contribuir para a discussão.

No 11º encontro, aquando do regresso de Murteira, o assunto foi retomado. Depois de ouvir um breve resumo das conclusões preliminares às quais chegara a Comissão, o representante do MCPS propôs uma alteração profunda, porém progressiva, dos serviços de emigração. Para que funcionasse, contudo, ter-se-ia que contar com uma ação informativa que, sem incitar a emigração, esclareceria as desvantagens da clandestinidade. O sistema proposto permitiria, antes de mais, o conhecimento da vontade de emigrar. Para Murteira, o sistema central de inscrições para os recrutamentos anónimos era confuso, uma vez que os candidatos só se inscreviam quando a JE decidia que recrutaria trabalhadores numa dada região, o que não permitia saber em que medida estes recrutamentos atendiam ao desejo de emigrar existente no país como um todo. Para resolver tal lacuna, Murteira propunha que as inscrições fossem centralizadas pelo INTP, e que os candidatos se inscrevessem nos organismos corporativos (sindicatos e casas do povo). As inscrições seriam enviadas para a divisão de emprego do FDMO, que receberia também diretamente os pedidos de mão-de-obra dos países interessados em contratar emigrantes portugueses. Assim, os serviços estariam em “condições de satisfazer as inscrições em correspondência com as ofertas de emprego e segundo prioridades por regiões e categorias que eles próprios estabeleceriam”³⁹². O trabalhador que recebesse comunicação favorável “apresentar-se-ia na data fixada nos Serviços da Junta da Emigração que desempenhariam as funções normais de centros de emigração”³⁹³. Com relação aos contratos nominativos, o processo seria o mesmo. Como se pode perceber, a proposta de Murteira atribuía maior poder ao MCPS e reduziria a atuação da JE. A proposta contou com a aprovação do Secretário-Geral, para quem o sistema proposto apresentava várias vantagens em relação àquele que vinha sendo utilizado, tais como, a possibilidade de melhor planificar e controlar os movimentos emigratórios em articulação com a política de emprego.

Na reunião seguinte, Baptista apresentou algumas ressalvas ao projeto de Murteira. A seu ver, as “alterações profundas no sistema por que se rege actualmente a emigração”³⁹⁴ seriam difíceis de aceitar, uma vez que transferiam para outrem uma responsabilidade consignada legalmente ao MI, através da JE. Embora se afigurasse favorável a intervenção do MCPS nos recrutamentos, uma vez que dar-lhes-ia “a possibilidade de serem orientados como se entenda de interesse para a melhor movimentação dos trabalhadores”³⁹⁵, Baptista argumentava que a resolução dos problemas da emigração não se limitava a esta questão, de modo que o MCPS não estaria em melhores condições que o MI para os enfrentar. Sem excluir, portanto, uma maior atuação do MCPS, Baptista sugeria que a JE se mantivesse responsável pela seleção dos emigrantes, em função dos dados a serem fornecidos pelos serviços de emprego. A continuação da discussão foi adiada para o próximo encontro no qual

³⁹² “Acta-resumo da reunião efectuada na Presidência do Conselho”, 27.11.1964. AHD, EEA 134.

³⁹³ *Idem*.

³⁹⁴ “Acta-resumo da reunião efectuada na Presidência do Conselho”, 11.12.1964. AHD, EEA 134.

³⁹⁵ *Idem*.

Murteira voltou a afirmar que, a seu ver, a função da JE deveria ser reduzida ao controle e direção dos centros de emigração, e foi ainda mais longe. Nas suas próprias palavras:

se vários Ministérios têm no campo das suas atribuições matéria mais ou menos directamente relacionada com a problemática da emigração, isso não invalida (...) que em Portugal, como em qualquer outro sítio, sejam apenas dois os ministérios que, em princípio, se devem responsabilizar pela condução dos assuntos respectivos: o Ministério dos Negócios Estrangeiros e o das Corporações e Previdência Social³⁹⁶.

E prossegue afirmando que lhe parecia lógico que a definição das orientações gerais e de fundo fossem asseguradas ao nível da Presidência do Conselho. Face às discussões, o Secretário-Geral da Presidência do Conselho mostra-se favorável a uma maior liberalização da emigração, cujo controle caberia ao MCPS. Este, sendo responsável pela política de trabalho, poderia sempre dar uma visão geral das tendências emigratórias em função das necessidades de mão-de-obra da economia nacional.

2.2. O relatório final e a Resolução do Conselho de Ministros de 14.07.1965

O relatório final apresentado pela Comissão ao Conselho de Ministros trazia os principais pontos discutidos pelo grupo de trabalhos e ponderava as vantagens e os inconvenientes do sistema em vigor e de uma maior liberalização da emigração. O relatório trazia ainda recomendações quanto à orgânica dos serviços emigratórios. Aconselhava-se, finalmente, “a adopção de uma política de liberalização gradual e cautelosa (...) dentro de um sistema que permita a observação permanente e o controle eficaz do fenómeno emigratório, bem como sua inserção no quadro geral de uma política de emprego”³⁹⁷. Propunha-se também que numa primeira fase se eliminasse “a exigência da intervenção, na obtenção de contratos de trabalho para a Europa de um emigrante parente até 3º grau do interessado”³⁹⁸; a exigência das habilitações literárias (exame da 3ª classe do ensino primário), e se prosseguisse na orientação de facilitar e acelerar a tramitação dos processos de emigração. Tais orientações impunham “alterações prévias na orgânica dos serviços responsáveis e na repartição das responsabilidades entre os vários departamentos oficiais intervenientes no assunto”³⁹⁹.

Tendo a Comissão entendido que a emigração deveria ser melhor integrada na política de emprego e uma vez que a liberalização referida aumentaria a pressão emigratória, concluiu-se que o MCPS deveria ter uma função mais ativa na matéria. Para tanto, a Comissão sugeria que fossem criados meios de “assegurar um conhecimento actualizado do movimento emigratório a curto prazo por parte da Direcção Geral do Trabalho e Corporações”⁴⁰⁰; de os candidatos a emigrar se inscreverem nos organismos dependentes do MCPS e de habilitar este mesmo Ministério para se pronunciar acerca das ofertas provenientes do estrangeiro. Se o relatório propôs o aumento da participação do MCPS, bem

³⁹⁶ “Acta-resumo da reunião efectuada na Presidência do Conselho”, 22.12.1964. AHD, EEA 134.

³⁹⁷ “Conclusões da Comissão Interministerial para o estudo dos problemas da emigração”, Janeiro de 1965. AHD, EEA 134.

³⁹⁸ Idem.

³⁹⁹ Idem.

⁴⁰⁰ Idem.

como o fim da exigência de parentesco até 3º grau nos contratos nominativos, ele deixou em aberto a responsabilidade da JE na orgânica sugerida, não reduzindo, portanto, a Instituição a um papel meramente administrativo e secundário, como queria Mário Murteira.

O relatório deu origem à Resolução do Conselho de Ministros de 14 de Julho de 1965, pela qual se mantinha o

princípio geral da política emigratória expresso no Decreto-Lei nº 44:427 (...) segundo o qual a liberdade de emigrar, reconhecida a todos os portugueses, tem como limites as exigências superiores do interesse nacional e a realização dos objectivos consignados a tal respeito na Constituição Política, que confere ao Estado o direito e a obrigação de «estabelecer o equilíbrio da população, das profissões, dos empregos, do capital e do trabalho» (...) ⁴⁰¹.

Para tanto, o Conselho reconhecia a importância de enquadrar a política de emigração no conjunto da política nacional de emprego, “isto é, num sistema orgânico de estudo do mercado de trabalho e de coordenação e orientação da oferta e procura de mão-de-obra, quer no plano interno, à escala do espaço nacional, quer no plano externo, tendo em vista as necessidades do desenvolvimento económico e social do país”⁴⁰². Deste modo, a Resolução preconizava a criação de um Serviço Nacional de Emprego, previsto já no Plano Intercalar de Fomento, ao qual caberia executar a política de emprego em articulação com os serviços de povoamento do Ultramar português, de maneira que só emigrasse o excedente populacional que não fosse aproveitado nas atividades económicas nem da metrópole nem das colónias. De imediato, contudo, seria dispensada a exigência de parentesco até 3º grau entre o intermediário e o interessado em emigrar e seria intensificada a ação repressiva contra empregadores. Seria ainda fixada em diploma legal a regularização dos emigrantes que se encontrassem em situação irregular.

3. Os últimos anos da JE, o Marcelismo e o Secretariado Nacional da Emigração

A progressiva perda da autoridade discursiva da JE, que levou à participação de outros órgãos na matéria e mesmo de atritos entre os ministérios competentes, não significou, contudo, a imediata marginalização da instituição. Como se pode perceber pela troca de cartas entre o Ministère des Affaires Etrangères, o MNE e a JE, esta última, a despeito das críticas a ela encaminhadas ao longo dos últimos anos e das conclusões do Grupo de Trabalhos de 1964-65, manteve-se no controle dos fluxos emigratórios. Assim, a 30 de Maio de 1967, a JE teria notificado o Office National d’Immigration, bem como os serviços de outros países responsáveis pela contratação de mão-de-obra portuguesa, que havia sido suspenso o recrutamento de trabalhadores portugueses desejosos de emigrar, sem dar mais justificações. Desta forma, o Ministère des Affaires Etrangères pediu explicações ao MNE acerca da natureza de tal medida, bem como da sua duração. O MNE encaminhou o pedido de esclarecimento das autoridades francesas para a JE, afirmando que tal medida contrariava o

⁴⁰¹ “Resolução do Conselho de Ministros, sobre emigração”, 14.07.1965. AHD, cota: EEA 134.

⁴⁰² Idem.

Acordo luso-francês de 1963. A manutenção da autoridade que fora conferida a António Manuel Baptista fica evidente na resposta dada por este ao MNE. Para o Presidente da JE, a medida superiormente tomada não contrariaria o dito acordo, uma vez que “tem o Governo Português, até por força das disposições constitucionais, o direito e o dever de estabelecer o equilíbrio populacional, das profissões e dos empregos e de disciplinar a emigração”⁴⁰³. Além do mais, o Acordo não obrigava, aos olhos de Baptista, a uma “obrigatoriedade de fornecer ou aceitar trabalhadores portugueses que uma das partes deseje e a outra entenda prejudicar o interesse nacional”⁴⁰⁴. Baptista explica ainda que “as medidas tomadas são derivadas da necessidade de defender a economia nacional e da situação actual da dificuldade e instabilidade de emprego em países europeus de imigração”⁴⁰⁵. No entanto, afirma não possuir indicações da duração da interrupção dos recrutamentos. Assim, como coloca Victor Pereira, “si la JE doit faire quelques concessions, elle resiste sur l’essentiel” e “l’émigration n’est ni libéralisée, ni couplée avec la politique de l’emploi en dépit de la création du Serviço Nacional do Emprego em 1965”⁴⁰⁶.

Quando, a 27 de Setembro de 1968, Marcelo Caetano foi nomeado Presidente do Conselho de Ministros, a emigração clandestina seguia em marcha ascendente para a França. Sua nomeação que grandes esperanças gerara naqueles que almejavam mudanças e até uma transformação do regime autoritário em uma democracia, certamente criara também uma expectativa de a política emigratória mudasse de rumo. O jurista, “um dos raros homens públicos do Estado Novo” que gozava de um respeito de Salazar o qual lhe permitia falar “quase de igual para igual com o chefe do Governo”⁴⁰⁷, reuniu em torno de si o setor mais moderado das elites políticas do Estado Novo, aquele que defendia o desenvolvimento económico e a industrialização do país. Tendo sido chamado por Salazar para integrar o governo, em 1945, com o objetivo de “neutralizar uma pessoa incómoda”⁴⁰⁸, Caetano defendia um caminho reformador, e não estava sozinho. Ocupando a pasta das Colónias trouxe para perto de si outros críticos que compuseram o “núcleo duro do marcelismo que constituirá uma parte significativa da elite política dirigente do Estado Novo nos anos 60 e 70”⁴⁰⁹. A nomeação de Caetano marcou, então, o início de um novo projeto político, baseado, sobretudo, num maior desenvolvimento económico e social que trouxe uma mudança “no papel tradicional do Estado, que passa de um Estado que se restringia à manutenção da ordem autoritária para um Estado que procura ser agente de mudança social”⁴¹⁰.

⁴⁰³ “Carta de António Manuel Baptista a Carlos Fernandes”, 24.08.1967. DGarq/TT/AOS-IN-2D-cx322.

⁴⁰⁴ Idem.

⁴⁰⁵ Idem.

⁴⁰⁶ Victor Pereira, *La dictature de Salazar...*, p. 149.

⁴⁰⁷ Fernando Rosas, “O marcelismo ou a falência da política de transição no Estado Novo” in: Brandão de Brito (dir.), *Do marcelismo ao fim do Império*. Braga: Círculo de Leitores, 1999, pp. 15-60. p. 16

⁴⁰⁸ Marcello Caetano (1977), *Minhas memórias de Salazar*. Lisboa: Verbo, p. 154. Citado por: Fernando Rosas, “O marcelismo ou a falência da política de transição no Estado Novo”..., p. 18.

⁴⁰⁹ Fernando Rosas (1999), “O marcelismo ou a falência da política de transição no Estado Novo”..., p. 19.

⁴¹⁰ Tiago Fernandes, *Nem ditadura, nem revolução: a ala liberal e o marcelismo (1968-1974)*. Lisboa: Dom Quixote, 2006, p. 29.

Com relação à política emigratória, a primeira medida foi a substituição de Baptista pelo Secretário da JE, Francisco Cabrita Matias, ainda em 1968. A nomeação de um funcionário que entrou na instituição em 1951, como Inspetor, e que no fim dos anos 1950 ocupava o segundo lugar na hierarquia da JE é, como bem colocou Victor Pereira, uma das inúmeras medidas tomadas por Caetano para assegurar aquele que seria o mote do seu regime: “renovação na continuidade”. Foi apenas em 1970, quando foi publicada a Resolução do Conselho de Ministros de 2 de Julho que novos rumos foram anunciados para a política emigratória. A Resolução ordenava “a revisão de toda a legislação vigente sobre a disciplina da emigração e a protecção dos emigrantes, reunindo as suas normas (...) num texto único”,⁴¹¹ a instituição de um organismo de âmbito nacional, capaz de dinamizar todas as ações relacionadas com a emigração, rever a orgânica dos serviços, restituindo aos Governos Civis a competência de atribuir os passaportes de emigrantes e promovendo a coordenação entre o Serviço Nacional de Emprego e os organismos responsáveis pelo emprego de mão-de-obra no Ultramar.

Pouco mais de um mês depois, foi promulgado o Decreto-Lei nº 402/70, de 22 de Agosto⁴¹², que criou o Secretariado Nacional da Emigração. Extinguindo, pelo Artigo 9º, a JE, este diploma trouxe algumas alterações significativas. Sem abandonar completamente o discurso regulador e o discurso protetor (uma vez que cabia ao novo organismo disciplinar a emigração e assistir e apoiar os emigrantes), a tónica discursiva do SNE recaía sobre um discurso social que visava fixar os portugueses ao território nacional, por meio de uma política de emprego eficaz e articulada com o Ultramar. Assim, “Assente a necessidade de encarar os fenómenos da emigração na perspectiva dos problemas sociais e no enquadramento da política nacional de emprego, foi o Ministro das Corporações e Previdência Social designado pelo Presidente do Conselho como coordenador dos assuntos de emigração”⁴¹³. Avançava-se, portanto, para as propostas feitas por Mário Murteira aquando das discussões da Comissão Interministerial de 1964-65, e aproximava-se a política emigratória portuguesa da política desenvolvida desde 1956 pelo IEE, como fica claro na frase a seguir:

Entende-se, antes de mais, que a emigração se equaciona em termos sociais, económicos e tecnológicos, e que os movimentos emigratórios para o estrangeiro podem considerar-se como meios de cooperação técnica internacional tendo-se sempre em conta que o conjunto das opções a estabelecer deve ser enquadrado no contexto geral dos interesses nacionais⁴¹⁴.

Ou seja, se a emigração não era liberada dos superiores interesses nacionais, estes vinham claramente designados no diploma, e prendiam-se com o desvio das correntes emigratórias para as *províncias ultramarinas* e com a fixação das populações rurais, evitando-se, assim, o êxodo excessivo e a falta de mão-de-obra nos campos. Para tanto, atuou-se em duas frentes: a primeira delas foi ampliar o domínio do Secretariado, colocando sob sua responsabilidade também o povoamento das colónias africanas. Para tanto, os Serviços de Migrações contavam

⁴¹¹ Resolução do Conselho de Ministros, de 2 de Julho de 1970, in: Cassola Ribeiro, *Emigração Portuguesa, aspectos relevantes...*, p. 51.

⁴¹² Para uma leitura completa deste decreto ver anexo 3.

⁴¹³ Preâmbulo do Decreto-Lei nº 402/70, de 22 de Agosto, Diário do Governo, I Série, nº 194, p. 1095

⁴¹⁴ Idem, p. 1096.

com duas divisões, a Divisão da Migração Interna, que trataria dos processos daqueles que quisessem ir para a África, e a Divisão da Emigração, para aqueles que desejassem ir para um país estrangeiro. A segunda frente de atuação de Marcelo Caetano foi a já anteriormente referida extensão da previdência social para os trabalhadores rurais, por meio da Lei nº 2144, de 25 de Maio de 1969 e do Decreto nº 445, de 23 de Setembro de 1970.

Sem dispor de espaço, neste trabalho para analisar em pormenor a política emigratória do SNE, pode-se afirmar que a medida foi recebida com entusiasmo pela imprensa da época que aplaudia uma política emigratória que se esforçava por canalizar os excedentes de mão-de-obra da Metrópole não para o estrangeiro, mas para terras portuguesas onde o braço e o sangue português eram tão necessários. Assim dizia Gentil Marques no *Diário do Ribatejo* em 1973: “No dia em que puderem e souberem compreender as vantagens extraordinárias que as terras moçambicanas lhes oferecem, como todo o seu potencial de motivações, os emigrantes da metrópole e das ilhas deixarão certamente de percorrer os caminhos difíceis e ingratos que os levam a alguns países da Europa”⁴¹⁵. No Jornal *Correio do Minho*, Gilberto Martins escreveu que há tempos defendia o encaminhamento dos emigrantes para as *províncias ultramarinas*, dizendo-se, então, “feliz e orgulhoso por constatar que afinal de contas o Governo Português está a proceder neste sentido”. Estes são apenas alguns exemplos que evidenciam o quanto a política emigratória levada a cabo por Caetano – que trouxe mudanças, mas não liberalizou por completo a emigração e nem libertou os emigrantes da categoria passiva na qual estavam encerrados há tempos, já que estes continuavam a ser vítimas de “amargas decepções” – visava agradar tanto a ala progressista quanto os ultraconservadores que queriam a manutenção da Guerra e do poder coloniais.

⁴¹⁵ “A conscientização do povoamento em territórios ultramarinos”, *Diário do Ribatejo*, 15.04.1973.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação buscou contribuir para os estudos sobre a história da emigração e a história dos discursos em Portugal, mais especificamente durante a segunda metade do século XX, quando o regime salazarista lutava para sobreviver em meio ao avanço das ideias demoliberais no ocidente europeu. No momento em que a emigração portuguesa caminhava para atingir novamente os marcos do início do século XX, a liberdade de emigrar era consagrada, pela Declaração Universal dos Direitos do Homem, como um direito humano inalienável. O primado dos interesses do indivíduo alcançava mais este fenómeno e pressionava Portugal a liberalizar a emigração. Esta era fundamental para garantir a disponibilidade de mão-de-obra nos países em reconstrução, cuja economia voltava a aquecer. O direito individual não era, contudo, um valor reconhecido pelo Estado Novo português, que subjugara os interesses individuais aos superiores interesses nacionais. Sem poder proibir diretamente a emigração, sob o risco de ficar ainda mais isolado externamente – o que significava também pôr em causa o Império colonial – e tendo que desfascicizar o regime, o Estado Novo encontrou na criação de uma instituição com caráter meramente administrativo uma forma de assegurar o controlo sobre os fluxos emigratórios e manter as assimetrias entre a elite governante e os governados.

Em 1947, pelo Decreto-Lei nº 36: 558, foram recuperados os discursos regulador e protetor que haviam dado o tom das políticas emigratórias da Monarquia Constitucional e da Primeira República e foi criada a JE. A esta instituição foi conferido o poder de controlar todos os assuntos relativos à emigração. Ela e seu Presidente seriam as autoridades máximas na matéria. Se durante os seus primeiros dez anos de existência a JE foi a voz hegemónica da emigração, seus enunciados eram limitados e enquadrados pela ordem dos discursos que a criaram. Assim, como se viu no capítulo II, o discurso protetor que estava nos pilares da fundação da JE, longe de ser uma mera retórica, cobrava os representantes da JE, sobretudo seu Presidente, o Coronel António Manuel Baptista. Este teve sua autoridade questionada pelo seu superior, o Ministro do Interior, quando se levantou a suspeita de que este não agia em prol do bem-estar dos emigrantes. Este discurso, juntamente com o discurso regulador, ao ser apropriado por António Manuel Baptista produziu um Presidente respeitado que ditava o rumo da política emigratória com autoridade e legitimidade.

Estes discursos estiveram presentes em todos os géneros discursivos produzidos pela JE, nos quais ela instruía aqueles que se relacionavam de maneira direta com os emigrantes a protegê-los e informá-los de forma paternal, porém autoritária. Em todos estes géneros discursivos, bem como no Decreto-Lei que criara a JE, os emigrantes são discursivamente criados como uma categoria social passiva, desprovida de autonomia e racionalidade e que precisava, portanto, do Estado para os proteger e orientar. O discurso administrativo da JE sobre a emigração e os emigrantes mantinha e aprofundava uma relação de poder entre

governantes e governados que já não podia ser propagandeada à maneira feita pelos regimes fascistas. A construção passiva do emigrante legitimava o controlo estatal sobre a emigração e fazia frente ao discurso liberal que defendia o direito dos indivíduos escolherem onde viver.

No fim dos anos 1950, início dos anos 1960, contudo, quando Portugal vivia uma série de transformações, tais como a industrialização, o êxodo rural, o início da Guerra Colonial, entre outras, a emigração escapou ao controlo da JE. Esta havia sido criada para lidar com a emigração que, tradicionalmente, se dirigia para o Brasil, Estados Unidos, Venezuela e Argentina. No entanto, quando os países europeus começaram a demandar mão-de-obra para se reconstruírem e aquecerem suas economias, os fluxos emigratórios ganharam novo rumo. Já não era o Novo Mundo que atraía os trabalhadores portugueses, mas sim a França, a Alemanha, a Bélgica e a Holanda. Aquele primeiro país vivia também uma Guerra Colonial, para a qual mobilizara inúmeros soldados. Em função desta mesma guerra, os trabalhadores argelinos que, até então, supriam o deficit de mão-de-obra francês, foram proibidos de entrar no território nacional, de modo que a entrada de trabalhadores vindos do sul da Europa foi deveras facilitada. Rapidamente, os portugueses se aperceberam das vantagens oferecidas pelo Governo francês, bem como da facilidade de emigrar clandestinamente, sem precisar passar pelo labirinto burocrático imposto pela JE. O número de emigrantes clandestinos ultrapassava rapidamente o número daqueles que deixavam o país pelas vias legais.

Neste novo contexto emigratório, a política da JE era cada vez mais criticada. Primeiro pelos proprietários rurais, que exigiam o fim da emigração, depois pelos demais organismos do Governo. A JE, presa a uma ordem do discurso anacrónica, tentava assegurar sua autoridade e culpava a PIDE pelo aumento da clandestinidade. Esta polícia, cujos enunciados sobre a emigração não eram limitados por qualquer ordem discursiva, podia tocar na raiz do problema e denunciar as más condições de vida da população, bem como os baixos salários praticados sobretudo nos campos, que eram a causa principal do movimento emigratório.

A JE via-se, assim, num nó górdio, uma vez que, se abandonasse seus discursos fundadores e se pusesse a defender a resolução dos problemas de base da sociedade portuguesa, perdia sua razão de existir, já que fora criada não para solucionar a questão emigratória, mas para geri-la de acordo com interesses nacionais e proteger os emigrantes, aprofundando as assimetrias entre estes e a elite governamental. A solução encontrada por António Manuel Baptista para dar vazão à demanda emigratória – os recrutamentos anónimos – enfrentava, como se viu no capítulo III, inúmeros empecilhos, de modo que a única forma da JE manter seu papel regulador foi pelo estabelecimento de novos critérios aos contratos nominativos. Estes desagradaram o MNE que passou a criticar a atuação de António Manuel Baptista e exigir mudanças.

Em 1964 havia, dentro mesmo do regime, inúmeras vozes em disputa pela hegemonia dos discursos sobre a emigração. Se a autoridade da JE fora posta em causa por emigrantes que se mostraram autónomos, racionais e não passivos, como a JE os queria, a legitimidade dos seus discursos era cada vez mais questionada por outros Ministérios. A perda da legitimidade da JE ficou clara no capítulo IV, no qual foram apresentados os trabalhos e

reuniões da Comissão Interministerial para resolver o problema da emigração. Durante os trabalhos da Comissão, a política levada a cabo pela JE foi duramente criticada, sobretudo pelo MNE e pelo MCPS, representado por Mário Murteira. Este último encontrou, no próprio discurso da JE (segundo o qual a melhor regulação dos fluxos emigratórios dependia de um melhor conhecimento acerca das disponibilidades de mão-de-obra), a possibilidade de exigir maior participação do MCPS em matéria de emigração.

O Relatório produzido pela Comissão em 1965 deu origem a uma Resolução do Conselho de Ministros, cujas medidas aprovadas não foram realizadas. A perda completa do poder da JE e um novo rumo para a política emigratória portuguesa tiveram que esperar pela ascensão de Marcelo Caetano à Presidência do Conselho e pelo pico da emigração clandestina atingido em 1970. Neste momento, tornou-se demasiado evidente que a emigração não pararia enquanto mudanças profundas não fossem realizadas. As medidas introduzidas por Marcelo Caetano, sobretudo aquelas que visavam transferir os excedentes de mão-de-obra para as colónias africanas foram bem recebidas pela opinião pública da altura. Contudo, neste período, o Estado-Novo caminhava já para seus momentos finais.

Esta dissertação preocupou-se, como se pôde perceber, em captar os discursos oficiais do Estado Novo sobre a emigração. Faltou, contudo, perceber melhor de que forma estes discursos, bem como as disputas pelo poder de dominá-los, foram passadas para fora do regime, atingindo um público mais vasto que poderia desejar emigrar. Ou seja, faltou levantar notícias de jornal sobre a emigração, livros publicados nesta altura, filmes ou até mesmo programas radiofónicos que tenham ido ao ar e que abordassem esta temática. Seria interessante perceber de que forma os discursos produzidos no interior do regime por diversas Instituições eram traduzidos para um público mais alargado.

Que imagem da emigração e dos emigrantes dariam estes outros géneros discursivos? Seria feita alguma diferenciação entre a emigração para o Brasil, para os Estados Unidos ou para a França, de modo a incentivar alguma delas e desincentivar outras? Dariam eles a ideia de que a emigração era um direito individual, ou tentariam dissuadir a saída do país? Qual dos discursos em disputa nos anos 1960 teria, enfim, se tornado hegemónico, tendo sido capaz de atingir outras esferas da sociedade? Estas são apenas algumas das questões que, em investigações futuras, procuraremos responder. Faltou ainda compreender melhor a recontextualização dos discursos protetor e regulador, recuperados dos períodos anteriores. Para tanto, seria necessário melhor compreender o contexto de formação destes discursos durante a Monarquia Liberal e a I República.

Se a emigração portuguesa não para, também são infindáveis as possibilidades de análise que oferece ao historiador.

ANEXOS

como de regresso. Essas condições permitem não só a necessária garantia do mínimo de conforto nesse transporte, como o prudente acautelamento contra certos empreendimentos que não mereçam a devida confiança.

Dos estudos e do funcionamento da Junta da Emigração virá a resultar, oportunamente, a publicação de outras disposições que completarão o novo esquema regulador da emigração portuguesa.

Nestes termos:

Usando da faculdade conferida pela 1.ª parte do n.º 2.º do artigo 109.º da Constituição, o Governo decreta e eu promulgo, para valer como lei, o seguinte:

Artigo 1.º É criada no Ministério do Interior a Junta da Emigração, à qual incumbe o conhecimento de todos os assuntos referentes à emigração portuguesa, em especial:

- a) Estudar e propor superiormente as providências relativas à emigração;
- b) Submeter à apreciação do Governo os princípios gerais de carácter técnico a observar nas negociações destinadas à celebração de acordos internacionais sobre emigração;
- c) Definir as bases dos contratos de trabalho, com o objectivo não só de assegurar a defesa dos interesses dos emigrantes, a fixação de um período de duração do contrato, a repatriação, a providência, indemnizações por doença e acidentes de trabalho, como também de garantir a remessa pelos emigrantes, ou o pagamento em Portugal, de parte dos seus salários;
- d) Propor os contingentes de emigrantes autorizados a sair para cada país;
- e) Propor para cada região e cada profissão o número de trabalhadores autorizados a emigrar.

§ 1.º As bases dos contratos de trabalho a que se refere a alínea c) serão homologadas pelo Subsecretário de Estado das Corporações e Providência Social.

§ 2.º Os contingentes de emigrantes a que se refere a alínea d) serão fixados por despacho dos Ministros do Interior e dos Negócios Estrangeiros, de acordo com as convenções em vigor.

Art. 2.º A Junta da Emigração é constituída por um presidente, de livre nomeação do Ministro do Interior, e por oito vogais, designados pelos seguintes Ministérios ou serviços:

Ministério do Interior;
Ministério da Marinha;
Ministério dos Negócios Estrangeiros;
Ministério das Obras Públicas;
Ministério das Colónias;
Ministério da Economia;
Instituto Nacional do Trabalho e Providência;
Policia Internacional e de Defesa do Estado.

§ 1.º O delegado do Ministério do Interior substituirá o presidente nos seus impedimentos ou ausências.

§ 2.º O presidente da Junta da Emigração tem competência para convocar, sempre que o julgue necessário, quaisquer outras entidades públicas ou particulares, que assistirão às reuniões e poderão discutir os assuntos para que foram convocadas, sem direito a voto.

§ 3.º Os vogais da Junta da Emigração não têm direito à percepção de qualquer vencimento ou gratificação, mas vencerão ajudas de custo e transporte, fixadas por despacho do Ministro do Interior, ouvido o das Finanças, se por virtude do desempenho das suas funções houverem de deslocar-se dentro ou fora do País.

Art. 3.º A Junta da Emigração reúne sempre que for convocada, mas não poderá deliberar sem estar presente a maioria dos seus membros, salvo se, pela natureza ou urgência do assunto a tratar, o presidente o entender conveniente.

§ 1.º As deliberações serão tomadas por maioria, tendo o presidente voto de qualidade.

§ 2.º É lícito aos membros da Junta votar com declaração. A abstenção não é permitida.

Art. 4.º O presidente da Junta da Emigração orienta e dirige superiormente todos os serviços referentes à emigração portuguesa, competindo-lhe em especial:

- a) Convocar as reuniões da Junta da Emigração e determinar a ordem dos trabalhos;
- b) Informar directamente o Ministro do Interior dos assuntos affectos à Junta e submeter a despacho os processos que dele dependam;
- c) Conceder a cada emigrante a respectiva licença de emigração e emitir os correspondentes passaportes;
- d) Conceder às empresas de navegação, nacionais e estrangeiras, alvará para transporte de emigrantes, estabelecendo as condições de instalação, assistência médica e tratamento durante a viagem;
- e) Requisitar às empresas de navegação habilitadas as passagens para os emigrantes;
- f) Providenciar em tudo que respeita à protecção dos emigrantes, criando, quando for conveniente, as Casas do Emigrante, a que se refere o artigo 6.º, e tomando, ou propondo superiormente, as providências a adoptar no País e fora dele;

g) Assegurar, por intermédio dos agentes consulares portugueses e do pessoal de inspecção privativo, a execução dos contratos de trabalho e a observância das disposições legais e regulamentares sobre a emigração;

h) Promover todas as demais diligências e providências necessárias para que as leis e regulamentos relacionados com a emigração sejam exacta e uniformemente observados e ordenar o levantamento de autos de crimes e transgressões cometidos em sua contração.

§ 1.º O presidente da Junta da Emigração pode corresponder-se directamente com todas as entidades oficiais e particulares por via postal, telegráfica, radiotelegráfica ou telefónica.

§ 2.º Nas ilhas adjacentes pertencerá aos governadores dos distritos autónomos, na parte aplicável, a competência que neste artigo se fixa para o presidente da Junta da Emigração.

Art. 5.º Os serviços da Junta da Emigração compreendem:

- a) Secretaria;
- b) Serviços tutelares e de inspecção.

A secretaria, dirigida por um secretário, sob a superintendência directa do presidente, tem a seu cargo o expediente da Junta da Emigração, competindo-lhe assegurar a execução dos despachos e ordens do presidente.

Aos serviços tutelares e de inspecção incumbe a protecção dos emigrantes antes do embarque, durante a viagem e no país do destino, assegurar a execução fiel das convenções, acordos e contratos de trabalho, orientar a repatriação dos emigrantes inválidos ou desprovidos de meios, e bem assim fiscalizar todas as normas reguladoras da emigração portuguesa emergentes da lei e regulamentos e das instruções e ordens emanadas da Junta da Emigração.

§ único. Nas ilhas adjacentes o expediente sobre emigração correrá pelas secretarias dos governos civis.

Art. 6.º Poderão ser instituídas em Lisboa e Porto Casas do Emigrante, subordinadas à Junta da Emigração e destinadas a guiar e proteger os emigrantes chegados da província para embarque ou, quando necessitem, aqueles que regressarem do estrangeiro com destino às suas terras.

As Casas do Emigrante ocupar-se-ão em especial de:

- a) Receber os emigrantes chegados da província para embarque, guiando-os desde as estações de caminho de ferro até aos locais de alojamento;

b) Enquanto as Casas não dispuserem de instalações próprias, fazer a distribuição dos emigrantes por pensões previamente vistoriadas e autorizadas a recebê-los, dentro das condições higiénicas e de preço estabelecidas;

c) Acompanhar os emigrantes no seu embarque, promovendo inclusivamente o económico transporte das suas bagagens;

d) Ocupar-se dos emigrantes que, por qualquer motivo, não possam embarcar;

e) Entregar aos emigrantes que embarquem os respectivos passaportes, em troca das licenças de emigração;

f) Receber os emigrantes retornados, facilitando-lhes e ao serviço da alfândega a revisão de bagagens;

g) Apresentar à entidade competente os emigrantes retornados que devam ser isolados ou hospitalizados;

h) Facilitar o rápido e económico deslocamento dos emigrantes do ponto de desembarque para as terras das suas naturalidades, fornecendo também aos necessitados as competentes requisições de transporte.

Art. 7.º Enquanto não for publicado o regulamento interno dos serviços reger-se-ão estes por instruções aprovadas por despacho do Ministro do Interior, observando-se na falta de disposições especiais as normas adoptadas nas demais repartições do Ministério.

Art. 8.º Os quadros e vencimentos do pessoal dos serviços da Junta da Emigração são os constantes do mapa anexo a este decreto. A título temporário poderá ser assalariado, mediante despacho do Ministro do Interior, ouvido o das Finanças, pessoal auxiliar de secretaria na medida em que o congestionamento do serviço o torne necessário.

§ único. O pessoal que haja de deslocar-se para fora do País em serviço terá direito ao abono de um subsídio de viagem, fixado por despacho do Ministro do Interior, ouvido o das Finanças.

Art. 9.º O lugar de secretário será livremente provido pelo Ministro do Interior de entre diplomados com um curso superior. A nomeação terá carácter provisório durante três anos e, findo esse prazo, será o funcionário definitivamente provido no cargo se houver dado provas de aptidão, capacidade e zelo, ou dispensado do serviço no caso contrário.

Art. 10.º O ingresso no quadro do pessoal de secretaria efectua-se pela categoria de terceiro-official e o provimento das vagas será feito por concurso de provas práticas entre indivíduos habilitados, pelo menos, com o 2.º ciclo dos liceus ou equivalente; os primeiros-officiais serão nomeados, precedendo concurso, de entre os segundos-officiais e estes de entre os terceiros, pela mesma forma.

Art. 11.º O recrutamento de dactilógrafos far-se-á entre indivíduos dos dois sexos que possuam, pelo menos, a aprovação do 1.º ciclo dos liceus ou equivalente e tenham prática de dactilografia, verificada mediante exame.

O pessoal menor será escolhido de entre pessoas aptas para o serviço a que se destinam que provem ter feito, com aproveitamento, o exame de instrução primária elementar.

Uns e outros serão providos por contrato anual, que se considerará tacitamente renovado por iguais períodos, salvo caso de denúncia até noventa dias antes do termo de validade.

Art. 12.º O cargo de inspector chefe será provido por concurso entre os médicos dos quadros efectivo e eventual.

Art. 13.º Os lugares de médico do quadro efectivo serão providos por concurso entre os diplomados inscritos na Ordem dos Médicos. Constitui motivo de preferência a prestação de serviço no quadro eventual.

Art. 14.º Os médicos do quadro eventual serão nomeados por livre escolha do Ministro do Interior de entre

os diplomados, inscritos na Ordem dos Médicos, que hajam requerido a sua admissão no quadro.

§ único. A admissão no quadro eventual depende da demonstração prática de que o candidato fala correntemente a língua inglesa ou francesa.

Art. 15.º Os inspectores do quadro efectivo serão recrutados por concurso de provas práticas. Ao concurso só poderão ser admitidos indivíduos, habilitados com o 2.º ciclo dos liceus ou equivalente, que falem correntemente as línguas inglesa e francesa.

Art. 16.º A nomeação dos inspectores do quadro eventual será de livre escolha do Ministro do Interior, mas recairá de preferência em oficiais do exército ou da armada, na situação de reserva, que possuam as necessárias condições físicas para o serviço, falem correntemente as línguas inglesa e francesa e satisfaçam às condições de preparação técnicas para esse efeito estabelecidas pela Junta.

Art. 17.º Os médicos e inspectores do quadro eventual vencerão unicamente a remuneração referente aos dias de serviço que forem chamados a prestar.

Art. 18.º As nomeações que recaírem em indivíduos que não estejam definitivamente providos em cargo público terão carácter provisório durante três anos. Decorrido este prazo o provimento será convertido em definitivo, mediante despacho do Ministro do Interior se o funcionário tiver dado provas de aptidão, zelo e competência; no caso contrário, considerar-se-á o funcionário dispensado do serviço.

Art. 19.º O primeiro provimento dos lugares de primeiros e segundos-officiais será feito por concurso de provas práticas, ao qual podem ser admitidos os funcionários, da classe imediatamente inferior, pertencentes aos quadros de qualquer serviço do Estado ou dos corpos administrativos.

§ único. Se não forem aprovados candidatos em número bastante para o provimento das vagas, poderão estas ser preenchidas por funcionários da mesma classe de outros serviços públicos, ou por livre escolha do Ministro de entre os indivíduos nas condições legais.

Art. 20.º (transitório). Os dois actuais médicos dos serviços de emigração transitam para o quadro dos médicos efectivos.

Art. 21.º Nenhum navio nacional ou estrangeiro poderá receber ou desembarcar emigrantes portugueses em qualquer ponto do continente e ilhas adjacentes, mesmo quando a respectiva empresa esteja munida do alvará a que se refere o artigo 4.º, alínea d), deste decreto-lei, sem licença especial passada pela Junta da Emigração.

§ único. A licença de que trata este artigo será passada em face do parecer favorável da comissão de peritos que vistorie o navio nas condições previstas no artigo 12.º e seu § único do decreto n.º 19:029, de 13 de Novembro de 1930, e será retirada durante a sua vigência quando sejam desrespeitadas as disposições de protecção ao emigrante estabelecidas na lei ou nas instruções da mesma Junta. Da comissão de vistorias farão parte um inspector e um médico do quadro do pessoal técnico da Junta.

Art. 22.º De futuro o pessoal português de assistência a bordo de qualquer navio que transporte emigrantes será constituído por um médico e um inspector pertencentes ao quadro efectivo ou eventual e designados em cada caso pelo presidente da Junta da Emigração.

§ 1.º Os médicos e inspectores dos serviços de emigração não são abonados de qualquer vencimento pelas empresas de navegação, mas a bordo têm direito a alojamentos próprios, escolhidos de acordo com a Junta da Emigração, e à alimentação correspondente, por conta dos armadores.

§ 2.º Continuam em vigor as disposições do regulamento dos serviços de assistência aos emigrantes a bordo de navios nacionais e estrangeiros aprovadas pelo decreto n.º 19:029, de 13 de Novembro de 1930, na parte não alterada pelo presente decreto-lei.

Art. 23.º Quando o presidente da Junta da Emigração julgar conveniente que qualquer dos seus membros ou funcionários visite, para fiscalização e estudo das condições de vida, qualquer núcleo de emigrantes existente em país estrangeiro, incumbe às empresas de navegação habilitadas o fornecimento gratuito de bilhetes de passagens nos seus navios, de harmonia com o disposto no § único do artigo 114.º do decreto n.º 19:029, de 13 de Novembro de 1930.

Art. 24.º As empresas de navegação nacionais ou estrangeiras autorizadas a transportar emigrantes ficam sujeitas ao pagamento da taxa anual fixa de 100.000\$ pelo alvará a que se refere a alínea d) do artigo 4.º e ao agravamento para 10 por cento da taxa a que se refere o artigo único do decreto n.º 31:116, de 27 de Janeiro de 1941, na parte relativa ao custo das passagens pagas pelos emigrantes transportados nos seus navios.

§ único. Os vencimentos dos médicos, inspectores e demais pessoal de assistência aos emigrantes previsto nos artigos 10.º e 14.º do decreto n.º 13:213, de 4 de Março de 1927, e mais legislação aplicável deixam de constituir encargo das empresas de navegação.

Art. 25.º Fica proibida a intervenção de quaisquer indivíduos ou empresas no engajamento de emigrantes, na obtenção de documentos necessários à organização dos seus processos e na marcação e aquisição das respectivas passagens.

§ 1.º Consideram-se caducas a partir de 31 de Dezembro próximo as licenças concedidas aos agentes de emigração e aos agentes de passagens e passaportes de que trata o decreto n.º 5:624, de 10 de Maio de 1919, sem prejuízo de liquidação das suas responsabilidades perante os emigrantes que anteriormente tenham recorrido aos seus serviços.

§ 2.º Aos actuais agentes de emigração e agentes de passagens e passaportes devidamente habilitados é reconhecido o direito à restituição da parte da contribuição industrial e da taxa e adicionais da licença municipal correspondente ao número de meses que faltam para o termo da respectiva validade. Esta restituição far-se-á a requerimento do contribuinte, formulado dentro de trinta dias a contar da data deste decreto-lei.

§ 3.º Poderão ser concedidas novas licenças aos actuais beneficiários que, sob nova designação e nas condições a fixar, pretendam vir a exercer a sua actividade apenas em relação a viajantes.

§ 4.º A inobservância do disposto no corpo deste artigo será punida com a pena prevista no artigo 1.º e seu § único do decreto-lei n.º 20:326, de 21 de Setembro de 1931.

Art. 26.º Os pedidos de licença para emigrar serão apresentados directamente pelos interessados na camara municipal do concelho da sua naturalidade ou domicílio, que, coligindo os elementos necessários ao conhecimento da situação económica do requerente, remeterá o pedido, devidamente informado, à Junta da Emigração.

§ único. As despesas resultantes deste serviço serão custeadas pela Junta da Emigração.

Art. 27.º A publicação de quaisquer folhetos, prospectos, cartazes, anúncios ou outra forma de publicidade sobre incitamento à emigração ou recrutamento de mão-de-obra para serviço no estrangeiro depende de autorização prévia da Junta da Emigração.

Publique-se e cumpra-se como nele se contém.

Paços do Governo da República, 28 de Outubro de 1947. — ANTONIO OSCAR DE FRAGOSO CARMONA. — António de Oliveira Salazar — Augusto Cancellata de

Abreu — Manuel Gonçalves Cavaleiro de Ferreira — João Pinto da Costa Leite — Fernando dos Santos Costa — Américo Deus Rodrigues Thomaz — José Caetano da Matta — José Frederico do Casal Ribeiro Ulrich — Teófilo Duarte — Fernando Andrade Pires de Lima — Daniel Maria Vieira Barbosa — Manuel Gomes de Araújo.

Mapa do pessoal do quadro efectivo da Junta da Emigração, conforme o disposto no artigo 8.º do decreto-lei n.º 36:558

Categorias	Grupos de vencimentos segundo o artigo 12.º do decreto-lei n.º 26:115	Gratificações
1 presidente	B	—\$—
Pessoal de secretaria		
1 secretário	F	—\$—
2 primeiros-officiais	L	—\$—
4 segundos-officiais	N	—\$—
6 terceiros-officiais	Q	—\$—
2 dactilógrafos	U	—\$—
1 arquivista	N	—\$—
Pessoal técnico		
1 inspector chefe	F	(a) 1.000\$00
10 inspectores	J	(a) 1.000\$00
4 médicos	J	(a) 1.000\$00
Pessoal menor		
2 contínuos de 1.ª classe	V	—\$—
2 contínuos de 2.ª classe	X	—\$—

(a) Estas gratificações só serão abonadas desde que os serviços externos tenham duração mensal igual ou superior a vinte dias; em caso contrário só serão abonadas relativamente aos dias do serviço efectivamente desempenhado fora da repartição.

Mapa do pessoal do quadro eventual da Junta da Emigração, conforme o disposto nos artigos 8.º e 17.º do decreto-lei n.º 36:558

Categorias	Grupos de vencimentos segundo o artigo 12.º do decreto-lei n.º 26:115	Gratificações
Pessoal técnico		
20 inspectores (a)	J	1.000\$00
20 médicos (a)	J	1.000\$00

(a) Vencem unicamente a remuneração correspondente aos dias de serviço que foram chamados a prestar, conforme o regime estabelecido no artigo 17.º deste decreto-lei.

Ministério do Interior, 28 de Outubro de 1947. — O Ministro do Interior, Augusto Cancellata de Abreu.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
Direcção Geral da Justiça

Portaria n.º 12:090

Manda o Governo da República Portuguesa, pelo Ministro da Justiça, que, nos termos do artigo 38.º do Estatuto Judiciário, seja aumentado o quadro do pessoal do tribunal municipal de Mesão Frio com um copista.

Ministério da Justiça, 28 de Outubro de 1947. — O Ministro da Justiça, Manuel Gonçalves Cavaleiro de Ferreira.

Anexo 2 – Decreto-Lei n.º 44: 427, de 29 de Junho de 1962 e Decreto n.º 44: 428, de 29 de Junho de 1962. Diários do Governo, I Série, n.º 147

890

I SÉRIE — NÚMERO 147

Junta da Emigração

Decreto-Lei n.º 44 427

Considerando que o Estado tem o direito e o dever de coordenar e regular a vida económica e social da Nação, com o objectivo de estabelecer o equilíbrio populacional, das profissões, dos empregos, do capital e do trabalho e, também, de desenvolver a povoação dos territórios nacionais, proteger os emigrantes e disciplinar a emigração;

Considerando que nem o Decreto-Lei n.º 36 558, de 28 de Outubro de 1947, que criou a Junta da Emigração, nem outros diplomas posteriores supriram suficientemente a falta de regulamentação adequada da emigração portuguesa, dado que as disposições neles contidas são principalmente de carácter administrativo do sistema geral em que se movimenta a emigração, visando a defesa dos emigrantes;

Considerando, assim, a necessidade de definir as bases do regime de emigração em Portugal;

Usando da faculdade conferida pela 1.ª parte do n.º 2.º do artigo 109.º da Constituição, o Governo decreta e eu promulgo, para valer como lei, o seguinte:

Artigo 1.º É livre a emigração dos cidadãos portugueses, sem prejuízo do disposto no artigo 31.º da Constituição Política e nas demais leis em vigor.

§ único. Quando circunstâncias especiais o impuserem, o Governo, pelo Ministro do Interior, poderá determinar a suspensão total ou parcial da emigração para determinado país ou região.

Art. 2.º Compete ao Ministro do Interior, com a audiência dos Ministérios interessados, conforme os casos, estabelecer, de harmonia com a evolução das circunstâncias, as normas relativas ao condicionamento da emigração.

Art. 3.º Considera-se emigração a saída do País de indivíduos de nacionalidade portuguesa, originária ou adquirida, para se estabelecerem definitiva ou temporariamente no estrangeiro, salvo nos casos exceptuados por lei.

§ único. Os portugueses que se proponham ausentarem do território nacional nas condições a que se refere este artigo deverão ser portadores de passaporte de emigrante, a conceder nos termos do presente diploma e seu regulamento.

Art. 4.º As disposições de protecção ao emigrante são de carácter tutelar e não podem ser renunciadas.

§ único. A acção tutelar do Estado em matéria de emigração exerce-se no País, desde que o emigrante inicia os actos preparatórios da sua saída do território nacional, durante as viagens do emigrante e ainda no estrangeiro.

Art. 5.º O recrutamento, no País, de indivíduos de nacionalidade portuguesa para trabalharem no estrangeiro depende de autorização da Junta da Emigração, mediante parecer favorável da Direcção-Geral do Trabalho e Corporações.

§ único. As bases dos contratos de trabalho necessários para a concessão de passaporte de emigrante a trabalhadores recrutados nos termos deste artigo ficam sujeitas a aprovação pelo Ministério das Corporações e Previdência Social.

Art. 6.º Os representantes diplomáticos e consulares procurarão fazer respeitar os direitos dos emigrantes nos territórios onde exerçam o seu cargo, prestando-lhes concurso, especialmente no sentido de que as pessoas, companhias ou empresas por conta de quem foram cha-

mados ou contratados cumpram as obrigações legais e contratuais que tenham assumido.

§ único. Os autos levantados pelas autoridades referidas neste artigo, respeitantes a factos pelas mesmas verificados em matéria de emigração, fazem fé em juízo até prova em contrário.

Art. 7.º O custo dos passaportes para emigrantes é o constante da tabela anexa a este diploma e pela sua concessão não é devida outra importância, a qualquer título.

Art. 8.º Quando o emigrante não satisfaça o custo dos passaportes emitidos, proceder-se-á à cobrança pelo processo estabelecido no artigo 5.º do Decreto n.º 17 730, de 7 de Dezembro de 1929.

Art. 9.º Ficam revogados: o Decreto com força de lei n.º 5624, de 10 de Maio de 1919, com excepção do artigo 27.º, o Decreto n.º 5886, de 19 de Junho de 1919, com excepção do artigo 68.º, o Decreto n.º 34 330, de 27 de Dezembro de 1944, o Decreto-Lei n.º 36 199, de 29 de Março de 1947, e o artigo 30.º do Decreto n.º 39 794, de 28 de Agosto de 1954.

Publique-se e cumpra-se como nele se contém.

Paços do Governo da República, 29 de Junho de 1962. — AMÉRICO DEUS RODRIGUES THOMAZ — António de Oliveira Salazar — Alfredo Rodrigues dos Santos Júnior — João de Matos Antunes Varela — António Manuel Pinto Barbosa — Mário José Pereira da Silva — Fernando Quintanilha Mendonça Dias — Alberto Marciano Gorjão Franco Nogueira — Eduardo de Arantes e Oliveira — Adriano José Alves Moreira — Manuel Lopes de Almeida — José do Nascimento Ferreira Dias Júnior — Carlos Gomes da Silva Ribeiro — José João Gonçalves de Proença — Henrique de Miranda Vasconcelos Martins de Carvalho.

Tabela a que se refere o artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 44 427

Passaporte para emigrante	Com validade para qualquer país ou grupo de países (a)
Individual, ou familiar, quando não abranja os dois cônjuges	20\$00
Familiar, quando abranja os dois cônjuges	30\$00
Por cada filho maior de 10 anos e menor de 14 anos incluído nos passaportes familiares	5\$00

(a) Acresce o custo do impresso.

Ministério do Interior, 29 de Junho de 1962. — O Ministro do Interior, Alfredo Rodrigues dos Santos Júnior.

Decreto n.º 44 428

Usando da faculdade conferida pelo n.º 3.º do artigo 109.º da Constituição, o Governo decreta e eu promulgo o seguinte:

TÍTULO I

Do regime da emigração

CAPÍTULO I

Disposições preliminares

Artigo 1.º De harmonia com o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 44 427, desta data, consideram-se emigrantes:

- a) Os portugueses que saiam do território nacional para trabalharem em país estrangeiro;
- b) As mulheres que acompanhem ou vão juntar-se ao marido emigrante;

c) Os parentes por consanguinidade em qualquer grau da linha recta ou até ao 3.º grau da linha transversal de qualquer emigrante, quando o acompanhem ou vão juntar-se-lhe;

d) Os portugueses que transiram a sua residência para país estrangeiro em que beneficiem da qualidade de imigrante ou equivalente.

§ único. A acção tutelar do Estado em matéria de emigração exerce-se desde que o emigrante inicia os actos preparatórios da sua saída do território nacional até que regressa definitivamente ao País.

Art. 2.º Não são considerados emigrantes:

a) Os indivíduos que se ausentarem para o estrangeiro em missão de estudo ou de serviço oficial;

b) Os estudantes que vão frequentar estabelecimentos de ensino no estrangeiro;

c) Os seminaristas e alunos de entidades de formação religiosa que pelas autoridades eclesiásticas interessadas sejam mandados concluir a sua formação religiosa no estrangeiro;

d) Os indivíduos no exercício de uma profissão liberal, os artistas e os desportistas que se desloquem a países estrangeiros por curto período de tempo;

e) Os tripulantes de aeronaves ou navios mercantes estrangeiros que escalem regularmente portos nacionais;

f) Os trabalhadores das zonas fronteiriças;

g) Os serviços, motoristas e condutores de viaturas automóveis que no exercício da sua função profissional acompanhem os respectivos patrões ou proprietários de nacionalidade portuguesa residentes em território nacional em viagens de turismo ou culturais;

h) Os indivíduos que ao serviço de entidades patronais estabelecidas em território nacional sejam enviados ao estrangeiro para o desempenho de funções de carácter transitório ou para fins de estágio com vista ao aperfeiçoamento da sua formação profissional.

CAPÍTULO II

Do recrutamento de emigrantes

Art. 3.º O recrutamento no País de indivíduos de nacionalidade portuguesa para trabalharem no estrangeiro depende de autorização da Junta da Emigração, mediante parecer favorável da Direcção-Geral do Trabalho e Corporações.

§ 1.º Para efeitos do disposto neste artigo, a Junta da Emigração exigirá a prova da idoneidade e capacidade das entidades interessadas em cada recrutamento, bem como dos respectivos representantes.

§ 2.º As bases dos contratos de trabalho necessários para a concessão de licenças de emigração a trabalhadores recrutados nos termos deste artigo ficam sujeitas a aprovação pelo Ministério das Corporações e Previdência Social.

§ 3.º Nos contratos de trabalho respeitantes a recrutamentos efectuados pela Junta da Emigração, quando aqueles tenham merecido a aprovação das autoridades competentes do país de destino, poderá ser dispensada a sua legalização nos consulados de Portugal.

TÍTULO II

Dos passaportes para emigrantes

CAPÍTULO I

Disposições gerais

Art. 4.º A concessão de passaporte de emigrante é pedida por meio de requerimento no qual o impetrante

declare o país onde pretende estabelecer-se, e que será instruído com documentos destinados a provar:

1.º A sua identidade;

2.º Que tem a saúde e robustez física necessárias;

3.º Que tem trabalho ou a manutenção assegurada no país de destino; e, consoante os casos;

4.º Que tem autorização de entrada no país de destino;

5.º Que a manutenção das pessoas de família a seu cargo fica devidamente assegurada;

6.º Que, sendo maior de 18 e menor de 45 anos, satisfaz os preceitos das leis e regulamentos militares aplicáveis;

7.º Que, tratando-se de mulher casada ou de menor de 21 anos, não emancipado, que não sejam chamados, respectivamente, pelo marido ou pelos pais ou tutores, tem autorização marital ou de quem exerça o pátrio poder ou o seu suprimento;

8.º Que, tratando-se de funcionário civil não aposentado nem na situação de licença ilimitada, ou militar em qualquer situação, tem autorização do superior competente de que depende;

9.º Que tem as habilitações literárias exigidas por lei;

10.º Que, sendo chamado por parente até ao 3.º grau, se verifica o parentesco invocado.

§ 1.º A concessão de passaporte de emigrante a mulheres contratadas depende ainda da existência de garantias de protecção moral no país de destino.

§ 2.º Os documentos comprovativos das autorizações a que se refere o n.º 7.º deste artigo carecem de reconhecimento notarial das respectivas assinaturas; quando as mesmas autorizações sejam dadas por quem não saiba ou não possa escrever, o reconhecimento será feito nos termos do artigo 165.º do Código do Notariado.

§ 3.º As autorizações a que se refere o n.º 7.º deste artigo, quer sejam dadas por carta de chamada ou documento equivalente, quer por documento avulso, devidamente reconhecido, têm validade ilimitada, salvo menção em contrário neles exarada. A mesma caducará, no entanto, quando, por declaração com a assinatura reconhecida por notário ou por autoridade consular portuguesa, o marido ou quem exerça o pátrio poder, consoante os casos, expressamente manifestar a sua vontade nesse sentido.

§ 4.º Na concessão de passaporte a indivíduos que pretendam trabalhar temporariamente no estrangeiro poderá ser dispensada a apresentação dos documentos referidos nos n.ºs 2.º, 5.º e 9.º deste artigo.

§ 5.º Na concessão de passaporte a indivíduos que pretendam regressar ao país onde já tenham residido como emigrantes, antes de decorridos quatro anos sobre a respectiva ausência, poderá ser dispensada a prova dos requisitos dos n.ºs 2.º, 3.º, 4.º, 5.º, 8.º, 9.º e 10.º deste artigo.

§ 6.º Em casos devidamente justificados poderá o Ministro do Interior permitir a concessão de passaporte de emigrante com dispensa dos requisitos a que se referem os n.ºs 7.º e 9.º deste artigo.

Art. 5.º São competentes para a concessão de passaportes de emigrante:

No continente, o presidente da Junta da Emigração;

Nas ilhas adjacentes, os governadores dos respectivos distritos autónomos ou o chefe da delegação da Junta da Emigração, quando esta exista;

Nas províncias ultramarinas, os respectivos governadores.

Art. 6.º São causas de indeferimento dos pedidos de concessão de passaporte de emigrante:

1.º A falta de qualquer dos requisitos referidos no artigo 4.º, sem prejuízo do disposto nos §§ 4.º, 5.º e 6.º daquele artigo;

2.º No caso de mulheres casadas, o facto de não acompanharem os maridos ou não pretenderem juntar-se-lhes, salvo em casos devidamente justificados;

3.º A circunstância de os impetrantes terem sido repatriados, excepto em casos devidamente justificados;

4.º A opposição do pedido com quaisquer outras normas relativas ao condicionamento da emigração.

§ único. O despacho que recusar a concessão de passaporte de emigrante será fundamentado. Deste despacho cabe recurso para o Ministro do Interior ou o do Ultramar, consoante os casos.

Art. 7.º O passaporte para emigrante pode ser individual ou familiar.

§ único. O passaporte familiar pode abranger o marido, a mulher e filhos menores de 14 anos, ou a mãe e filhos até àquela idade.

Art. 8.º O passaporte de emigrante é válido para o país onde o titular pretende estabelecer-se, devendo nele averbar-se os países por onde o mesmo haja de transitar.

§ único. Os averbamentos em passaportes de emigrante ou ordinários emitidos a favor de indivíduos legalmente residentes no estrangeiro, quando os seus titulares se encontrem no País, são da competência das entidades referidas no artigo 5.º deste diploma.

Art. 9.º O passaporte para emigrante, concedido nos termos do artigo 4.º deste decreto, é válido por quatro anos, improrrogáveis, e pode ser utilizado em número ilimitado de viagens.

Art. 10.º O passaporte concedido a indivíduos que pretendam trabalhar temporariamente em país estrangeiro terá o prazo de validade nele fixado, até ao limite de um ano, podendo, satisfeitas as condições legais, ser prorrogada a sua validade por uma ou mais vezes, até ao máximo de quatro anos.

§ 1.º A prorrogação do prazo de validade é da competência da autoridade que tiver concedido o passaporte; quando os interessados se encontrem no estrangeiro deverá o pedido de prorrogação ser dirigido àquela entidade por intermédio da autoridade consular competente. Em qualquer caso, porém, o respectivo pedido só poderá obter deferimento quando formulado antes de findo o prazo inicial ou já prorrogado.

§ 2.º Os pedidos de concessão de passaportes destinados a indivíduos que ao serviço de patrões estrangeiros residentes em Portugal pretendam acompanhá-los nas respectivas ausências do País, com carácter temporário, serão instruídos com declarações de que estes se responsabilizam pelo regresso a Portugal dos titulares dos passaportes assim emitidos dentro dos prazos nos mesmos fixados, bem como pela devolução destes à entidade que os tiver concedido.

§ 3.º Nos casos previstos no parágrafo anterior, a entidade patronal incorrerá na multa de 2000\$ quando não devolva os passaportes, conforme o estabelecido na parte final do referido parágrafo. Esta multa será elevada para 5000\$ sempre que a não devolução seja determinada pelo facto de os titulares dos passaportes não regressarem ao País dentro do prazo da respectiva validade.

§ 4.º Se o titular de passaporte concedido de harmonia com o disposto no corpo deste artigo não regressar ao País dentro do prazo de validade que lhe tiver

sido fixado, ser-lhe-á instaurado processo por emigração clandestina.

§ 5.º Compete ao director da Polícia Internacional e de Defesa do Estado a aplicação das multas previstas no § 3.º, seguindo-se na sua liquidação o disposto no artigo 88.º do Decreto-Lei n.º 39 749, de 9 de Agosto de 1954, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 43 582, de 4 de Abril de 1961.

CAPÍTULO II

Disposições especiais

Art. 11.º Nos passaportes para emigrantes a emitir pelas autoridades das províncias ultramarinas observar-se-á, em tudo o que não seja incompatível com o estabelecido na legislação que nelas vigora, o disposto neste diploma relativamente a passaportes para emigrantes.

§ único. A competência atribuída ao Ministro do Interior no § 6.º do artigo 4.º deste diploma pertence ao Ministro do Ultramar quando respeite a indivíduos residentes nas províncias ultramarinas.

Art. 12.º A concessão de passaportes pelas autoridades consulares a favor de nacionais residentes nas respectivas áreas continua a fazer-se nos termos do Regulamento Consular e demais legislação aplicável.

§ 1.º Os passaportes concedidos pelas autoridades consulares permitem a entrada no País e o regresso ao lugar da residência, sem prejuízo do disposto nos n.ºs 6.º e 7.º do artigo 4.º deste diploma.

§ 2.º Nos casos de expulsão, repatriação, ou quando os interessados não possam provar que se encontram ausentes licitamente do País, os passaportes concedidos serão válidos apenas para o regresso ao território nacional.

CAPÍTULO III

Do preenchimento do impresso do passaporte para emigrantes

Art. 13.º Para os passaportes destinados a emigrantes que pretendam estabelecer-se definitivamente no estrangeiro será utilizado o impresso de passaporte ordinário, levando aposta na parte superior da primeira página e do lado direito, por baixo da numeração da série, em carimbo de tinta a óleo, a letra E, com as dimensões de 0,010 m x 0,010 m; nos passaportes emitidos a favor dos nacionais que pretendam apenas trabalhar temporariamente no estrangeiro será aposta a letra T, com as dimensões e no local referidos.

Art. 14.º O passaporte para emigrante só é válido quando as indicações respeitantes à entidade que o emitir e os espaços reservados à identificação do portador estiverem devidamente preenchidos, a parte manuscrita seja bem legível, não contenha rasuras ou emendas que suscitem dúvidas, as impressões digitais se apresentem nítidas, as fotografias possam reputar-se actualizadas, sem retoques ou modificações capazes de induzir em erro, e tenham sido, bem como a assinatura da autoridade que o emitir, autenticadas com o respectivo selo branco.

§ 1.º Na indicação da autoridade que emite o passaporte é proibido o uso de carimbo circular.

§ 2.º Quando não haja lugar ao preenchimento de qualquer das indicações previstas no impresso do passaporte, inutilizar-se-á o respectivo espaço com um traço.

Anexo 3 – Decreto-Lei n.º 402/70, de 22 de Agosto de 1970. Diários do Governo, I Série, n.º 194

Sábado 22 de Agosto de 1970

I Série—Número 194



DIÁRIO DO GOVERNO

PREÇO DESTE NÚMERO — 1\$60

Toda a correspondência, quer oficial, quer relativa a anúncios e a assinaturas do «Diário do Governo» e do «Diário das Sessões», deve ser dirigida à Administração da Imprensa Nacional.

ASSINATURAS	
As três séries . . . Ano	560\$
A 1.ª série . . . »	340\$
A 2.ª série . . . »	340\$
A 3.ª série . . . »	320\$
Semestre	300\$
»	180\$
»	180\$
»	170\$

Para o estrangeiro e ultramar acresce o porte do correio

O preço dos anúncios é de 7\$50 a linha, acrescido do respectivo imposto do selo, dependendo a sua publicação de depósito prévio a efectuar na Imprensa Nacional.

IMPRENSA NACIONAL

AVISO

Para conhecimento dos Ex.^{mas} Assinantes se comunica que a Imprensa Nacional só poderá atender reclamações sobre faltas de entrega do «Diário do Governo» e seus suplementos quando sejam apresentadas dentro de um mês, contado das datas do «Diário» e suplementos reclamados, tratando-se de assinantes do continente; e de três meses, contados de igual modo, tratando-se de assinantes das ilhas, ultramar e estrangeiro.

PRESIDENCIA DO CONSELHO

Decreto-Lei n.º 402/70

1. O fenómeno da emigração e os problemas que lhe são inerentes têm sido objecto de preocupação constante do Governo.

Reconheceu este a urgente necessidade de intensificar as medidas destinadas não só a procurar criar condições de fixação no País aos que dele possam pretender afastar-se — tantas vezes a caminho de amargas decepções —, como ainda a disciplinar e canalizar as correntes migratórias, nomeadamente para as províncias ultramarinas, e a estabelecer toda uma rede de apoio aos emigrantes, onde quer que se encontrem.

Assente a necessidade de encarar os fenómenos da emigração na perspectiva dos problemas sociais e no enquadramento da política nacional de emprego, foi o Ministro das Corporações e Previdência Social designado pelo Presidente do Conselho como coordenador dos assuntos de emigração.

A primeira medida tomada consistiu na criação de um gabinete encarregado de estudar e propor superiormente um plano de acção a levar a efeito neste domínio, com vista a coordenar os diversos serviços dotados de competência na matéria e a definir os objectivos da política emigratória no contexto da política nacional de emprego.

O gabinete iniciou imediatamente os seus estudos em colaboração com representantes dos vários Ministérios interessados.

Embora esses estudos, em fase bastante adiantada, não possam ainda considerar-se terminados, originaram já certas conclusões oportunamente apresentadas ao Governo, por forma a permitir-lhe estabelecer algumas directivas neste campo, sobre as quais virão a ser construídos os esquemas futuros.

Essas directivas foram traçadas em reunião de Conselho de Ministros e tomaram forma na resolução de 2 de Julho deste ano.

2. Entende-se, antes de mais, que a emigração se equaciona em termos sociais, económicos e tecnológicos, e que os movimentos migratórios para o estrangeiro podem considerar-se como meios de cooperação técnica internacional, tendo-se sempre em conta que o conjunto de opções a estabelecer deve ser enquadrado no contexto geral dos interesses nacionais.

Entende-se, por outro lado, que um desses interesses, revestido de alta prioridade, é o de canalizar de preferência para as províncias ultramarinas os excedentes de mão-de-obra metropolitana, no que tem uma palavra fundamental a dizer o Ministério do Ultramar.

SUMÁRIO

Presidência do Conselho:

Decreto-Lei n.º 402/70:

Cria, na Presidência do Conselho, o Secretariado Nacional da Emigração — Extingue a Junta da Emigração.

Declaração:

De terem sido autorizadas transferências de verbas dentro do capítulo 6.º do orçamento dos Encargos Gerais da Nação.

Ministério do Interior:

Portaria n.º 411/70:

Manda aplicar, a partir de 1 de Agosto de 1970, o preceituado no Decreto-Lei n.º 385/70 (pensões de aposentação, reforma e invalidez) às pensões que constituem encargo, no todo ou em parte, dos corpos administrativos.

Ministério da Justiça:

Portaria n.º 412/70:

Cria três lugares de oficial-porteiro do Palácio de Justiça de Lisboa.

Ministério da Marinha:

Decreto-Lei n.º 403/70:

Simplifica os procedimentos legais relativos à classificação das praias do continente para efeitos de aplicação da tabela aprovada e posta em vigor pelo Decreto n.º 12 822.

Ministério da Economia:

Portaria n.º 413/70:

Aprova a revisão da norma NP-90 — Óleos essenciais. Definição.

Reconhece-se ainda que, relacionando-se a emigração com a problemática da política nacional de emprego, não se torna possível regularizar o sector sem que nesse domínio sejam tomadas medidas francamente positivas em colaboração com as entidades a que tal política tem estado afecta.

Haverá, pois, que estabelecer a ligação entre os domínios da emigração e das migrações internas, nomeadamente criando condições menos propícias ao êxodo da população rural para os grandes centros urbanos, através de uma política intensiva de fixação.

De acordo com a planificação regional do III Plano de Fomento, é intenção do Governo estabelecer o ajustamento da economia à população por um processo gradual que permita contar progressivamente com maior número de colocações, mediante uma política racional de emprego, e, desta forma, corrigir os desequilíbrios regionais que se fazem sentir, empreendendo-se decididamente o desenvolvimento global do País.

As linhas atrás esquematicamente enunciadas mostram a gravidade e a amplitude dos problemas que cumpre solucionar. A sua simples apresentação parece bastante para justificar, quer as preocupações do Governo, quer as medidas que vão ser tomadas e se iniciam com este diploma, destinado a ser o ponto de partida para ulteriores e necessárias reformas.

3. Uma das providências imediatas consiste na criação de um organismo inteiramente dedicado aos problemas da emigração considerados no seu sentido amplo, incumbido da missão fundamental de dar execução à política governamental nesse capítulo e de servir de elemento de ligação entre os diversos departamentos e entidades por qualquer forma nela interessados.

Tem sido a Junta da Emigração o organismo instituído para superintender nos assuntos referentes à emigração portuguesa.

Não se torna possível manter no Secretariado agora criado a orgânica e o esquema de funcionamento da Junta, que vai ser extinta, até pelo alargamento de funções que para o mesmo está previsto. Há que proceder a nova estruturação de serviços. Neste primeiro passo, houve a preocupação fundamental de estabelecer um esquema de organização diferenciada, criando serviços distintos para funcionarem nos vários sectores de actividade no Secretariado e permitindo dividir os trabalhos e as responsabilidades em termos de assegurar a descentralização que se mostra conveniente, além do mais, pela ampliação do âmbito de actuação do Secretariado.

Trata-se, porém, de uma fase experimental, pois a situação presente não aconselha a ir, por ora, mais longe. Pretende-se que a transferência de Ministério se faça com o mínimo de inconvenientes, e se concluem os estudos em fase já adiantada para que na reestruturação definitiva, prevista no presente diploma, se possam ter em conta os pormenores de natureza funcional e pessoal que se impõe sejam ponderados para completa eficiência de uma reforma.

Mantém-se, pois, na parte não especialmente alterada, as normas que têm regulado o funcionamento da Junta.

São criados alguns lugares de direcção e chefia, com vista a assegurar, no vasto âmbito de actuação do Secretariado, a existência de responsáveis pelos diversos sectores, capazes de produzir frutuoso trabalho de conjunto, em obediência a critérios de especialização e coordenação.

4. Constitui-se junto do Secretariado um órgão consultivo, a Comissão Interministerial da Emigração, onde se encontram representados todos os departamentos de

Estado directamente ligados aos problemas da emigração, uma vez que estes somente olhados de distintos pontos de vista podem ser correctamente equacionados e resolvidos.

Deste modo resultará também facilitada a acção coordenadora, que se torna indispensável assegurar.

Nestes termos:

Usando da faculdade conferida pela 1.ª parte do n.º 2.º do artigo 109.º da Constituição, o Governo decreta e eu promulgo, para valer como lei, o seguinte:

Artigo 1.º É criado, na Presidência do Conselho, o Secretariado Nacional da Emigração, com as seguintes atribuições:

- a) Dar execução à política fixada pelo Governo em relação aos movimentos migratórios, quer para o estrangeiro, quer para as províncias ultramarinas;
- b) Estudar e propor superiormente as medidas que entender por justificadas, quando relacionadas, sob qualquer aspecto, com os referidos movimentos;
- c) Promover a assistência e apoio aos emigrantes em colaboração com quaisquer outras entidades públicas ou privadas e, quando no estrangeiro, sob a orientação das autoridades diplomáticas e consulares portuguesas;
- d) Servir de elemento coordenador entre os serviços dos vários Ministérios que, por qualquer forma, tenham implicações com os fenómenos migratórios;
- e) Participar na negociação de acordos internacionais sobre emigração e acompanhar a sua execução;
- f) Colaborar com organismos congéneres, nos termos superiormente definidos.

Art. 2.º — 1. Pode o Presidente do Conselho delegar em qualquer Ministro a competência para a resolução dos assuntos que correm pelo Secretariado Nacional da Emigração.

2. No caso de haver delegação, entende-se que todos os poderes conferidos no presente diploma ao Presidente do Conselho podem ser exercidos pelo Ministro delegado.

3. A competência do Ministro do Interior estabelecida na lei em matéria de emigração passa para o Presidente do Conselho ou para o Ministro delegado.

Art. 3.º A direcção e a orientação do Secretariado incumbem ao secretário nacional da Emigração, com a categoria de director-geral, o qual será nomeado livremente por despacho do Presidente do Conselho.

Art. 4.º O Secretariado Nacional da Emigração compreende os seguintes serviços:

- a) Gabinete de Estudos e Relações Públicas;
- b) Repartição dos Serviços Centrais, com três secções:
 - Secretaria;
 - Serviços Médicos;
 - Serviços de Inspecção.
- c) Direcção dos Serviços de Migração, com duas divisões:
 - Divisão da Migração Interna;
 - Divisão da Emigração.
- d) Direcção dos Serviços de Assistência e Acção Cultural, com duas divisões:
 - Divisão de Acção Interna;
 - Divisão de Acção Externa.

Art. 5.º O Gabinete de Estudos e Relações Públicas será orientado por um director e terá por função realizar os estudos necessários à boa execução dos serviços do Secretariado e apoiar estes nos domínios da consulta jurídica, económica e sociológica, assim como estabelecer e assegurar os necessários contactos para a eficiente realização das suas relações públicas.

Art. 6.º — 1. A Secretaria competem os serviços de pessoal, contabilidade, economato e expediente, arquivo e biblioteca e, em geral, os de carácter administrativo do Secretariado.

2. Aos Serviços Médicos compete a realização dos exames médicos a efectuar aos indivíduos que pretendam emigrar, servindo igualmente de apoio no âmbito do respectivo sector aos demais serviços do Secretariado.

3. Aos Serviços de Inspeção compete fiscalizar o cumprimento das normas estabelecidas em matéria de emigração e ainda coadjuvar os restantes serviços no desempenho das respectivas funções, especialmente na realização de serviços externos.

4. O chefe da Repartição dos Serviços Centrais chefiará directamente uma das respectivas secções.

Art. 7.º — 1. A Direcção dos Serviços de Migração compete orientar o recrutamento dos interessados na emigração, bem como, em relação ao território do continente e ilhas adjacentes, organizar os respectivos processos individuais, emitir passaportes, providenciar quanto ao serviço de transportes e ainda colaborar na eventual repatriação.

2. A competência da Direcção é distribuída por ambas as divisões, consoante o destino dos migrantes seja uma província ultramarina ou um país estrangeiro.

3. O director dos Serviços de Migração chefiará directamente uma das divisões da direcção de serviços.

Art. 8.º — 1. A Direcção dos Serviços de Assistência e Acção Cultural compete desenvolver a acção social de apoio aos emigrantes e seus familiares, ocorrer às suas necessidades intelectuais e culturais e estabelecer relações com as demais entidades nacionais e estrangeiras, com interferência nos respectivos sectores.

2. A competência da Direcção é distribuída por ambas as divisões, consoante houver de ser exercida no País ou fora dele.

3. O director dos Serviços de Assistência e Acção Cultural chefiará directamente uma das divisões da direcção de serviços.

Art. 9.º — 1. É extinta no Ministério do Interior a Junta da Emigração, passando todos os seus bens, sem dependência de quaisquer formalidades, para o Secretariado Nacional da Emigração, que ficará a regular-se, na parte não especialmente prevista, pelas disposições legais nesta data aplicáveis à Junta, até se proceder à definitiva reorganização dos serviços referida no artigo 15.º do presente diploma.

2. O pessoal da Junta passa, sem dependência de quaisquer formalidades, para o Secretariado, considerando-se para todos os efeitos o tempo de serviço prestado, que será contado de harmonia com a legislação aplicável, sem prejuízo dos anteriores direitos e regalias.

3. As funções atribuídas ao presidente da Junta, que não passam para qualquer dos serviços do Secretariado, serão exercidas pelo secretário nacional da Emigração.

4. A distribuição do pessoal da Junta da Emigração pelos diversos serviços do Secretariado será feita por despacho do Presidente do Conselho, sob proposta do secretário nacional da Emigração.

Art. 10.º São criados no quadro do Secretariado um lugar de adjunto do secretário nacional, com categoria correspondente à letra C, dois lugares de director de ser-

viços, com categoria correspondente à letra D, o lugar de director do Gabinete de Estudos e Relações Públicas e dois lugares de chefe de divisão, com categoria correspondente à letra E, e três lugares de chefe de repartição, com categoria correspondente à letra F, nos termos do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 49 410, de 24 de Novembro de 1969.

Art. 11.º Os lugares referidos no número anterior serão providos pelo Presidente do Conselho, sob proposta do secretário nacional, em indivíduos diplomados com curso superior adequado ao exercício das respectivas funções.

Art. 12.º Para desempenhar funções auxiliares ou executar trabalhos de carácter técnico ou eventual poderá ser contratado ou assalariado, mediante autorização do Presidente do Conselho, e com dispensa de outras formalidades legais, o pessoal indispensável, desde que os respectivos encargos tenham cabimento nas verbas especialmente inscritas no orçamento para esse fim.

Art. 13.º — 1. Haverá uma comissão interministerial para os problemas da emigração, à qual caberá emitir parecer sobre qualquer assunto relacionado com a emigração que lhe seja submetido pelo Governo.

2. A Comissão será presidida pelo secretário-geral da Presidência do Conselho e terá como vice-presidente o secretário nacional da Emigração.

3. A Comissão será ainda constituída por representantes dos seguintes departamentos ministeriais:

- a) Departamento da Defesa Nacional;
- b) Ministério do Interior;
- c) Ministério da Justiça;
- d) Ministério das Finanças;
- e) Ministério dos Negócios Estrangeiros;
- f) Ministério do Ultramar;
- g) Ministério da Educação Nacional;
- h) Ministério da Economia;
- i) Ministério das Corporações e Previdência Social;
- j) Ministério da Saúde e Assistência;
- k) Secretaria de Estado da Informação e Turismo;
- l) Secretaria de Estado da Agricultura.

4. Poderão ainda ser convocados para participar nas reuniões representantes de quaisquer entidades públicas ou privadas.

5. O Ministro delegado para os problemas da emigração poderá, sempre que julgue conveniente, assumir a presidência da Comissão.

Art. 14.º O expediente da Comissão será assegurado pelo Secretariado Nacional da Emigração.

Art. 15.º No prazo de seis meses, a contar da publicação do presente decreto-lei, o Secretariado elaborará e apresentará ao Presidente do Conselho projecto de regulamento dos seus serviços, no qual poderá ser prevista a criação de delegações locais em território nacional e de serviços externos em território estrangeiro, e do quadro do respectivo pessoal.

Art. 16.º Os encargos com o funcionamento do Secretariado serão suportados no ano corrente pelas correspondentes verbas descritas no orçamento da Junta, procedendo-se ao necessário reforço daquelas para prover aos encargos resultantes do aumento do quadro do pessoal.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros. — *Marcello Caetano* — *João Augusto Dias Rosas* — *Baltasar Leite Rebelo de Sousa*.

Promulgado em 12 de Agosto de 1970.

Publique-se.

Presidência da República, 22 de Agosto de 1970. — **AMÉRICO DEUS RODRIGUES THOMAZ.**

Anexo 4 – Tabela da legislação portuguesa de emigração (1855-1970)

Ano	Lei/decreto	Descrição
1855	Carta de lei de 20 de Julho	Estabelece as condições de transporte de pessoas em embarcações mercantes nacionais ou estrangeiras. Estabelece a punição à sedução e ao transporte de indivíduos à emigração clandestina.
1863	Decreto de 7 de Abril	Estabelece as condições de entrada e circulação de viandantes no Reino e ilhas adjacentes. Estabelece as condições de saída dos nacionais e estrangeiros do Reino, bem como de concessão de passaporte aos nacionais. Àqueles que desejassem emigrar era exigido contrato de prestação de serviço ou recibo de ter pago a passagem. Estabelece regras à saída de nacionais ou estrangeiros por via marítima, bem como as obrigações das companhias de navegação que transportem passageiros. Estabelece as penas aplicáveis aos nacionais ou estrangeiros que tentassem abandonar o país pela raia seca ou por via marítima sem os documentos devidos, ou com falsos documentos.
1877	Lei de 28 de Março	Proíbe a concessão de passaporte para país estrangeiro a qualquer mancebo até os 22 anos completos, sem que este dê fiança de como, caso seja chamado, apresentar-se-á ou far-se-á substituir por alguém. Autoriza o Governo a despender as somas necessárias para transportar para as possessões portuguesas em África os indivíduos que para lá se quiserem dirigir e fixar residência por um período mínimo de cinco anos.
1896	Carta de Lei de 23 de Abril	Torna gratuita a expedição de passaportes conferidos a nacionais que pretendam sair do reino para as possessões portuguesas do UM.
1907	Carta de lei de 25 de Abril	Dispensa a todos os nacionais e estrangeiros a exigência de passaporte pra entrar no reino, bem como para sair dele: aos estrangeiros, aos nacionais que se dirijam ao ultramar, aos nacionais que saiam do reino para país estrangeiro e não sejam considerados emigrantes. Considera emigrantes: os nacionais que se dirijam para os portos estrangeiros do ultramar na última classe dos navios; os nacionais que se prove tentar sair pela via marítima para estabelecer residência nos portos estrangeiros do ultramar. São considerados simples viajantes:

		<p>todos os nacionais que pretendam embarcar na 1ª ou 2ª classe dos navios e provem estar definitivamente isentos do recenseamento militar; os maiores de 40 anos quando provarem ter negócios no país para onde se dirigem; os portadores de bilhete de ida e volta.</p> <p>Estabelece a exigência de passaporte os nacionais que se dirijam aos portos da Europa na 3ª classe e aos que o façam na 1ª ou 2ª. Autoriza o Governo a proibir a emigração daqueles que não satisfaçam a determinados requisitos de capacidade individual, como também a regular as condições de transporte dos emigrantes, responsabilizando por elas as empresas de navegação.</p>
1912	Instruções de 25 de Novembro	<p>Esclarece o conceito de emigrante para efeitos da aplicação da Carta de lei de 25 de Abril de 1907. Considera emigrante: todos os nacionais que pretendam embarcar na 3ª classe dos navios; a mulher casada, que pretende embarcar na 1ª ou 2ª classe dos navios ou nas classes intermediárias, desacompanhada do marido, se não mostrar que está legalmente separada de pessoa e bens; os menores que pretendam embarcar nas mesmas classes desacompanhados de pais ou tutores; os menores de 40 anos sujeitos ao recenseamento, ou ao serviço das tropas ativas, ou das tropas de reserva; aqueles que pretendam embarcar em 1ª ou 2ª classe ou classes intermediárias com a intenção de estabelecer residência fixa em países estrangeiros do ultramar.</p>
1919	Decreto nº 5:624, de 10 de Maio	<p>Acrescenta à definição de emigrante das Instruções de 25 de Novembro de 1912 os nacionais que pretendam sair pela fronteira terrestre para embarcar em 3ª classe, com o fim de se esquivarem ao cumprimento das disposições deste decreto. Cria o Comissariado Geral dos Serviços de Emigração. Obriga os agentes de emigração e as companhias que queiram aproveitar-se do serviço dos emigrantes a se habilitarem com licença para este fim concedida pelo Comissariado Geral dos Serviços de Emigração.</p> <p>Os agentes de emigração são obrigados a realizar com cada um dos emigrantes aliciados um contrato escrito, pelo qual o contratador se responsabiliza: pela segura expedição do emigrante e da sua bagagem até o ponto de destino; pela alimentação e acomodação do emigrante no porto de embarque, pela salubre acomodação a bordo e alimentação suficiente e higiénica durante a viagem; pelo tratamento e fornecimento gratuitos de médico e</p>

		remédios no caso de doença; pela restituição ao lugar no lugar de destino, em valor correspondente ao da entrega, em Portugal, de qualquer quantia recebida do emigrante a título de depósito em caso de rejeição do contratado; pela indemnização dos prejuízos causados, reembarque para Portugal e pagamento de despesas até a chegada ao domicílio. Proíbe a emigração aos indivíduos maiores de sessenta anos que pretendam partir espontaneamente sem vínculo de trabalho; aos que padeçam de doença ou enfermidade que os impossibilite de trabalhar; às mulheres solteiras, menores de vinte e cinco anos, não sujeitas ao pátrio poder ou tutela quando, por não serem acompanhadas de seus pais, tutores ou parentes; aos menores de catorze anos desacompanhados dos pais, tutores ou responsáveis. Obriga as companhias marítimas nacionais, ou estrangeiras, a: avisar as inspeções dos serviços de emigração com antecipação de cinco horas, pelo menos das chegadas de seus navios; a não fornecer bilhetes de passagens a emigrantes sem prévia apresentação do passaporte; a não fazer conduzir os passageiros para bordo antes de ali se encontrar o funcionário que tiver de fazer a fiscalização.
1927	Decreto nº 13: 166, de 28 de Janeiro	Torna obrigatória a apresentação de atestado de sanidade passado pelo funcionário de saúde do concelho de residência a todo indivíduo que pretenda emigrar
1927	decreto nº 13:620, de 28 de Abril	Aprova o <i>Regulamento Técnico dos Serviços de Assistência Médica e Proteção aos Emigrantes Portugueses</i> .
1929	Decreto nº 16:782, de 27 de Abril	Proíbe a emigração de indivíduos com mais de 14 anos e menos de 45 que não apresentem o certificado de passagem da 3ª para a 4ª classe do ensino primário elementar, com exceção dos anormais que emigrem na companhia de quem deles cuide e das mulheres casadas que acompanhem os maridos. O decreto entrou em vigor para os maiores de 14 e menores de 21 anos em agosto de 1929 e para os maiores de 21 e menores de 45 anos, em agosto de 1931.
1930	Decreto nº 19:029, de 13 de novembro	Aprova o <i>Regulamento dos Serviços de Assistência aos Emigrantes a bordo de avios nacionais ou estrangeiros</i> .
1932	Decreto-Lei nº 21.349, de 09 de Junho	Suspendeu a doutrina do Decreto nº 16: 782, continuando proibida a emigração dos maiores de 14 anos e menores de 21 que não apresentem o certificado de passagem da 3ª para a 4ª classe do

		ensino primário elementar, com exceção dos que: saibam ler e escrever; sigam na companhia dos pais, avós, irmãos ou tutores; sejam chamados por carta de chamada que garanta o sustento no lugar de destino; apresentem contrato de trabalho.
1944	Decreto nº 33: 917, de 5 de Setembro	Cria um novo modelo de passaporte, de harmonia com a Convenção Internacional de Genebra e define cinco tipos de passaporte: diplomático, especial, ordinário, para emigrantes, para estrangeiros em situação irregular.
1944	Decreto nº 33: 918, de 5 de Setembro	Determina a apresentação de passaporte para todo nacional e estrangeiro que pretenda entrar ou sair do território português. Define a finalidade e as formas de obtenção de cada um dos respetivos passaportes.
1944	Decreto nº 34.330, de 27 de Dezembro	Redefine o conceito de emigrante para efeito dos artigos nº 26 e 27 do decreto nº 33.918. São considerados emigrantes: os portugueses que pretendem sair do território nacional para trabalharem em país estrangeiro; as mulheres que acompanhem ou vão juntar-se ao marido emigrante; os parentes por consanguinidade em qualquer grau de linha reta ao até ao 3º grau da linha transversal de qualquer emigrante quando pretendam acompanhá-lo ou juntarem-se-lhe.
1947	Decreto-Lei nº 36:199, de 30 de Março	Suspende a emigração portuguesa, exceto quando feita ao abrigo de convenções ou acordos. Determina que o Governo, pelo Ministério do Interior definirá os princípios e disposições relativos à proteção do emigrante e ao condicionamento da emigração autorizada.
1947	Decreto-Lei nº 36:558, de 28 de Outubro	Cria, no Ministério do Interior, a Junta da Emigração.
1952	Decreto nº 38:969, de 27 de Outubro	Regula a execução do Decreto-Lei nº 38: 968, que reforça o princípio da obrigatoriedade do ensino primário elementar, reorganiza a assistência escolar; cria os cursos de educação de adultos; e promove uma campanha nacional contra o analfabetismo. Torna obrigatória a habilitação da 3ª classe para concessão de passaporte de emigrante a indivíduos com mais de 14 e menos de 35 anos.
1962	Decreto nº 44 427, de 29 de Junho	Define as bases do regime emigratório em Portugal.
1962	Decreto nº 44 428, de 29 de Junho	Estabelece as normas do condicionamento emigratório. São considerados emigrantes: os portugueses que saiam do território nacional para trabalhar em país estrangeiro; as mulheres que acompanham ou vão juntar-se aos maridos emigrantes; os parentes por consanguinidade em qualquer grau de linha reta ou até 3º grau de linha

		transversal de qualquer emigrante. Estabelece as condições para a concessão de passaporte para emigrar.
1965	Resolução do CM de 14 de Julho	Mantém o princípio geral da política emigratória expresso no Decreto-Lei nº 44: 427. Enquadra a política de emigração no conjunto da política nacional de emprego. Determina a criação do Serviço Nacional de Emprego.
1970	Resolução do CM de 2 de Julho	Ordena a revisão de toda a legislação vigente sobre a disciplina de emigração e proteção do emigrante. Determina a instituição de um organismo de âmbito nacional, responsável não só por coordenar, mas também por dinamizar todas as ações e serviços responsáveis pela política de emigração. Estabelece que na revisão da orgânica dos serviços de emigração, seja conferida aos Governos Cívicos competência nos processos de concessão de passaporte a emigrantes e seja promovida a coordenação entre o Serviço Nacional de Emprego e os organismos ultramarinos para incrementar o apoio à fixação no Ultramar.
1970	Decreto-Lei 402-70, de 22 de Agosto	Extingue a Junta da Emigração e cria na Presidência do Conselho o Secretariado Nacional da Emigração

Anexo 5 – Requerimento individual para emigrar (1954)

MODELO A

REQUERIMENTO INDIVIDUAL PARA EMIGRAR

Senhor Ministro do Interior
Excelência :

F natural de concelho
filho de e de , de anos de idade
(estado civil, indicando o nome, idade e filiação do cônjuge, sendo
casado), (profissão com indicação da classe e número
de anos em que a exerce), residente em , concelho de
..... , portador do bilhete de identidade n.º pas-
sado em / / , no Arquivo de Identificação de
desejando emigrar para (indicação do país e locali-
dade) a fim de (indicar os fins com que emigra),
conforme prova com os documentos que junta (indicar os docu-
mentos), solicita a V. Ex.^a se digne conceder-lhe a necessária
autorização, determinando que lhe seja concedido o respectivo
passaporte.

Pede Deferimento

..... , de de 19

(assinatura)

Nota: Para os indivíduos com idade compreendida entre os 14 e 35 anos,
não incluídos nas excepções do n.º 41, do requerimento deve constar o seguinte:

Confirmo que a letra e a assinatura do presente requerimento
são do impetrante e que o mesmo sabe ler e escrever.

..... , de de 19

O chefe da secretaria da Câmara Municipal

(assinatura)

(selo branco)

— 37

Anexo 6 – Atestado médico para emigrar (1957)

MODELO 6

ATESTADO MÉDICO PARA EMIGRAR

Eu, abaixo assinado, subdelegado de saúde do concelho de atesto que F de anos de idade, natural de, não apresenta à observação clínica sinais que permitam suspeitar de lepra, tuberculose, tracoma, ou de outras doenças contagiosas e bem assim de cancro, elefantíase ou de afecções mentais. Não sofre de cegueira ou de surdo-mudez e tendo declarado ir exercer a profissão de, não encontrei lesões que causem inaptidão para o trabalho (*).

Este atestado fica registado nesta Subdelegação (ou Delegação) sob o número

....., de de 19

(assinatura do Subdelegado)

.....

(*) A parte final deste período pode ser alterada se o médico sanitário verificar a existência de uma deformação ou doença crónica que não cause inaptidão para o mister que o interessado declarou ir exercer. Se o emigrante, sem condições para trabalhar, emigrar para juntar-se a pessoas de família, poderá modificar-se com essa declaração a parte final do mesmo período.

60

DOCUMENTAÇÃO

1. Documentação de Arquivo

Arquivo António de Oliveira Salazar: *Correspondência Oficial, Ministério do Interior (1946-1966)* – Direção Geral de Arquivos, Torre do Tombo.

Arquivo António Oliveira Salazar: *Correspondência Oficial, Presidência do Conselho (1957-1965)* – Direção Geral de Arquivos, Torre do Tombo.

Arquivo do Ministério da Administração Interna: *Gabinete do Ministro – Junta da Emigração (1947-1970)* – Direção Geral de Arquivos, Torre do Tombo.

Arquivo do Ministério dos Negócios Estrangeiros: *Repartição das Questões Económicas (1960-1970)* – Arquivo Histórico Diplomático.

Arquivo Histórico da Emigração e das Comunidades Portuguesas: *Fundo Documental e Iconográfico das Comunidades Portuguesas (1951-1974)* – Direção Geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas.

2. Publicações Periódicas

Boletín Oficial del Estado, 22 de Dezembro de 1960, nº 307.

Colecção Oficial da Legislação Portuguesa, 1842-1907.

Colecção das leis do Brazil, 1891-1945.

Diário do Governo, 1919-1970.

Diário de Notícias, 24 de Junho de 1964.

Diário do Ribatejo, 15 de Abril de 1973.

Diário das Sessões, nº 34, 10 de Abril de 1958.

3. Documentação Impressa

ANTÓNIO MANUEL BAPTISTA (1952), *Emigração. Conferência efectuada em 18 de Dezembro de 1952*. Lisboa: Ministério do Interior.

JUNTA DA EMIGRAÇÃO (1951), *Instrucções complementares para cumprimento por parte das equipas de assistência a bordo dos navios que transportam emigrantes portugueses*. Lisboa: Ministério do Interior.

JUNTA DA EMIGRAÇÃO (1951), *Instruções para as Câmaras Municipais*. Lisboa: Ministério do Interior.

JUNTA DA EMIGRAÇÃO (1951), *Instruções Regulamentares para cumprimento por parte das equipas a bordo de navios que transportem emigrantes portugueses*. Lisboa: Ministério do Interior.

JUNTA DA EMIGRAÇÃO (1954), *Instruções para as Câmaras Municipais*. Lisboa: Ministério do Interior.

JUNTA DA EMIGRAÇÃO (1957), *Instruções para as Câmaras Municipais*. Lisboa: Ministério do Interior.

JUNTA DA EMIGRAÇÃO (1958), *Elementos relativos à emigração portuguesa*. Lisboa: Ministério do Interior.

SILVA, FERNANDO EMYGDIO (1917), *Emigração Portuguesa*. Lisboa: s.e.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, JORGE FERNANDES (1993), *Os Brasileiros: emigração e retorno no Porto oitocentista*. Tese de Doutoramento, Faculdade de Letras da Universidade do Porto.
- ALVES, JORGE FERNANDES (1999), “Ler, escrever e contar na emigração oitocentista”. Separata da *Revista de História das Ideias*, Universidade de Coimbra.
- ALVES, JORGE FERNANDES (2004), “O brasileiro oitocentista – representações de um tipo social”, in: Vieira, Bendicta Duque (org.), *Grupos sociais e estratificação social em Portugal no século XIX*. Lisboa : ISCTE (C.E.H.C.P), pp. 193-199.
- ALVES, JORGE FERNANDES (2005) “Emigração e sanitarismo: Porto e Brasil no Século XIX”, *Ler História* (nº 48), pp. 141-156.
- ARAÚJO, ANTÓNIO DE (2007), *A lei de Salazar, estudos sobre a Constituição política de 1933*. Coimbra: Edições Tenacitas.
- ARROTEIA, JORGE CARVALHO (1983), *A emigração portuguesa suas origens e distribuição*. Lisboa: Instituto de Cultura e Língua Portuguesa.
- BAGANHA, MARIA IOANNIS (1994), “As correntes emigratórias portuguesas no século XX e seu impacto na economia nacional”, *Análise Social*, vol. XXIX (128), pp. 959-980.
- BRITO, JOSÉ MARIA BRANDÃO DE (1989), *A industrialização portuguesa no pós-Guerra (1948-1965): o condicionamento industrial*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- CABRAL, MANUEL VILLAVERDE (1976), “Sobre o fascismo e o seu advento em Portugal: ensaio de interpretação a pretexto de alguns livros recentes”, *Análise Social*, vol. XII (48), pp. 873-915.
- CAETANO, MARCELO (1975), *Depoimento*. Rio de Janeiro: Record.
- COITO, FELISBERTO MATOS FERNANDES (1952), Serviços médico-sociais para emigrantes, separata de *O Médico*, nº 69.
- COSME, JOÃO (2006) “As preocupações higio-sanitárias em Portugal (2ª metade do século XIX e princípio do século XX)”, *História – Revista da Faculdade de Letras*. Porto: III Série, vol. 7, pp. 181-195.
- CRUZ, MANUEL BRAGA DA (1988), *O Partido e o Estado no Salazarismo*. Lisboa: Presença.

- FAIRCLOUGH, NORMAN (2003), *Analysing Discourse: textual analysis for social research*, London: Routledge.
- FERNANDES, TIAGO (2006), *Nem ditadura, nem revolução: a ala liberal e o marcelismo (1968-1974)*. Lisboa: Dom Quixote.
- FOUCAULT, MICHEL (1969), *L'archéologie du savoir*. Paris: Gallimard, Bibliothèque des Sciences Humaines.
- FOUCAULT, MICHEL (1996), *A Ordem do discurso*. São Paulo: Loyola.
- FOUCAULT, MICHEL (2004 [1979]), "The crisis of medicine or the crisis of anti-medicine?", *Foucault Studies* (nº 1), pp. 5-19. Traduzido por: Edgar C. Knowlton Jr. e Clare O'Farrell
- FURTADO, CELSO (1975 [1ª ed. 1958]), *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Editora Nacional, 13ª ed.
- GODINHO, VITORINO MAGALHÃES (1978), "L'émigration portugaise (XVème-XXème siècle): une constante structurale et les réponses aux changements du monde", *Revista de História Económica e Social*, vol. 1, pp. 5-32.
- HESPANHA, ANTÓNIO MANUEL (1978), *A história do direito na História Social*. Lisboa: Livros Horizonte.
- HESPANHA, ANTÓNIO MANUEL (2003), "Categorias. Uma reflexão sobre a prática de classificar", *Análise Social*, vol. XXXIII (168), pp. 823-840.
- HESPANHA, ANTÓNIO MANUEL (2010), "Categorias. Um pouco de teoria da história". In: *Imbecillitas: As bem-aventuranças da inferioridade nas sociedades de Antigo Regime*. São Paulo: Annablume, pp. 13-45.
- KLEMPERER, VICTOR (2006), *The language of the Third Reich*. Nova York: Continuum International Publishing Group. Tradução de Martin Brady
- KREIENBRINK, AXEL (2009), "La política de emigración através de la historia del IEE", in: Luís M. Salgado, Maria José F. Vicente, Axel Kreienbrink, Carlos S. Díaz, Glória Sanz Lafuente (orgs.), *História del Instituto Español de Emigración: la política migratória exterior de España y el IEE del Franquismo a la Transición*". Madrid: Ministerio de Trabajo y Inmigración, pp. 13-33.
- LEITE, COSTA J. (1987), "A emigração portuguesa: a lei e os números (1855-1914)", *Análise Social*, vol. XXIII (97), pp. 463-480.
- MENDES, JOSÉ SACCHETTA RAMOS (2010), *Laços de sangue- privilégios e intolerância à imigração portuguesa no Brasil (1822-1945)*. Porto: Cepese e Fronteira do Caos.

- MENESES, MARIA PAULA (2010) “O «indígena» africano e o «colono» europeu: a construção da diferença por processos legais”, *E-cadernos do CES*, nº 7, pp. 68-93.
- NUNES, JOÃO PAULO AVELÃS (2000), “Tipologias de regimes políticos. Para uma leitura neomoderna do Estado Novo e do Nuevo Estado”, *Revista Portuguesa de História*, XXXVI, pp. 305-348.
- NUNES, JOÃO PAULO AVELÃS (2012), “Corporativismo e economia de guerra: o Salazarismo e a Segunda Guerra Mundial”, in: Fernando Rosas e Álvaro Garrido (orgs.), *Corporativismo, fascismos, Estado Novo*. Coimbra: Edições Almedina, pp. 165-177.
- PAIVA, ODAIR DA CRUZ (2008), “Migrações Internacionais pós Segunda Guerra Mundial: a influência dos EUA no controle e gestão dos deslocamentos populacionais nas décadas de 1940 a 1960”. Anais do XIX Encontro Regional de História: Poder, Violência e Exclusão. ANPUH/SP, 8 a 12 de Dezembro de 2008.
- PATRIARCA, FÁTIMA (2008), “Continuidade e Ruptura: as primeiras leis sociais de Marcello Caetano”, in: Manuel Villaverde Cabral, Karin Wall, Sofia Aboim, Filipe Carreira da Silva (orgs.), *Itinerários – a investigação nos 25 anos do ICS*. Lisboa: ICS, pp. 125-131.
- PAULO, HELOÍSA (2000), *Aqui também é Portugal: a colónia portuguesa do Brasil e o salazarismo*. Coimbra: Quarteto.
- PEREIRA, MIRIAM HALPERN (2002), *A política portuguesa de emigração (1850-1930)*. Bauru: EDUSC; Portugal: Instituto Camões.
- PEREIRA, MIRIAM HALPERN (2011), “A I República e a política de emigração”, in: Fernando de Sousa, Ismênia Martins, Lená Medeiros de Menezes, Maria Izilda Matos, Maria de Nazaré Sarges e Susana Serpa Silva (orgs.), *Um passaporte pra terra prometida*. Porto: Cepese e Fronteira do Caos, pp. 43-53.
- PEREIRA, VICTOR (2008), “La construction du problème de l’émigration – l’élite étatique & l’émigration portugaise vers la France (1957-1974)”, *Revue Agone – Histoire, Politique & Sociologie*, nº 40, pp.61-80.
- PEREIRA, VICTOR (2009), “Emigração e desenvolvimento da Previdência Social em Portugal”, *Análise Social*, vol. XLIV (192), pp.471-510.
- PEREIRA, VICTOR (2010), “«Ainda não se sabe qual é o pensamento de Sua Excelência Presidente do Conselho». O Estado português perante a emigração para a França (1957-1968)”, in: Domingos, Nuno e Victor Pereira (orgs.), *O Estado Novo em Questão*. Lisboa: Edições 70, pp. 42-79.

- PEREIRA, VICTOR (2010/11), “Ni héros, ni escrocs: les passeurs portugais (1957-1974)”, *Plein droit*, nº 84, p. 12-16.
- PEREIRA, VICTOR (2012), *La dictature de Salazar face à l’émigration: l’État portugaise et ses migrants en France (1947-1974)*. Paris: Presses des Sciences Po.
- PINTO, ANTÓNIO COSTA (1992), *O salazarismo e o fascismo europeu: problemas de interpretação nas ciências sociais*. Lisboa: Editorial Estampa.
- PINTO, ANTÓNIO COSTA (2004), “A queda da I República portuguesa: uma interpretação”, in: Manuel Baiôa (ed.), *Elites e poder. A crise do sistema liberal em Portugal e Espanha (1918-1931)*. Lisboa: Edições Colibri, pp. 165-183.
- RESENDE, VIVIANE DE MELO E RAMALHO VIVIANE (2006), *Análise de discurso crítica*. São Paulo: Contexto.
- RIBEIRO, CASSOLA (1986), *Emigração Portuguesa: aspectos relevantes relativos às políticas adoptadas no domínio da emigração portuguesa, desde a última guerra mundial. Contribuições para o seu estudo*. Lisboa: Secretaria de Estado das Comunidades Portuguesas, Instituto de Apoio à Emigração e às Comunidades Portuguesas, Centro de Estudos.
- RIBEIRO, CASSOLA (1987) *Emigração portuguesa: regulamentação emigratória do Liberalismo ao fim da Segunda Guerra Mundial. Contribuição para o seu estudo*. Porto: Secretaria de Estado das Comunidades Portuguesas, Instituto de apoio à emigração e às comunidades portuguesas – Centro de Estudos.
- ROCHA-TRINDADE, MARIA BEATRIZ (1982), *Da emigração às comunidades portuguesas*. Lisboa: Conhecer.
- ROLLO, MARIA FERNANDA (2012), “Desmandos da Organização Corporativa e Reencontros do Corporativismo no Rescaldo da II Guerra. O Inquérito à Organização Corporativa em 1947”, in: Fernando Rosas e Álvaro Garrido (orgs.), *Corporativismo, Fascismos, Estado Novo*. Coimbra, Almedina, pp. 191-227.
- ROSAS, FERNANDO (1999) “O marcelismo ou a falência da política de transição no Estado Novo” in: Brandão de Brito (dir.), *Do marcelismo ao fim do Império*. Braga: Círculo de Leitores, pp. 15-60.
- ROSAS, FERNANDO (2000), *Salazarismo e Fomento económico: o primado do político na História Económica do Estado Novo*. Lisboa: Editorial de Notícias.
- ROSAS, FERNANDO (2001), “O Salazarismo e o Homem Novo: ensaio sobre o Estado Novo e a questão do totalitarismo”, *Análise Social*, vol. XXXV (157), pp. 1031-1054.

SERRÃO, JOEL (1970), “Conspecto Histórico da emigração portuguesa”, *Análise Social*, ano 8, nº 32, pp. 597-617.

SERRÃO, JOEL (1977 [1ª ed. 1972]), *A emigração portuguesa*. Lisboa: Livros Horizonte, 3ª edição.

TORGAL, LUÍS REIS (2010), “Estado Novo e Intolerância: repressão e reprodução ideológica), *in: Maria Luiza Tucci Carneiro e Frederico Croci (orgs.), Tempos de Fascismos: ideologia, Intolerância, Imaginário*. São Paulo: Edusp, pp. 105-140.

TORPEY, JHON (2000), *L'invention du passeport – États, citoyenneté et surveillance*. Paris: Belin.

VAN LEEUWEN, THEO (2007), “Legitimation in discourse and communication”, *Discourse & Communication*, vol 1(1) pp. 91-112.

ÍNDICE DOS ANEXOS

Anexo 1 – Decreto-Lei nº 36:558, de 28 de Outubro de 1947. Diários do Governo, I Série, nº 250	137
Anexo 2 – Decreto-Lei nº 44: 427, de 29 de Junho de 1962 e Decreto nº 44: 428, de 29 de Junho de 1962. Diários do Governo, I Série, nº 147	141
Anexo 3 – Decreto-Lei nº 402/70, de 22 de Agosto de 1970. Diários do Governo, I Série, nº 194	145
Anexo 4 – Tabela da legislação portuguesa de emigração (1855-1970).....	149
Anexo 5 – Requerimento individual para emigrar (1954).....	155
Anexo 6 – Atestado médico para emigrar (1957).....	157