

Leituras sobre a emigração em Portugal – revisitar *O Problema da Emigração*, de Afonso Costa

por Jorge Fernandes Alves¹

Na sequência de um projecto pessoal de indagação sobre as leituras produzidas por autores portugueses sobre a emigração², este texto procura revisitar uma das obras que, pela notoriedade do seu autor e pelo seu valor intrínseco, mais referências proporcionou - *O Problema da Emigração*, de Afonso Costa (1911). Texto que o autor pretendia inserido num conjunto mais amplo, a saber, *Estudos de Economia Nacional*, de que o título referido seria o primeiro volume, objectivo que ficou pela caminho, dada a trajectória política entretanto desenvolvida pelo autor³.

Na altura, Afonso Costa era ministro da Justiça do Governo Provisório da República e, depois do ensino de Direito na Universidade de Coimbra, concorria à cadeira de Economia Política da então Escola Politécnica de Lisboa, para cujo concurso apresentava o texto em referência, com data de apresentação de 20 de Fevereiro de 1911. A Escola Politécnica seria uma das instituições que viria a integrar, pouco depois, a então criada Universidade de Lisboa, o que ocorreu por decreto por decreto de 22 de Março de 1911. Aqui Afonso Costa viria a ser um dos fundadores e o primeiro director da Faculdade de Estudos Sociais e de Direito (depois Faculdade de Direito) de Lisboa (1913)⁴.

Embora o autor, num tom despretensioso, fizesse questão de apresentar o livro como uma introdução ao tema, escrito em poucas horas em face de uma exigência legal, a sua responsabilidade intelectual e política conferiram ao texto um lugar central nos estudos sobre a problemática migratória da altura, configurando, pelo menos, uma ideia influente no pensamento republicano sobre a emigração, ajudando a compreender as posições e medidas legislativas neste domínio no novo regime político, embora seja obra que só responsabiliza o autor. Como encarava Afonso Costa, no desabrochar da República, a emigração, como a explicava, que soluções propunha para o seu enquadramento político, numa altura em que o seu fluxo se ampliava desmesuradamente?

I.

Fenómeno geral, a emigração surgia, na altura, como um objecto do maior interesse científico e político, pois, pela sua natureza de relação entre estados e amplitude quantitativa, suscitava a ambição, comungada

¹ Investigador do CITCEM. Faculdade de Letras da Universidade do Porto

² ALVES, 2009.

³ COSTA, 1911.

⁴ Afonso Costa (Seia, 1871 - Paris, 1937) licenciou-se em Direito na Universidade de Coimbra (1894) e aí se doutorou com tese sobre *A Igreja e a Questão Social* (1895). De imediato se tornou professor na Universidade, advogado e um importante militante republicano, sendo eleito deputado pelo PRP em 1899 e 1900 (Porto) e novamente em 1906-07, 1908 e 1910, tornando-se um dos deputados mais combativos, dada a sua energia e capacidade oratória. Além de parlamentar após a instauração da República, foi Ministro da Justiça no Governo Provisório (1910-1911). Foi o líder do PRP depois do Congresso de 1911, o qual recebeu então a designação de Partido Democrático. Assumiu a Presidência do Ministério em 1913-1914, 1915-1916 e 1917, sobraçando ainda a pasta das Finanças em 1913-1914 e 1915-1917. Após a primeira guerra mundial, foi o presidente das delegações portuguesas à Conferência da Paz (1919) e, depois, à Sociedade das Nações (1920 e 1925-1926), tendo presidido à sua Assembleia Geral (1926). Morreu em Paris, exilado, durante o Estado Novo.

por Afonso Costa, de se criar uma legislação internacional de forma a garantir o “facto da transfusão de uns noutros povos” no âmbito dos direitos da natureza humana e da sociedade universal. Um objectivo central do autor era o de compreender a emigração enquanto fenómeno global, tendo em conta os novos tipos de estudos que procuravam “leis caracterizadamente científicas” nos dados da demografia, então saber emergente e em forte evolução, particularmente em Itália, onde a emigração anual atingia números avassaladores, suscitando múltiplas análises. Sendo a emigração uma “questão de que depende a vida da Nação”, Afonso Costa procurava chamar a atenção para a necessidade de a resolver cientificamente bem como indicar a sua evolução futura, “desde que o Estado, dentro da sua limitada esfera de acção, cumpra o dever de assistência em relação aos emigrantes, e exerça a função de coordenação e impulso das forças económicas nacionais de modo a produzir rapidamente um melhoramento sensível nas condições de vida das classes populares”⁵.

II. O estudo inicia-se com um capítulo sobre a evolução e o estado da emigração em geral, recorrendo à caracterização teórica, com recurso aos autores hoje clássicos, e, sobretudo, à sua caracterização quantitativa, disponibilizando múltiplos quadros estatísticos relativos aos principais países de emissão e de destino, o que permitia a análise comparativa. A uma função de “povoamento civilizador” que se desencadeou desde a antiguidade, e de que o continente americano era o exemplo mais expressivo, acrescia uma outra função eminente nos novos tempos: “atenuar quotidianamente as diferenças de condição entre os povos da terra”⁶.

Pertinente neste capítulo é a informação histórica sobre os tratamentos estatísticos da emigração e sua qualidade nos vários países, um fenómeno generalizado dos meados do século XIX, embora alguns países tenham tomado a dianteira (Inglaterra em 1814 e alguns estados alemães nos anos 30 e 40, bem como Bélgica (1841) e Holanda (1847)). A doutrina malthusiana, para quem a emigração, para além da contenção da natalidade, era também uma das soluções para o excesso de gente, ganhara já expressão antes de Malthus na própria Inglaterra, desde os inícios do século XVIII, com o processo das *enclosures* e das leis dos pobres, as quais incluíam a emigração com transporte gratuito para a América. Era um movimento sustentado, “colossal”, que, no século XIX, após a introdução da máquina a vapor e o licenciamento dos veteranos de guerra, passou a oscilar (sobretudo a partir da década de 1830) entre a casa dos cem mil a trezentos mil emigrantes anuais, para cujo apoio e acompanhamento havia uma agência geral de emigração, subvencionando transportes e apontando destinos (Estados Unidos, Canadá, Cabo da Boa Esperança, Austrália...). Os números, ainda que contrapostos por significativa imigração de retorno, são impressionantes, para um país da dianteira europeia e forte industrialização: considerando ingleses, escoceses e irlandeses, Afonso Costa afirma que “de 1815 a 1909, emigraram de Inglaterra 19 564 894 indivíduos, sendo 12 775 658 para os Estados Unidos, 3 293 800 para as colónias inglesas da América do Norte (Canadá), 2 006 493 para a Austrália e Nova Zelândia e 1 488 943 para a África do Sul e outros pontos”⁷.

E Afonso Costa concluía: “a lição que nos dão os números e os factos da Inglaterra acerca do seu movimento migratório é ao mesmo tempo simples e decisiva: a emigração não diminui nem aumenta, não é má nem é boa, porque se proíba ou facilite. Fenómeno ligado como nenhum outro a todas as vicissitudes e prosperidades de um povo, a emigração constitui a melhor base de estudo da evolução económica das nações em que se produz, quer activa quer passivamente”⁸.

Das vicissitudes da emigração alemã sublinhava o autor os diversos surtos conjunturais e dificuldades de instalação iniciais nas colónias norte-americanas, o que levou os alemães a terem depois um cuidado especial

⁵ COSTA, 1911:7.

⁶ COSTA, 1911:11.

⁷ COSTA, 1911:19.

⁸ COSTA, 1911:25.

com o país de destino: “Por vezes reúnem-se diversas famílias e procuram saber as condições de trabalho e os eventuais benefícios que lhes oferecem os governos, especialmente os da América Central e Meridional. Se obtêm concessões de terras, repartem-nas proporcionalmente às necessidades e ao capital de cada um. Seria excelente que todos os emigrantes, sobretudo os nossos portugueses, procedessem sempre com este cuidado”⁹. Se, entretanto, a emigração alemã diminuía com o crescimento económico da Alemanha, a verdade é que os alemães eram objecto de atracção acrescida por parte de alguns países (Chile, Peru, México e outros) que desenvolviam acções de recrutamento específicas, tendo em conta a actividade, instrução, espírito prático e tendência de fixação que apresentavam. Os esforços de atracção de alemães saíam baldados pelos finais do século XIX, os quais tinham a apoiá-los sociedades de protecção e jornais “destinados a animar a emigração”, mas cujas saídas diminuían em função do crescimento industrial. Além disso, a tendência era para a transformação da emigração permanente em temporária, mudança pouco estimada pelos países de destino, mas, segundo Afonso Costa, “a mais profícua para o povo que fornece os emigrantes”.

A Bélgica apresentava-se como um caso de estudo interessante, pois os seus operários, habilitados na actividade industrial, eram procurados por outros países e não aceitavam remunerações inferiores a determinados padrões, o que considerariam humilhante, pelo que preferiam partir, recebendo o país imigrantes de outras proveniências para compensação do respectivo mercado de trabalho.

Os casos nacionais sucediam-se no estudo de Afonso Costa, na sua exuberância estatística: Holanda, Suécia, Noruega, Dinamarca, com picos relativamente elevados; Áustria e Hungria, exemplos típicos de emigração persistente, de natureza familiar, sem retorno. O caso da emigração russa era, para Afonso Costa, o desmentido do preconceito que associava a emigração à alta densidade populacional. Nem a pequena e florescente Suíça escapava ao fluxo migratório.

Nos países latinos, o contraste vinha de França, país com uma emigração muito reduzida: “É uma felicidade para a França que não haja na sua população, nem o amor das aventuras, nem a necessidade urgente de melhorar a situação, de que houvesse de resultar o desenvolvimento emigratório; porque, tendo pequeno ou nulo aumento de nascimentos sobre os óbitos, qualquer acréscimo de emigração viria agravar o perigo de despovoação de que a grande republica se mostra um tanto ameaçada”¹⁰.

Em sentido contrário, a Itália apresentava desde o último quartel do século XIX o movimento emigratório mais expressivo, saltando, em números oficiais, da ordem dos 100 mil para subir para a casa dos 200/300 mil e tocar os 700 mil em 1905 e 1906, embora com uma componente importante de emigração temporária, mas também uma elevada proporção de clandestinidade. Uma emigração tão massiva, tendo como destinos principais os Estados Unidos, Argentina e Brasil, mas com uma grande dispersão por outros países americanos, incluindo ainda os europeus (com destaque para a França, Alemanha, Áustria e Hungria). Integrava componentes tão desqualificadas que era reconhecidamente uma “emigração indesejável” em múltiplos destinos, sendo os italianos considerados como os “chineses da Europa”, segunda uma transcrição utilizada de De Luca (*Della Emigrazione Europea*, 1909). A Espanha completava o quadro. E o Japão era objecto de uma larga nota de rodapé pelo crescente envio de emigrantes para países onde concorriam com os europeus.

III. O quadro do movimento migratório de Portugal mereceu naturalmente a Afonso Costa uma análise mais detalhada. Evolução dos volumes da população e a densidade geral e regional, na sua desigual distribuição, mereceram a atenção inicial, sublinhando o autor desde logo a sua convicção da baixa ou nula influência da densidade como causa emigratória. Evoca a fundamentação histórica ligada às descobertas marítimas e

.....
⁹ COSTA, 1911:30.

¹⁰ COSTA, 1911:54.

sequente colonização, pelo que a “emigração tornou-se uma necessidade orgânica do povo português”, valorizando a ligação popular especial ao Brasil, que os dirigentes políticos anteriores não teriam sabido aproveitar, laços que a República estaria a tentar recuperar, na senda do que já vinha fazendo a Sociedade de Geografia.

Mas o óbvio não escapava a Afonso Costa: “é certo que a emigração portuguesa tomou nos últimos anos caracteres realmente alarmantes, não por ela mesma, mas pelo que significava de destruição e quase morte no organismo económico da nação”¹¹. E falava de uma política de acordos bilaterais para a promoção de uma nova política económica internacional que facilitasse as exportações, com uma esperança forte: “com este esforço de vida, a emigração portuguesa perderá dentro de poucos anos o seu aspecto doloroso, patológico, para assumir os caracteres de um fenómeno normal, eminentemente profícuo, e intimamente ligado, nas suas origens e funções, como no seu movimento, à própria vida da nação”¹².

A análise causal resvalava para a crítica aos últimos anos de governo da monarquia, constituindo um dos trechos mais contundentes do estudo:

“Por agora, estamos ainda em presença de uma emigração que quase nos envergonha e que, incontestavelmente, atesta a nossa profunda miséria fisiológica. As crises dos últimos anos tinham arrancado ao país toda a seiva. Uma administração pública esbanjadora deu alento ao critério parasitário de muitos proprietários rurais, e daí resultou que a agricultura, especialmente no que respeita ao vinho e ao cereal, desceu a um estado de inferioridade quase incomportável. Em muitas regiões do Norte cessou, ou pelo menos diminuiu numa proporção de 50 por cento, todo o trabalho agrícola. Os terrenos da vinha foram abandonados e ainda hoje se encontram muitos em pousio.

Por estas e outras causas graves a população agrícola viu-se reduzida à mais crucial miséria. Os géneros de primeira necessidade encareceram. Os impostos atingiram o pobre por todas as formas. O mal estar tornou-se geral. Foi nestas circunstâncias que a nossa emigração tomou o carácter alarmante que as estatísticas nos revelam. Não é o fenómeno em si que é mau; antes, de dentro da nossa desgraça colectiva que a fez multiplicar, a emigração tem ainda virtude para trazer ao organismo nacional o alento das remessas de ouro do Brasil, sem o qual, porventura, não teríamos resistido a tantas provações. O que é mau é o carácter de violência, de irresistível necessidade, quase de forçada expulsão, que a situação cruel em que se debatia o povo português lhe impôs brutalmente. Já não era uma emigração, mas uma fuga desvairada. Não era um fenómeno económico normal de um povo: era consequência de uma doença geral, era o êxodo para não morrer”¹³.

Dramatização clara, de quem não consegue disfarçar um registo político, embora na senda de outros discursos emotivos sobre a emigração, como era o de Oliveira Martins, o mais exemplar neste domínio, pois motivos para dramatizar não faltavam!

Seguiam-se as estatísticas, de 1872 a 1909, a revelar a intensificação da emigração nos últimos anos. Dos 17284 emigrantes em 1872, andava-se agora na casa dos 40 mil, em números oficiais, apesar de, pela aplicação da Lei de 25 de Abril de 1907, passarem a contar só como emigrantes, para fins estatísticos, os passageiros de 3º classe, esquecendo-se os de 1ª e 2ª e os que partiam para as colónias africanas ou qualquer ponto da Europa. Faltava ainda a emigração clandestina para aferir o movimento da população, mas Afonso Costa considerava que esta era “mais que fartamente compensada pela imigração, de que também não há números em Portugal, mas pelas estatísticas do Brasil e dos Estados Unidos se apura não dever ser inferior à quarta parte nem superior ao terço dos emigrantes”. Se o saldo fisiológico comportava a perda emigratória, o que o autor considerava perigoso era a “proporção crescente de menores e de mulheres, com a forte percentagem de analfabetos e com a ausência de qualquer preparação no pessoal emigrantes”, o que já evidenciava a passagem da emigração temporária a permanente, ou seja, a partida de “famílias inteiras, na maior parte dispostas a desnacionalizarem-se, ficando por lá”¹⁴.

.....
¹¹ COSTA, 1911:73.

¹² COSTA, 1911:74.

¹³ COSTA, 1911:74-75.

¹⁴ COSTA, 1911:83-84.

A desqualificação era outra dimensão apontada, com o recrutamento a fazer-se, crescentemente, nas camadas mais pobres e analfabetos, principalmente nas ilhas adjacentes, onde o analfabetismo rondava os 80%, enquanto nos continente se ficaria pelos 50%. Levantava Afonso Costa o temor recorrente da nossa emigração ser ultrapassada pela de outras nacionalidades, transcrevendo as afirmações nesse sentido insertas num conhecido relatório consular do Rio de Janeiro de 1909, revelando que nas grandes obras os administradores, engenheiros, arquitectos eram ingleses, alemães ou belgas e o grosseiro trabalhador era português. Ora o Brasil continuava a ser o principal destino, ainda mais desde que a Lei Áurea, de 3.5.1888, abolira a escravatura, surgindo então novas políticas de atracção dos europeus, ainda que os Estados Unidos, com os inícios do século XX, começassem a ter algum significado quantitativo enquanto destino do emigrante português (sobretudo a partir dos Açores). A relação histórica entre brasileiros e portugueses explicava a preferência persistente e as formas de emigração relativamente a outros povos:

“Os portugueses constituem para o Brasil a chamada emigração espontânea, visto que quase só eles vão à sua custa para lá. A maioria dos outros imigrantes entra ali por contratos celebrados, ou directamente em nome do governo do Brasil, ou por agentes de companhias colonizadoras. Os nossos cônsules têm por muitas vezes chamado a atenção do governo e, através dele, do país, para as desgraçadas condições em que os portugueses se apresentam no Brasil, inteiramente à mercê do acaso e quase desprovidos dos mais elementares meios de luta. É tempo de encarar o problema de face, como já o estão fazendo o nosso Ministério dos Estrangeiros e os seus delegados, diplomático e consular, no Rio de Janeiro”¹⁵.

III

Afonso Costa procurou elucidar as relações de causa e efeito na emigração, recorrendo sistematicamente às teses expendidas neste domínio por vários autores e sua eventual aplicação ao caso português.

A mais recorrente, em termos gerais, era a da relação entre emigração e densidade, numa perspectiva de equilíbrio entre vasos comunicantes (Bordier), não esquecendo a tentativa de formulação de uma lei, pela qual a emigração se iniciava quando a densidade atingisse 86 h/km² (Stanley). Já outros falavam da desproporção entre necessidades da população e recursos (Anselmo de Andrade, Marnoco e Sousa). Causas demasiado genéricas, que Afonso Costa pretendia aprofundar. Considera então o caso da Irlanda para falar da profunda desigualdade, das leis injustas, das antipatias regionais a causarem infelicidade e miséria aos Irlandeses, provocando uma *emigração patológica*. Já o caso da Inglaterra seria o de um país em que a industrialização trouxe trabalho, embora a par de um fenómeno de pauperismo, mas os operários ganhavam bem e os rurais acorriam às cidades para trabalharem na indústria, logo não era a miséria a causa da emigração, pelo que a originária deste país se poderia considerar uma *emigração normal*, “determinada pela necessidade de criar utilidades novas para o bem geral”, estimulada pelo “egoísmo individual, pela ambição e desejo de riquezas”, fenómenos inerentes a “leis sociológicas da constituição e desenvolvimento das sociedades”.

Esse dualismo classificatório aplicado à emigração - patológica e normal - passa a ser a chave interpretativa de Afonso Costa, tomada como referência para passar em revista a de outros povos. Assim, as transformações sociais e políticas operadas na Alemanha subjazem à sua emigração normal que corria em paralelo com a prosperidade industrial, acontecendo uma emigração relativamente moderada como expressão da maturidade económica e política da respectiva sociedade, o mesmo se aplicaria aos casos da Bélgica, da Holanda, da Suíça e da França.

Entretanto, olhando para os outros povos da Europa, a emigração aparecia-lhe com características semelhantes à da Irlanda: alguns países tendiam para a normalização, aplicando políticas de equidade, com

¹⁵ COSTA, 1911:90.

a emigração a mostrar tendências de decréscimo (Dinamarca, Noruega, Suécia); mas havia países em que se fugia pela emigração ao sofrimento vivido nas camadas trabalhadoras da sociedade - era o caso da Rússia, com poucas terras aplicadas à cultura de cereais e criação de gado, apesar da imensidão da estepe, a propriedade mal dividida, a população mal distribuída, as indústrias ainda em estado embrionário, o povo conservado na mais profunda ignorância e dominado por uma superstição embrutecedora. Embora com gravidade desigual, a patologia social conducente à emigração tocava a Áustria, a Hungria, a Espanha, a Itália. O caso de Itália era um verdadeiro laboratório para a compreensão da emigração: a maior parte do território estava cultivada, as tentativas de colonização interna não funcionaram (“sonho de economistas de gabinete quando é defendida como remédio para a emigração”), importaria essencialmente melhorar as “condições económicas da classe operária, quer sob o ponto de vista da educação profissional dela, quer sob o ponto de vista da remuneração do seu trabalho”¹⁶, bem como aumentar a produtividade dos solos. Que conclusões tirava Afonso Costa?

“Há, pois, na Europa povos que estão bem, de onde se emigra utilmente, e povos que estão mal, de onde o emigrante foge num grito de desespero, de agonia. Façamos que Portugal passe desta aviltante categoria para aquela classe nobilitante. Evitemos por todas as formas, mas sobretudo pelo melhoramento das condições de vida do povo, que se repita o espectáculo atroz, a que acabamos de assistir, da emigração definitiva, para sempre, da fuga à miséria, do arrastamento impiedoso de famílias inteiras de Trás-os-Montes e do Alentejo para o arquipélago de Sandwich na Oceânia! Centenares de crianças, de mulheres, de rapazes na idade adolescente, expatriaram-se para fugir à fome. Pintaram-lhes com cores fagueiras a terra distante, onde vão definitivamente viver. Mas não foi só por isso que emigraram. Eles pressentiram que esta fuga desordenada, este abandono do lar, esta sujeição de quase escravos, ia dar-lhes, enfim, dias menos angustiosos de trabalho e remuneração. É pena que as leis permitissem a propaganda que os engodou, e que não existisse alguém nas suas terras suficientemente instruído para poder contrapor à fantasia a realidade. Mas ainda é mais triste que Portugal chegasse à situação económica precária, que estes factos revelam. Oxalá que eles venham contribuir para que o problema da situação das classes trabalhadoras desde já se estude racionalmente, sem preconceitos de partidos ou de escolas, formulando-se o plano geral da sua solução, e tomando-se todas as precauções para que haja de ser executado sucessivamente.

Agora que se procura dar a este povo a sua nova constituição política, faça-se também a sua constituição económica, e respeitem-se ambas com a mesma enternecida dedicação”¹⁷.

Afonso Costa chamava, no entanto, a necessidade de, ao lado do estado económico de um povo, salvar o seu estado político, as condições religiosas, psicológicas, intelectuais e físicas. O que passava por impedir o despotismo, assegurar a liberdade de consciência, impedir o “desgosto de viver dentro de um país mal administrado, em que a injustiça, a improbidade e o mal triunfam nas leis e nas instituições” (o “isto dá vontade de morrer”, de Herculano, que para muitos era emigrar para longe); ou ainda corrigir a informação que resultava da comunicação entre emigrados e futuros emigrantes, para impedir a sugestão fantasiosa de sucesso pelos que se repatriam ou enviam economias. As causas intelectuais para a emigração eram menores em populações instruídas: “a falta de educação e de instrução favorece sempre a emigração nociva e obsta à emigração útil”. Era por causa da chaga do analfabetismo, segundo o autor, que se tornou moda ou epidemia nas camadas populares o propósito de emigrar: “urge pois que o povo seja instruído e educado. Essa é a principal, a mais urgente e a mais útil de todas as medidas que um governo pode tomar acerca da emigração. Com ela tudo dará resultado profícuo com maior ou menor rapidez¹⁸”. Havia ainda a considerar causas físicas, étnicas, jurídicas (caso do serviço militar e a repugnância pelas suas normas).

Enfim: “a emigração não produz efeitos perniciosos nas populações dos países de que se emigra”, com os factos a desmentirem as teorias sobre o desfalque dos melhores elementos da sociedade, pois os emigrantes

¹⁶ COSTA, 1911:106.

¹⁷ COSTA, 1911:107-108.

¹⁸ COSTA, 1911:110.

nunca constituíram a maior parte dos elementos válidos de um povo. Por outro lado, “a emigração exerce uma enorme influência na formação dos países de destino”. Ao mesmo tempo, a emigração exerce uma influência profunda na moralidade, nos costumes e na própria condição dos emigrantes e das suas famílias¹⁹, pelas novas actividades e contactos que favorece. E Afonso Costa também não atribuía grande importância ao problema tantas vezes levantado da exportação de capitais que um emigrante produzia, relativamente ao que valia em si próprio, enquanto capital humano, e ao que leva consigo, aspectos que discute à luz das teorias da época, mas avaliava que o retorno monetário compensava largamente as saídas neste domínio. E considerava fundamental a emigração como elemento adjuvante no crescimento da economia, pois o emigrante “vai procurar realizar maior riqueza para a trazer mais tarde para dentro da sua pátria. Esta doutrina é tanto mais legítima, que sem ela não seria possível o desenvolvimento que tem tido a economia portuguesa. O que nos falta é precisamente o capital, e a nossa emigração, longe de o desperdiçar e levar para fora, aumenta-o pelas remessas das suas melhores economias, dando ao nosso depauperado organismo um permanente revigoramento²⁰”. Valores de remessas que, reconhecendo as dificuldades de cálculo por escassez de informação, acaba por avaliar, para a época, em 22 mil contos de réis anuais, sublinhando:

“Péssima como é, a nossa emigração é que nos salva. São os emigrantes que mais concorrem para sustentar o país, que os não sustentou a eles. São os pobres beirões e minhotos, que daqui foram rotos e famintos, que pagam de lá, do Brasil, as custas do descabro em que o país viveu durante tantos anos. Vale-nos, de facto, a emigração nos nossos apuros de contabilidade internacional”²¹.

IV

O que podia fazer o Estado no movimento da emigração? Na altura da publicação do texto, longe ia o tempo do “laissez faire; laissez passer”, consagrando-se o papel do Estado intervencionista neste domínio, mesmo para os liberais mais empedernidos. Isso acontecia genericamente em todos os países emissores, nuns casos seguindo modelos autoritários (proibindo ou impondo a emigração), modelos proteccionistas (promovendo a emigração como forma de resolver o pauperismo ou para a colonização de territórios ultramarinos) ou modelos regulamentadores (numa posição neutra sobre as partidas, mas vigiadas através de imposições, licenças e multas). Posições que podem ser lidas numa linha evolutiva, em que ao medo do despovoamento (suscitando proibições) se sucedia o medo da escassez de subsistências (suscitando tolerância para com as partidas), bem como um atenção aos direitos individuais de liberdade de circulação, discutindo-se, porém, a diferença entre emigrante e viajante, o que, em vários casos, se começou a reflectir nos procedimentos administrativos.

À época, a esfera da intervenção do Estado era essencialmente de natureza regulamentadora, embora especialmente vocacionada para a emigração transatlântica, com legislação que deveria garantir a liberdade de acção do emigrante perante a actividade de recrutamento e seus agentes, garantir a segurança pessoal e a assistência nas viagens, bem como difundir informação sobre os lugares de destino. Mas deveria também articular-se internacionalmente através de tratados entre os países em relação no processo de forma a garantir previamente procedimentos vários, domínio em que os resultados foram sempre escassos e nunca assumiram carácter multilateral, ficando-se por alguns casos de acordos bilaterais com reduzida incidência. A Inglaterra dispunha de comissários dependentes do ministério do comércio, regulava a função de agentes de emigração, fixava condições de embarque e condições sanitárias dos navios, numa linha mercantil. Embora em alguns

¹⁹ COSTA, 1911:118.

²⁰ COSTA, 1911:121.

²¹ COSTA, 1911:129.

países tenha havido disposições e/ou discussão sobre medidas proibitivas, na altura do estudo, Alemanha, Bélgica, Holanda, Noruega, Dinamarca, Áustria, Suíça, bem como França, Itália e Espanha, asseguravam a liberdade de emigração, com regulamentos diversos que acautelavam problemas com agentes de recrutamento, regras de partida, protecção moral e sanitária na viagem, tendo-se verificado graduais restrições relativas aos abusos e burlas dos intervenientes no processo. Em termos gerais, pode dizer-se que mantinham um mesmo padrão legislativo, o qual passou, cronologicamente, pelas fases de restringir, liberalizar, regular, embora depois o nível de vigilância ou de protecção efectiva não fosse assegurado de igual forma pelos vários países.

Mas Afonso Costa sublinhava a dificuldade de legislação do domínio migratório, dado que as leis de emigração não poderiam chocar com as leis de imigração nos países de destino, cujos critérios, depois de fases de ampla liberdade e políticas de forte atracção, passava agora por critérios de proibição, de taxas de entrada e de selecção, com mecanismo de recepção e de fiscalização. Sobretudo, a partir do regulamento de 1 de Julho de 1907, os Estados Unidos tomaram muitas medidas restritivas, quer em relação a certos povos ou raças (proibição de entrada de chineses), mas também em relação a situações sociais indesejáveis, como certos tipos de doenças, miséria, condenados, anarquistas, polígamos, prostitutas, trabalhadores contratados com viagem paga, mulheres grávidas não casadas (ou grávidas casadas se o marido ficar no país de origem), os menores de 16 anos não acompanhados pelos pais, tendo criado comissões de exame para verificação dos imigrantes²². Alguns dos procedimentos dos Estados Unidos eram seguidos de perto pelo Canadá e outros (Panamá, Cuba, Venezuela, Uruguai, Paraguai). Já o Brasil, continuando preocupado em atrair europeus, oferecia subsídios e terrenos à instalação de agricultores, o mesmo acontecendo na Argentina. Medidas restritivas verificavam-se também na Austrália e Nova Zelândia, nomeadamente em relação aos analfabetos, os que não soubesse ler e escrever numa das línguas europeias, medida que já estava em discussão nos Estados Unidos e em outros países embora ainda em fase de rejeição.

Ao referenciar em linhas gerais o estado da legislação sobre emigração e imigração no mundo, Afonso Costa procurava extrair os sentidos mais significativos, verificando a tendência para repelir os “maus imigrantes”: “não tardará que os próprios países da América do Sul mais desenvolvidos, a Argentina e o Brasil, tendo ao seu dispor milhões de europeus para entre eles escolher as suas novas camadas de população, se tornem também exigentes, reclamado vigor, aptidão para o trabalho, alguns meios materiais de luta e, sobretudo, instrução”²³. E daí a conclusão que surge como recomendação política: não devendo o Estado contrariar as correntes migratórias e tendo no Brasil uma fonte de riqueza, impunha-se com urgência a instrução: “instrução forte e prática, rápida mas segura, eis o que é preciso dar urgentemente ao povo português emigrante”²⁴.

V.

Afonso Costa analisa também o quadro legislativo português, reconhecendo um sentido proibicionista que perdurou longamente, desde o século XVII, procurando travar as partidas que se verificavam “com sofreguidão” para os territórios ultramarinos, objectivo nunca conseguido. Só a Carta Constitucional de 1826 assegurou o direito a “sair do reino”, guardados os “regulamentos policiais”, mas, segundo o autor, esta salvaguarda traduziu-se numa hostilidade ao fenómeno migratório, traduzida na exigência regulamentada de passaporte e na repressão à emigração clandestina, que se seguiram medidas relativas ao serviço militar, ao transporte e suas

.....
²² COSTA, 1911:145.

²³ COSTA, 1911:159.

²⁴ COSTA, 1911:160.

condições e depois à contratação de colonos, em sucessiva legislação (diplomas de 1835, 1841, 1855, 1863, 1877, 1896, 1901, 1907). Na altura do estudo era a Lei de 25 de Abril de 1907, a qual manteve o passaporte só para os que emigrassem em 3ª classe a bordo de vapores para fora do continente europeu, elevando ao preço de 7\$000 réis, penalizando assim os “mais desventurados”. Afonso Costa, que foi um dos que debateu no parlamento ainda monárquico o projecto de diploma em causa, criticava-o violentamente:

“O projecto de governo, hoje convertido em lei, era realmente, como se supôs e nos o cognominámos, desprezível. Manter o passaporte, e demais a mais fortemente tributado, para uma classe de emigrantes, deixando livre a outra [as companhias de navegação], que melhor o poderia pagar; fazer consistir na proibição da emigração clandestina e na colheita dos rendimentos dos passaportes toda a solução do problema migratório, é realmente desprezível”²⁵.

Afonso Costa considerava ainda a legislação relativa à emigração para as colónias, com pouco efeito incentivador (escassas centenas anuais de indivíduos respondiam aos incentivos do decreto de 16 de Novembro de 1899), bem como a problemática sempre tão discutida da derivação dos potenciais emigrantes para África em vez do Brasil. Neste aspecto, Afonso Costa comungava das opiniões de Oliveira Martins, Marnoco e Sousa e Anselmo de Andrade para os quais as colónias eram essencialmente agrícolas e para isso já lá estavam os naturais, que, de resto, emigravam também (África do Sul, S. Tomé), para os quais seria necessário encontrar melhores formas de recrutamento e contratação, através do ensino da língua, concessões de terra e educação técnica. A colonização europeia exigiria capitais elevados de que Portugal não dispunha.

Tudo passava, pois, por melhorar as condições económicas e sociais do país, recuperando as várias sugestões já existentes, nomeadamente as leis sobre enfiteuse, irrigação e povoamento do Alentejo, expansão da cultura cerealífera, do que não resultaria a eliminação da emigração, mas a atenuação a níveis fisiológicos e não patológicos como se verificaria. Rejeitava a realização de obras públicas para evitar surtos migratórios, às vezes realizada, pois “as obras públicas, quando não são determinadas pela necessidade, equivalem a uma destruição de capital”. Impulsionar as culturas, instruir e educar o povo, alterar o regime de propriedade, atenuando a pulverização minhoto e promovendo a subdivisão dos latifúndios alentejanos. Era, assim, preciso retirar o “carácter odioso” à emigração, fazendo a selecção dentro de fronteiras, antes que os países receptores o fizessem, tornando-a uma “base estável de prosperidade para a Nação”, pelo que a desaceleração do crescimento da população não seria um mal atendendo à lentidão dos progressos das subsistências. A grande reforma a efectuar seria, assim, a “abolição pura e simples do passaporte”, coma entrada e saída do território considerada livre, tanto para nacionais como estrangeiros, sendo exigida apenas a cédula ou bilhete de identidade a criar, além de um cadastro no registo civil para cada emigrante com todas as informações a receber. Devia ainda cada navio fornecer as listas dos passageiros por cada destino de forma a incumbir o cônsul da protecção a assegurar a respectiva protecção. Seriam ainda instituídas repartições especiais de emigração, tanto em Portugal como nos países de forte imigração portuguesa. Seriam remodelados os serviços de estatística, de forma a apresentar também a imigração, a repatriação e condições individuais, familiares e económicas do repatriamento, ou seja, permitir um conhecimento mais aprofundado do fenómeno. Enfim, tomando como exemplo a Itália, que consegue um maior nível de remessas da emigração: “toda a legislação portuguesa deve ter por bases: a liberdade de emigrar, a protecção efectiva e constante do emigrante e de sua família, o melhoramento sistemático das condições económicas da nossa vida interior, e a educação e instrução do povo. Tudo o mais é utopia”²⁶.

Mas sendo um país que exporta essencialmente gente, Portugal deveria combater a “depreciação do factor emigratório”, ou seja, evitar a forte composição de mulher e crianças (44%) que se vinha verificando

.....
²⁵ COSTA, 1911:166

²⁶ COSTA, 1911:173.

ultimamente nos contingentes emigratórios, o que significava a “expatriação de famílias inteiras”, pois quando a família do emigrante fica na pátria as remessas das suas economias são mais regulares: “seja, pois, a emigração a pedra de toque dos novos governos na sua obra de ressurreição da pátria!”²⁷

VI.

A obra de Afonso Costa, abordando a temática numa perspectiva global e comparada, tem o mérito de reconhecer o papel estruturante que a emigração desempenhava na economia portuguesa e a impossibilidade real de a conter, coisa que afinal nem os países mais industrializados conseguiam, como era o caso da Inglaterra e da Alemanha. Assim, para Portugal era, no mínimo, indesculpável manter a hipocrisia de dificultar um fenómeno crescente que, impelindo anualmente dezenas de milhares de portugueses para o exterior, maioritariamente para o Brasil, se revelava como um elemento vital da sociedade portuguesa, quer para assegurar a sobrevivência própria, quer a das famílias que ficavam, quer ainda para o equilíbrio da economia nacional.

Neste contexto, não era legítimo transformar as partidas em mais uma receita fiscal, como acontecia com o processo de passaporte, pelos custos que exigia, agravados fortemente pela legislação de 1907 e dispensado aos que viajavam em primeira e segunda classe para ser aplicado apenas aos da terceira classe, ou seja, à maioria desfavorecida e descapitalizada, dificultando a inserção dos que partiam. Abolir o passaporte era a proposta de alteração ao nível legislativo que simbolizava a liberdade civil de emigrar, devendo existir, por parte do Estado, mecanismos de apoio e fiscalização de segurança policial e sanitária, como contributo mínimo para um movimento de que não podia prescindir, procurando para isso inspiração na legislação de países mais incisivos neste domínio. Acabar com a perseguição policial e fiscal ao emigrante e actuar a montante, difundindo o ensino e a instrução técnica, de forma a qualificar todo o indivíduo, capacitando a população e com isso os potenciais emigrantes, permitindo-lhes assim concorrer positivamente nos mercados de trabalho de destino face aos trabalhadores de outras nacionalidades era o que o Estado deveria fazer.

A estas propostas de Afonso Costa subjaz uma esperança difusa de redenção ou ressurreição da pátria, agora que a República se implantara, esperando a revitalização das forças económicas, através de reformas sociais enunciadas de forma vaga, de forma a reduzir os níveis de partida, uma vez que África não era solução. A este quadro migratório aplica uma leitura organicista, ou seja, persistiria uma emigração útil e positiva, de natureza fisiológica (isto é, numa sociedade há sempre gente a querer partir para otimizar as suas capacidades, desde que haja liberdade de movimentos), mas seria atenuada a de natureza patológica, a que arrastava consigo miseráveis, doentes e analfabetos, mostrando os desequilíbrios sociais da nação, exigência tanto mais urgente quanto surgiam no horizonte múltiplas restrições por parte dos países de acolhimento, que se mostravam cada vez mais selectivos na recepção de trabalhadores estrangeiros, antevendo uma situação que, de facto, se agravaria no pós-primeira guerra mundial.

Mas o trabalho de Afonso Costa mostra também a incapacidade republicana de encontrar soluções para os problemas económicos de Portugal, num prolongamento da letargia oitocentista, refugiando-se agora num liberalismo mais claro, mas que é essencialmente de natureza discursiva, ou seja, suscitava o reconhecimento da emigração como emergência social e económica e libertava-a de obstáculos inúteis que agravavam apenas as dificuldades de quem já tinha problemas excessivos, enquanto os legisladores da monarquia, ao dificultarem-na com taxas e burocracia, liam a emigração essencialmente como fenómeno isolado e individual, pois na prática não a impediam e sabiam-na inevitável, como a realidade exemplificava continuamente de forma expressiva.

.....
²⁷ COSTA, 1911:183

A conjuntura seria cruel para os republicanos: após a implantação da República a emigração oficial torna-se “hemorrágica de 1911 a 1913”, mais do que duplica relativamente aos números de 1910 (39515), atingindo 59661 emigrantes no ano de 1911, 88929 em 1912, 77645 em 1913, segundo Joel Serrão²⁸, só diminuindo a partir de 1914 face à eclosão da primeira guerra mundial, aos consequentes problemas das comunicações marítimas e à recessão económica entretanto sobrevinda. Que a questão da emigração portuguesa não tinha solução interna com este tipo de políticas intrinsecamente liberais e estava completamente dependente dos países de recepção prova-o o facto de, aberta uma janela de oportunidade para partir, não faltarem candidatos, como aconteceu em 1916/1917 com a partida contratada de cerca de 20 mil operários que rumaram à França (16 mil) e Inglaterra (4 mil), para trabalharem na retaguarda em fábricas e minas, iniciando um novo destino emigratório, o destino intra-europeu²⁹.

Bibliografia:

- ALVES, Jorge Fernandes, 1988 - Operários para França e Inglaterra (1914-1918) - Experiências da emigração portuguesa intra-europeia. In *Revista da Faculdade de Letras - História*, II série, vol.V, p.315-333.
- ALVES, Jorge Fernandes, 1994 - *Os “Brasileiros”. Emigração e Retorno no Porto Oitocentista*. Porto: edição de autor. Versão on-line: <http://ler.letras.up.pt/site/default.aspx?qry=id06id135&sum=sim>
- ALVES, Jorge Fernandes, 2009 - Leituras sobre a emigração em Portugal – revisitação da Teoria Geral de José Frederico Laranjo (1878). In *Do Absolutismo ao Liberalismo – IV Congresso Histórico de Guimarães*. Guimarães: Câmara Municipal.
- COSTA, Afonso, 1976 - *Discursos Parlamentares, 1911-1914*. Lisboa: Livraria Bertrand (comp. A. H. de Oliveira Marques).
- COSTA, Afonso, 1977 - *Discursos Parlamentares, 1914-1926*. Lisboa: Livraria Bertrand (comp. A. H. de Oliveira Marques).
- COSTA, Afonso, 1991 - *Estudos de Economia Nacional I - O problema da emigração*. Lisboa: Imprensa Nacional.
- PEREIRA, Miriam Halpern, 1981 - *A Política Portuguesa de Emigração, 1850-1930*. Lisboa: A Regra do Jogo.
- SERRÃO, Joel, 1977 - *A Emigração Portuguesa*. Lisboa: Livros Horizonte.

.....
²⁸ SERRÃO, 1977:36

²⁹ ALVES, 1988.