

Criação e fracasso de um projeto

Sá da Bandeira e a tentativa de regulamentar a emigração portuguesa para o Brasil (1835-1843)

The Creation and Failure of a Bill

Sá da Bandeira and the Attempt to Regulate Portuguese Emigration to Brazil (1835-1843)

MARINA SIMÕES GALVANESE¹ <https://orcid.org/0000-0001-5592-6554>

¹Programa de Pós-Graduação em História Social

Universidade de São Paulo

Av Professor Lineu Prestes, 338, Sao Paulo, SP, 05.508-900, Brasil

marina.galvanese@gmail.com

RESUMO Este artigo analisa os fatores que levaram à elaboração, à parcial adoção e ao fracasso do primeiro projeto de lei que visava regulamentar a emigração portuguesa para o Brasil, proposto e defendido por Sá da Bandeira. O período estudado se inicia em 1835, quando do surgimento da expressão “tráfico de escravatura branca” e se encerra em 1843, quando o projeto foi recusado no Parlamento. A leitura que Bandeira e outros agentes estatais fizeram da emigração é contextualizada no âmbito da transição do trabalho escravo para o livre no Brasil. Tal abordagem leva a um questionamento da tese que vê na preocupação com a escravatura branca uma retórica que legitimava a adoção de medidas restritivas da liberdade de emigrar. Evidenciando as disputas em torno do projeto travadas no interior do Estado, a pesquisa mostra como a emigração se transformou num conceito cuja multiplicidade de experiências impossibilitou um consenso acerca da ação política a seguir.

PALAVRAS-CHAVE Portugal, emigração, escravatura branca

Recebido: 26 abr. 2019 | Revisto pelo autor: 09 jul. 2019 | Aprovado: 26 jul. 2019

<http://dx.doi.org/10.1590/0104-87752019000300006>

Varia Historia, Belo Horizonte, vol. 35, n. 69, p. 825-856, set/dez 2019



ABSTRACT This paper reviews the factors that led to the drafting, partial transformation into an ordinance, and final rejection of the first bill regulating Portuguese emigration to Brazil by Sá da Bandeira. The research begins in 1835 with the emergence of the expression “white slave trade”; and finishes in 1843 with the rejection of the draft bill in Parliament. This work contextualizes the interpretation of emigration by Bandeira and other state agents within Brazil’s transition from slave to free labor. Such an approach raises questions about the thesis that sees the concern with white slavery as rhetoric to legitimate the adoption of restrictive measures on freedom to emigrate. Highlighting the disputes within the state around the draft bill, this work shows how emigration became a concept whose multiplicity of experiences prevented a consensus about which policy to follow.

KEYWORDS Portugal, emigration, white slavery

Este artigo pretende analisar a primeira tentativa de se criar, em Portugal, um código legal para restringir a emigração e melhorar as condições de transporte dos emigrantes. O período estudado se inicia no ano de 1835 e se encerra em 1843. Em 1835, finda a Guerra Civil que opôs absolutistas e liberais, um novo fluxo emigratório chamava a atenção em algumas partes do país: a partida de indivíduos engajados por companhias brasileiras de colonização, que buscavam substitutos para a mão-de-obra escrava no Brasil. Perante a impossibilidade constitucional de se proibir a emigração, algumas medidas bastante tímidas (e ineficazes) foram ensaiadas a fim de evitar a saída de braços válidos rumo à ex-colônia e constringer a ação de engajadores de mão-de-obra, considerados responsáveis por falsas promessas de enriquecimento fácil a camponeses açorianos.

Enquanto uma população empobrecida e pouco interessada em preencher as fileiras do Exército português seguia viagem rumo ao Brasil, chegavam a Portugal notícias acerca das condições de trabalho e dos contratos celebrados na ex-colônia. Tais notícias evidenciavam a posição subalterna assumida pelos súditos portugueses no país

recém-independente e causavam indignação em alguns membros da elite política portuguesa, como o Visconde de Sá da Bandeira. Ao assumir o Ministério Setembrista e a Secretaria dos Negócios Estrangeiros, o Visconde inseriu a emigração (então vista como tráfico de escravatura branca) num projeto mais vasto que englobava o fim do tráfico negro e o povoamento branco das colônias portuguesas na África. Sá da Bandeira contribuiu ativamente para a proposta de lei que visava constringer a emigração para o Brasil e lutou ao longo de cinco anos para aprová-la no Parlamento. O projeto, apesar de ter servido de base à elaboração da Portaria de 19 de agosto de 1842, foi considerado inconstitucional quando de sua discussão na Câmara dos Pares do Reino, em 1843, e não voltou a ser debatido.

A análise do projeto, das circunstâncias em que foi proposto e dos embates travados até sua derrocada final lançam uma nova luz sobre a historiografia da legislação de emigração portuguesa. Inúmeros trabalhos têm se debruçado sobre esse tema, reconhecendo o papel condicionante que as leis e a obrigatoriedade da obtenção do passaporte exerceram sobre o fluxo emigratório, sobretudo a partir da segunda metade do XIX. O *corpus* legislativo tem sido interpretado, portanto, como parte das estruturas que compõem a emigração. Porém, o processo entre a elaboração de uma nova proposta legislativa, as disputas travadas até sua aprovação ou rejeição, bem como as condições que favoreceram a assinatura de novos decretos têm sido negligenciados. Essa negligência oculta as adaptações sofridas pelos projetos originais como forma de acomodar interesses diversos, bem como as transformações sofridas pelos conceitos de “emigração” e “emigrante” ao longo dos debates e as camadas de significado e de experiência a eles acrescidas.

A pouca atenção recebida pelo processo de elaboração das leis que visavam regulamentar o fluxo emigratório deve-se à compreensão, fortemente difundida na historiografia sobre a política de emigração portuguesa, de que o Estado agia de acordo com os interesses dos grandes proprietários de terra. Ao ver o Estado português ora como um sujeito racional, ora como espaço dominado por uma camada social, a interpretação inaugurada por Miriam Halpern Pereira entende a legislação “fortemente

limitativa da emigração” (Pereira, 2002, p.80) como consequência da “forte influência da burguesia agrária e da classe senhorial na estrutura econômica e política portuguesa” (Pereira, 2002, p.80). A essa burguesia agrária interessava restringir a emigração como forma de garantir o excedente de mão-de-obra que garantia a política de baixos salários.

A submissão direta da política emigratória aos interesses econômicos de uma classe social falha em explicar por que determinados projetos — como o que será aqui analisado — encontraram entraves à aprovação, muito embora estivessem em consonância com a vontade dos proprietários rurais em dificultar a emigração.

Mesmo os trabalhos que consideram as dissonâncias existentes no interior do Estado, relativamente ao fenômeno emigratório, acabam reproduzindo um distanciamento entre os debates e as medidas adotadas, como se estas últimas não emergissem dos primeiros, nem fossem por eles afetadas. É o caso de estudos realizados por historiadoras como Isilda Monteiro e Fernanda Paula Maia. Monteiro, ao analisar a política de concessão de passaportes, esclarece a contradição entre o caráter proibitivo da legislação e a facilidade com que se emigrava por meio do reconhecimento da atuação dos governadores civis, cuja remuneração provinha dos emolumentos pagos pelos emigrantes para obter o documento. No entanto, ao mesmo tempo em que a autora identifica nos indivíduos que compõem o Estado a fonte dessa contradição, ela mantém o “legislador” como uma entidade distante que visava reprimir a emigração devido à influência da burguesia agrária (Monteiro, 2011).

Os trabalhos de Maia, por sua vez, valorizam o Parlamento como um importante espaço de debates no Oitocentos português e buscam compreender os mecanismos de controle dos discursos parlamentares (Maia, 2002). Analisando detidamente os discursos de diferentes deputados, a autora identificou como a emigração adentrou o Parlamento. Apesar da atenção às nuances do confronto entre diferentes pontos de vista, o impacto desses embates sobre a legislação de fato aprovada (ou rejeitada) é desconsiderado. A ênfase recai sobre a associação da emigração “a um novo regime de contratação de escravos” (Maia, 2007, p.52) e sobre a forma como essa aproximação foi instrumentalizada

pelos deputados da primeira metade do Oitocentos, que se esquivaram, assim, de abordar os problemas reais do país em fixar sua população.

A análise centrada nos debates parlamentares e restrita às fronteiras nacionais de Portugal acaba por retirar a questão da escravatura branca do contexto mais amplo em que estava inserida e a transforma numa retórica distinta da realidade (Maia, 2007, p.52). Tal retórica, justificaria a preocupação do “Estado português em controlar de uma forma rigorosa a saída dos seus cidadãos” (Maia, 2007, p.55).

Perspectiva semelhante é assumida por Victor Pereira, para quem o tráfico da escravatura branca seria um discurso usado para esconder outros interesses e “legitimar iniciativas governamentais que restringiam as partidas” (Pereira, 2019, p.2). Como proibir a emigração não era uma alternativa para o governo devido à garantia da liberdade de emigrar consagrada na Carta de 1826, as medidas adotadas seriam justificadas, segundo o autor, pela suposta necessidade de proteger os emigrantes que substituíam os escravos africanos no Brasil. Assim, sem contrariar o princípio da liberdade de circulação, eram atendidos os interesses da burguesia agrária em restringir o fluxo emigratório.

O estudo do projeto proposto e defendido por Sá da Bandeira entre 1838 e 1843 obriga a contextualizar o debate sobre o tráfico da escravatura branca que motivou a iniciativa legal. A investigação dos fatores que contribuíram para que a emigração adentrasse o Parlamento — e outros órgãos governamentais — pela via da associação à escravidão deve estar atenta ao caráter transnacional do fenômeno emigratório. Importa, portanto, olhar para o processo de transição da mão-de-obra escrava para a assalariada no Brasil de forma não linear e entender as zonas cinzentas existentes para além do binômio escravidão-liberdade. A compreensão das condições em que o debate ganhou força e a atenção ao fato de que as semelhanças com o tráfico negreiro apontadas por Sá da Bandeira (e outros) foram insuficiente para aprovar medidas restritivas da emigração implica a recusa de uma explicação única que submete a legislação aos interesses de uma classe social.

Assim, este trabalho considera o Estado como “um espaço polifônico em que se relacionam e se expressam diferentes grupos” (Bohoslavsky;

Soprano, 2010, p.15). Partindo da compreensão do Estado como um *lôcus* de disputa onde atuavam indivíduos com diferentes olhares sobre a emigração, este artigo busca captar as diversas (e divergentes) posições sobre o tema, colocando em evidência a dificuldade de se chegar a um consenso sobre a melhor forma de lidar com o fenômeno. O dissenso e a impossibilidade de aprovar um código legal tendente a dificultar a emigração e proteger os emigrantes contrariam a ideia de que a “elite política” atuava em benefício da elite agrária, interessada no fim da emigração.

O olhar caleidoscópico, atento aos diversos posicionamentos sobre o tema, é fundamental para se compreender as soluções encontradas e conduz a uma outra consequência metodológica: a polissemia do conceito de “emigração”. No momento em que o tema da partida de indivíduos portugueses para o Brasil ganhava relevância, a palavra “emigração”, antes associada à fuga a absolutismo, torna-se sinônimo de escravatura branca. No entanto, à medida em que são propostas soluções para o problema, novas vozes entram no debate, apresentam outros pontos de vista e conferem ao conceito outras experiências. As múltiplas camadas de significado sobrepostas em uma mesma palavra dificultam ou impossibilitam o consenso.

Considerar que “sem conceitos comuns” não há “unidade de ação política” (Koselleck, 2006, p.98) importa para evitar conclusões simplistas. É o caso daquela a que chegou Fernando de Sousa. O autor, depois de relatar a discussão que levou à não aprovação do projeto de Sá da Bandeira, concluiu: “durante os anos de 1835-1843, nem o Governo nem o Parlamento procuraram travar a emigração” (Sousa, 2009, p.39). Além de, uma vez mais, haver uma generalização que desconsidera a divergência de opiniões no interior dos órgãos do Estado, falta nessa conclusão uma resposta às perguntas: que emigração não se pretendia travar? E os que defendiam o estabelecimento de barreiras às saídas, defendiam-no para qual emigração?

Este artigo se propõe, então, a: (i) analisar o contexto em que se cunhou a expressão “tráfico de escravatura branca” para se referir ao fluxo emigratório; (ii) esclarecer os fatores que levaram Sá da Bandeira a defender um projeto de lei sobre o assunto; (iii) entender as condições

que possibilitaram a publicação da Portaria de 19 de Agosto de 1842 e os motivos das reações contrárias à mesma; (iv) perceber como se buscou contemporizar todas essas divergências e (v) deixar clara a transformação sofrida pelo conceito de “emigração”, que impediu o consenso necessário à aprovação do projeto.

O TRÁFICO DA ESCRAVATURA BRANCA E AS PRIMEIRAS MEDIDAS GOVERNAMENTAIS

Nos anos que imediatamente se seguiram à proclamação da independência do Brasil, o fluxo de portugueses rumo à ex-colônia não parece ter sido colocado como um problema. Em 1826, a Carta Outorgada por D. Pedro, então Imperador do Brasil, assegurava no parágrafo 5º do artigo 145º a liberdade de qualquer português para sair do Reino desde que não se contrariassem os regulamentos policiais. Não se pode afirmar com certeza qual era a intenção de D. Pedro ao dar tais garantias à população, mas, como apontou Victor Pereira (2019, p.7), pode-se supor tratar-se de uma mera permanência da Carta de 1824, outorgada no Brasil pelo mesmo D. Pedro, em cujo parágrafo 6º do artigo 179º lê-se um texto idêntico, o que de resto, estava de acordo com os princípios liberais em voga na época.

Na conturbada década de 1820, diferentemente do que pregava a Carta, o contexto revolucionário e o quadro de iminente guerra-civil ampliaram o controle sobre a mobilidade de indivíduos (Alves, 1994, p.126-128) e a palavra “emigração”, quando utilizada para os anos da guerra, tornou-se sinônimo de “exílio” para os liberais que se opunham ao absolutismo. É apenas com o fim da guerra que um outro movimento de portugueses para o Brasil começa a chamar a atenção: a partida de súditos portugueses provenientes sobretudo dos Açores, distinta tanto do exílio de liberais, quanto da tradicional mobilidade de portugueses entre a metrópole e a colônia (Maia, 2011). Eram trabalhadores que, engajados, dirigiam-se a terras brasileiras onde realizavam trabalhos pouco valorizados, o que evidenciava a mudança de posição social dos portugueses na sociedade do novo país (Alves, 1994, p.128). Assim, a partir da segunda

metade da década de 1830, a emigração ganhava uma nova camada de significado, passando a ser sinônimo de “escravatura branca”.

O impacto desse fluxo emigratório e a forma como ele foi associado à escravatura podem ser melhor compreendidos se considerada a questão laboral no Brasil no mesmo período. A dívida diplomática brasileira com a Inglaterra exigira de D. Pedro I o compromisso com o fim do tráfico negreiro até três anos depois de ratificada, pelo governo britânico, a convenção de 1826. Com a abdicação do trono brasileiro pelo imperador, coube ao governo regencial cumprir a promessa assumida com os ingleses. Em novembro de 1831, foi então aprovada a “Lei Feijó” que, apesar de considerada “para inglês ver”, “de fato pretendia acabar com o tráfico transatlântico” (Marquese; Parron, 2011, p.103) o que o aumento da importação de africanos escravizados nos anos anteriores já evidenciava.

No período regencial, o Brasil viveu um novo momento nos esforços de colonização do país e substituição (a longo prazo) da mão-de-obra escrava, ainda que sem o apoio direto do governo central. Segundo José Juan, o paradigma colonizador do período pode ser resumido da seguinte forma: “o governo deveria se concentrar na administração pública e deixar companhias privadas fazerem o trabalho de colonização” (Meléndez, 2014, p.46). De fato, entre 1835 e 1836 foram fundadas duas companhias colonizadoras no Brasil: a Sociedade Promotora da Colonização, no Rio de Janeiro, e a Sociedade Colonizadora da Bahia.

A primeira tinha como missão “promover a vinda de colonos úteis” por meio do pagamento do transporte dos imigrantes quando da chegada ao porto do Rio de Janeiro e proporcionar-lhes “emprego ou ocupação acomodadas às suas faculdades e misteres, amparando-os nas suas necessidades”.¹ Já, com a Sociedade Colonizadora da Bahia, Miguel Calmon pretendia introduzir braços livres na província como forma de melhorar a indústria e a agricultura, prevenir “a funesta necessidade de africanos”² e acabar com a “ainda mais funesta existência de

1 Estatutos da Sociedade Promotora da Colonização do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1836, p.1.

2 ALMEIDA, Miguel Calmon du Pin e. Memória sobre o estabelecimento d’uma companhia de colonização nesta província. Bahia: Typ. Do Diário de G. J. Bezerra, 1835.

tantos bárbaros neste abençoado país”.³ Essas companhias estabeleciam contratos de trabalho entre interessados brasileiros e os engajados recém-chegados ao porto (e proibidos de desembarcar sem a autorização dos representantes do navio), usualmente “sob caução ‘de sua própria pessoa, de seus bens e de seus herdeiros’” (Alencastro, 1998, p.36).

Essa mão-de-obra que, assim como os escravos africanos, era desterritorializada, nascida e crescida fora do território nacional (Gonçalves, 2017) deslocara-se de forma espontânea. No entanto, a distinção entre trabalho escravo e livre é menos estanque do que poderia parecer à primeira vista (Gonçalves, 2017). No caso do Brasil, na transição da mão-de-obra escrava para a livre, o trabalhador “livre” estava longe de ser, necessariamente, independente e assalariado, uma vez que os arranjos laborais combinavam “graus diversos de ‘liberdade’ e compensação financeira pelo trabalho com elementos de coerção física e pecuniária, tutela, trabalho compulsório e contratado e, ainda, formas análogas à escravidão, como a servidão por dívida” (Gonçalves, 2017, p.314). Isolados, os trabalhadores estrangeiros se viam “em face do poder quase absoluto dos fazendeiros” (Alencastro, 1998, p.39).

A situação dos emigrantes se assemelhava ainda à das populações africanas escravizadas em outro aspecto: o transporte. Fugindo das más condições de vida e do recrutamento militar, muitos portugueses eram transportados ao Brasil, possivelmente em navios antes a serviço do tráfico de africanos e que, mediante as draconianas medidas previstas na Lei Feijó, passaram a transportar colonos engajados e vender o “passê” dos mesmos nos portos do Brasil.⁴ A sobreposição no transporte de

3 ALMEIDA, Miguel Calmon du Pin e. Memória sobre o estabelecimento d’uma companhia de colonização nesta província, p.3.

4 Importa notar que a viagem em navios superlotados empregues também no transporte de escravizados africanos não era a única forma dos portugueses chegarem ao Brasil. Segundo ALVES (1994), a maioria do transporte era feita em embarcações de comerciantes do Porto que levavam, em sua maioria, passageiros devidamente documentados e em número compatível com a capacidade do navio. No entanto, é evidente que os escândalos com a superlotação de navios que deixavam os Açores chamavam muito mais atenção, de modo que pouco ou nada se falava, nesta época, sobre a emigração portuense.

africanos e colonos açorianos, e a complementaridade entre as duas atividades, foi apontada por Luiz Felipe de Alencastro, que identificou a dupla atividade dos irmãos João e Antônio Severino d’Avelar que, fichados no Brasil pelo tráfico de escravos, transportavam açorianos para a Bahia em 1838. O historiador menciona ainda o caso da firma Vergueiro & Cia que, em 1843, comprou três navios, dois dos quais foram utilizados no tráfico negreiro, enquanto o terceiro transportava portugueses e alemães para trabalhar em São Paulo (Alencastro, 1998, p.37). Tais exemplos evidenciam que os traficantes de escravos, assim como os fazendeiros brasileiros, preparavam-se já para o fim do tráfico, ao mesmo tempo em que aproveitavam momentos de menor fiscalização para continuar com a atividade.

Esses exemplos demonstram, ainda, que o então deputado português Bernardo Costa Cabral não estava completamente enganado ao afirmar, nas Cortes Constituintes, que as “as sociedades ou companhias que, não podendo fazer escravatura negra nas costas as África” faziam, então, a “branca nos Açores”.⁵ Essa não foi a primeira vez que a expressão “escravatura branca” foi utilizada no parlamento português. Um ano antes, Passos Manuel,⁶ ao mencionar uma memória recebida da Bahia, na qual se relatava o tratamento dispensado aos açorianos durante o transporte para o Brasil e depois de chegados à ex-colônia, lamentava a substituição do tráfico de negros pelo de brancos.⁷

Ainda que possa haver exageros nos relatos que chegavam a Portugal, há, como visto, razões para se acreditar que a realidade talvez não estivesse tão distante do que se dizia. Muito embora a precariedade laboral não tenha sido exclusividade do Brasil (tendo, certamente, estado presente também em Portugal), pode-se supor que a preocupação levantada por alguns políticos portugueses com as condições de trabalho

5 *Diário das Cortes Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa*, n. 48, 05 fev. 1836, p.71.

6 *Diário da Câmara dos Senhores Deputados da Nação Portuguesa*, n. 27, 05 fev. 1836, p.349.

7 Sobre a forma como a emigração adentrou o Parlamento português nos anos que se seguiram à independência do Brasil, ver: MAIA, 2002.

encontradas no Brasil não se tratava de uma mera retórica para legitimar medidas coercitivas da emigração. Para governantes de um país que acabara de perder sua principal colônia — e que precisava se reconstruir enquanto nação —, seria inadmissível que súditos portugueses realizassem no Brasil o mesmo trabalho conferido aos escravos africanos e mais: que fossem transportados da mesma forma. Além disso, a defesa de medidas contrárias a uma tal “vergonha” estaria em conformidade com o nacionalismo que condicionava o discurso parlamentar da época (Maia, 2002).

Por isso, a preocupação com a saída de súditos portugueses, com as condições de trabalho nos países de destino e com a atividade de companhias colonizadoras levou o Ministro do Reino a tomar providências, antes mesmo de serem propostas medidas pelo legislativo. Já em outubro de 1835, foi assinada uma Portaria parabenizando a iniciativa do Bispado do Funchal de recomendar aos párocos que desestimulassem a emigração promovida por “especuladores estrangeiros” cuja atuação seria responsável por diminuir “consideravelmente o número das classes úteis e laboriosas”.⁸

A Portaria recomendava a continuidade da iniciativa, de modo que os párocos destruíssem “no ânimo do povo as ilusórias esperanças com que se determinam tantos infelizes a deixar a Pátria, a que podiam ser úteis, para irem perecer em países remotos e inóspitos”.⁹ A medida não impunha qualquer restrição à saída de súditos portugueses, mas visava ao desincentivo da emigração — o que não contrariaria a Carta de 1826. Quanto à Portaria, importa, ainda, notar a clareza com que as motivações para sua assinatura são apresentadas. As “classes laboriosas”, entendidas como passivas e incapazes de decidir seu próprio destino, seriam ludibriadas por engajadores responsáveis pela redução da mão-de-obra

8 Portaria de 07 de outubro de 1835, Coleção Geral da Legislação Portuguesa, 2º semestre de 1835, p.453.

9 Portaria de 07 de outubro 1835, Coleção Geral da Legislação Portuguesa, 2º semestre de 1835, p.453.

disponível. Uma tal visão das classes trabalhadoras também estava em acordo com a doutrina liberal que inspirou a Carta.¹⁰

Meses mais tarde, foi assinada a Portaria de 16 de maio de 1836, também pelo Ministro do Reino. Nela, é evidente a associação entre emigração e escravatura, bem como a preocupação com as companhias estrangeiras de colonização. A carta argumenta que “diferentes especuladores e até Sociedades Estrangeiras se empregam em promover a emigração de habitantes das Ilhas dos Açores tanto para o Brasil como para as Antilhas e outros países onde a abolição do tráfico da escravatura, e recentemente a emancipação dos escravos, faz necessária, para suprir a falta destes, a importação de novos colonos”.¹¹

Tais agentes estariam conduzindo “os infelizes que [neles] acreditam a uma situação desesperada” em que “vendo-se em total desamparo e privados de meios de se retirar, sujeitam-se a uma sorte tão infeliz como a dos escravos que vão substituir”. Por isso, ficava determinado que o Prefeito da Província Oriental dos Açores deveria empregar “o mais constante desvelo em obstar, por todos os meios legítimos, a tão funesta emigração”, tendo em vista a “exata observância de todas as leis, ordens e regulamentos relativos aos passaportes e mais requisitos para a saída do Reino”.¹²

Não se devia, contudo, criar entraves à liberdade de emigrar, mas sim, redobrar a vigilância dos portos de mar, sobretudo durante a presença de embarcações suspeitas. Por aqui, nota-se que a Portaria era voltada à repressão da emigração feita à revelia dos regulamentos

10 A distinção entre cidadania ativa e cidadania passiva foi crucial na doutrina liberal oitocentista para acomodar as diferenças nos níveis de participação permitida a diferentes indivíduos. Aos proprietários era reconhecida a racionalidade necessária à plena participação na vida pública, enquanto aos não proprietários não se reconhecia o direito de atuação política, sendo-lhes reservados apenas os direitos civis. Passivos, deveriam se conformar com a vontade da maioria ativa e aguardar para serem resgatados de sua ignorância por aqueles com acesso ao Estado. Sobre o assunto, ver: HESPANHA, 2004; NOGUEIRA, 2009 e RAMOS, 2004.

11 Portaria de 16 de maio de 1836. Coleção Geral da Legislação Portuguesa, 1º semestre de 1836, p.159-160.

12 Portaria de 16 de maio de 1836. Coleção Geral da Legislação Portuguesa, 1º semestre de 1836, p.159-160.

mencionados na Carta Constitucional, da qual resultava a superlotação dos navios, que garantia maiores lucros aos transportadores.

Como se pode perceber, a Portaria de 1836 já não refere a redução da mão-de-obra disponível, o que não significa que tal preocupação estivesse ausente. No entanto, as referências à escravatura e aos engajadores evidenciam a desconfiança gerada pela atuação dos agentes das sociedades de colonização criadas no Brasil quando da proibição do tráfico de escravos.

SÁ DA BANDEIRA: EMIGRAÇÃO E PROJETO COLONIAL

É nesse contexto de pressão pelo fim do tráfico de africanos escravizados, de busca por uma alternativa de mão-de-obra em países demasiado dependentes de cativos e da percepção, por alguns deputados e membros do governo, de que os portugueses poderiam ser alvo de traficantes de escravos em busca de novas fontes de renda que foi elaborado o primeiro grande projeto de lei em Portugal com vistas a dificultar a emigração de lusitanos e assegurar melhores condições de transporte e trabalho aos emigrantes.

As preocupações com a substituição de escravos por súditos portugueses foram levantadas por uma importante figura pública do liberalismo oitocentista português: o Visconde de Sá da Bandeira. A análise das iniciativas legais defendidas e do projeto colonial idealizado pelo Visconde evidenciam o entrelaçamento dos temas ligados ao tráfico da escravatura, à colonização da África e à emigração. O projeto sugerido e defendido por Sá da Bandeira¹³ deve ser lido à luz desse en-

13 O Projeto n. 022, de 31 janeiro de 1838, é assinado por quatro deputados de uma comissão especial do Parlamento, dos quais não consta Sá da Bandeira, então Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros. Nas palavras de Sá da Bandeira, proferidas na sessão de 16 de agosto de 1842, na Câmara dos Pares do Reino, o projeto (que em 1842, entrou na referida Câmara como “Projeto de Lei n. 5”) foi redigido a partir de uma proposta por ele apresentada às Cortes em 1837, razão por que o tomava como sendo seu. De fato, no AHP, encontram-se junto do projeto alguma correspondência consular e outras cartas endereçadas ao Visconde enquanto Secretario dos Negócios Estrangeiros, certamente enviadas por ele às Cortes como forma de sensibilizar os deputados para a questão e fornecer insumos à redação do projeto.

trelaçamento de questões (Alves, 1994; Sousa, 2009) e dos esforços, ainda que ambíguos, por ele empreendidos para pôr fim tanto ao tráfico negreiro, quanto à escravidão nas colônias (Alexandre, 1995; Marques, 1999; 2001).

Abolicionista convicto, Sá da Bandeira acreditava que o fim da exportação de africanos dos domínios portugueses era um passo fundamental tanto “aos melhoramentos sociais” dos nativos, quanto à promoção da “cultura das terras”, a qual não seria incentivada enquanto os capitais continuassem a fugir para o tráfico de escravos, “muito mais lucrativo que qualquer outra indústria”.¹⁴ Era, portanto, necessário pôr termo à escravização dos africanos e levar adiante um projeto de efetiva colonização dos territórios portugueses em África.

Face à resistência escravista existente tanto nas colônias quanto na própria metrópole, Sá buscou ganhar tempo e adiar a assinatura do tratado com a Grã-Bretanha (Marques, 1999, p.206). A estratégia de Sá da Bandeira, segundo João Pedro Marques, seria convencer os britânicos da espontaneidade lusa em acabar com o tráfico por meio da assinatura do Decreto de 10 de Dezembro de 1836.¹⁵ Ao mesmo tempo, o Visconde precisava proteger-se das acusações internas de estar a acatar ordens inglesas, uma vez que o debate estava marcado por clamores nacionalistas (Marques, 1995). A resistência à pressão da Inglaterra garantiria a Sá da Bandeira uma posição política que lhe permitiria, gradualmente, implementar o projeto africano. No entanto, tal posição não seria sustentável se pesassem contra ele suspeitas de estar mais preocupado com o tráfico negreiro do que com a escravatura branca sofrida pelos portugueses no Brasil.

É à luz dessas circunstâncias — e estratégias — que deve ser lido o projeto de restrição da emigração. Ao ocupar o lugar de Ministro dos Negócios Estrangeiros, em 1837, Sá da Bandeira não podia ignorar os

14 Relatório publicado no *Arquivo das Colônias*, vol. 1, p.13-18. Citado por ALEXANDRE, 1991, p.304.

15 Para uma análise do debate acerca das intenções de Sá da Bandeira ao assinar esse decreto, ver: MARQUES, 1999, p.14-15 e p.206.

relatos acerca das condições de transporte e de vida enfrentadas pelos portugueses que se dirigiam ao Brasil, os quais mobilizavam mais a opinião pública do que a questão do tráfico negroiro (Marques, 1999, p.429) e podiam ser interpretados como uma consequência indesejada do abolicionismo. Além disso, se a vida dos emigrantes no Brasil era tão dura, e se a África carecia tanto de brancos que a colonizassem, dificultar a emigração para a ex-colônia poderia ser uma forma de aproveitar o fluxo migratório e viabilizar o projeto africano.

Com base, então, nos ofícios redigidos pelo cônsul em Pernambuco, Sá da Bandeira procurou conhecer melhor a atuação dos engajadores de mão-de-obra em Portugal e propor uma medida legislativa que mostrasse seu empenho em acabar com o tráfico tanto de negros quanto de portugueses. De Pernambuco, Joaquim Baptista Moreira pedia ao governo providências que pusessem fim ao “escandalosíssimo tráfico” de “pessoas úteis” que se fazia a partir dos Açores e do Porto introduzindo no Império súditos portugueses de maneira “humilhante”.¹⁶ Para tanto, o cônsul não poupava palavras para descrever a forma como os indivíduos, assim transportados, viam-se obrigados a “alugar seus serviços no Brasil” por meio de contratos que nada mais seriam do que “reduzir à escravidão por tempo determinado uma pessoa livre”. Ao mesmo tempo, o cônsul no Rio de Janeiro, João Baptista Moreira, afirmava a 31 de janeiro de 1837 que a maior parte dos emigrantes deixava Portugal em decorrência “das promessas enganosas das pessoas que os têm engajado”,¹⁷ razão pela qual se encontravam “na maior miséria” no país de destino.¹⁸

16 São estes os termos usados por Joaquim Baptista Moreira, Vice-Cônsul de Portugal em Pernambuco, em ofício enviado ao então Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros, o Visconde de Sá da Bandeira, a 18 de fevereiro de 1837. Documento anexo à Proposta de Lei n. 022. AHP, Secção VI, cx. 136, maço 5, capa 28, doc. 2.

17 Ofício n. 09, de João Batista Moreira para o Visconde de Sá da Bandeira, 31 jan. 1837. Documento anexo à Proposta de Lei n. 022. AHP, Secção VI, cx. 136, maço 5, capa 28, doc. 2.

18 Importa ressaltar que não se podem generalizar afirmações de um cônsul para todo o corpo consular — há grandes disparidades nos relatos e nas opiniões entre cônsules de diferentes regiões, e mesmo entre cônsules que assumiram o mesmo posto em diferentes momentos. Tais diferenças devem-se às agendas seguidas por cada um deles. Joaquim Baptista Moreira,

De posse dessas informações, Sá da Bandeira encarregou o administrador geral do distrito de Lisboa de enviar “uma pessoa da maior confiança”¹⁹ ao endereço publicado no Diário dos Pobres, onde se realizava o engajamento de colonos para o Rio de Janeiro. Em ofício de 21 de dezembro de 1837,²⁰ o administrador relatava as informações descobertas, abordando as condições orais dos contratos, o valor a ser pago pelos engajados para cobrir as despesas com passaporte e passagem após a contratação no Brasil e o desconhecimento da atividade a ser desempenhada no destino.

Pouco tempo depois, Sá da Bandeira propôs a elaboração de um projeto para regulamentar (e reduzir) a partida de súditos portugueses e garantir melhores condições de transporte aos emigrantes. Os já citados relatos consulares e as descobertas feitas pelo administrador geral de Lisboa foram enviados ao Parlamento, onde uma comissão especial redigiu o projeto n. 022, em cujo preâmbulo lê-se que o objetivo era “pôr termo à emigração e tráfico vergonhoso que com escândalo das

por exemplo, se mostra mais sensível às queixas da comunidade portuguesa instalada em Pernambuco, preocupada com a deterioração de sua imagem e posição social em decorrência da chegada de conterrâneos de classe mais baixa. João Batista Moreira, de outra parte, mostrava-se, em certos momentos, bastante afinado aos interesses dos capitães e donos de navios que realizavam o transporte de portugueses para a ex-colônia, muito embora, endosse em outros momentos o posicionamento negativo que se tornava hegemônico em Portugal, adaptando seu discurso em função do Ministro a quem se dirige. Contra ambos acabaram recaindo fortes suspeitas de usufruírem do prestigioso cargo de cônsul em benefício próprio, razão pela qual acabaram sendo afastados. Joaquim Baptista Moreira foi acusado de se apropriar da herança de súditos portugueses falecidos no Brasil — acusação que, se verdadeira explica os esforços do cônsul em conquistar a confiança dessa comunidade e dar voz aos seus anseios de pôr fim à emigração. Já, sobre João Baptista, além das denúncias de facilitar o *embandeiramento* de tumbeiros brasileiros, recaiu também a acusação de acobertar capitães de navios e lucrar com o transporte de passageiros vindos de Portugal à margem das disposições legais — o que, de resto, explicaria sua visão, em muitos momentos, benevolente da emigração. Ver: LEITE, 1994, p.206-210 e CRUZ, 1987.

19 Ofício de Sá da Bandeira ao Administrador Geral Interino do Distrito de Lisboa, 13 dez. 1837. Documento anexo à Proposta de Lei n. 022. Arquivo Histórico Parlamentar, Seção VI, cx. 136, maço 5, capa 28, doc. 2.

20 Ofício do Administrador Geral Interino do Distrito de Lisboa ao Visconde de Sá da Bandeira, 21 dez. 1837. Documento anexo à Proposta de Lei n. 022. AHP, Seção VI, cx. 136, maço 5, capa 28, doc. 2.

leis e da moral se está fazendo no Reino e nas províncias insulares”²¹ e a acabar com o que seria uma nova espécie de escravidão de súditos portugueses. As medidas visavam diminuir a emigração e desestimular os traficantes acostumados ao transporte de escravos a transportar súditos portugueses, ou ao menos forçá-los a melhorar as condições da viagem.

O projeto previa, pelo artigo 1º, a proibição de concessão de passaporte para país estrangeiro a impetrante que não comprovasse estar livre do recenseamento do exército. A medida foi a única considerada aproveitável “para o fim que se deseja[va] obter” pelo Conselheiro Lourenço de Oliveira, na avaliação do projeto que enviou a Sá da Bandeira. As demais medidas, estando “conformes aos princípios de humanidade”, seriam “muito prejudiciais”;²² visto que, se a emigração já era grande com todos os incômodos da viagem, maior seria se esses inconvenientes cessassem.

O conselheiro refere-se às medidas que visavam melhorar as condições em que se realizava o transporte, tais como a prevista no artigo 2º, que estabelecia um limite de duas pessoas a bordo para cada cinco toneladas do navio, incluindo a tripulação. Os artigos 3º e 4º, por sua vez, determinavam a quantidade mantimentos e água por passageiro por semana de viagem a ser conferida pelo capitão do porto (art. 5º). O artigo 8º proibia que se despachassem navios que, viajando com um terço da lotação completa, não levassem a bordo um médico ou cirurgião, bem como instrumentos e medicamentos que pudessem ser necessários.

Os artigos seguintes regulavam os direitos dos passageiros. Pelo artigo 12º, o capitão seria obrigado a pagar multa em caso de atraso na partida e pelo artigo 13º, a prover os passageiros até 48 horas após a chegada ao porto de destino. O artigo 16º estipulava uma fiança a ser prestada pelo capitão do navio e levantada 18 meses depois do regresso do navio, caso se provasse que as disposições legais haviam sido devidamente executadas. Por fim, o artigo 17º obrigava que se informassem,

21 Projeto n. 022, 31 jan. 1838. AHP, Secção VI, cx. 136, maço 5, capa 28, doc. 2.

22 Carta do Conselheiro Lourenço de Oliveira para o Visconde de Sá da Bandeira, 21 out. 1838. AHP, Secção VI, cx. 136, maço 5, capa 28, doc. 2.

aos agentes consulares portugueses, os contratos e ajustes celebrados com os passageiros transportados e o artigo 18º concedia uma quantia em dinheiro ao governo para a repatriação de colonos.

O projeto n. 022 foi algumas vezes mencionado nas Cortes Constituintes de 1838, inclusive por um de seus signatários, o Barão da Ribeira de Sabrosa, que pediu a discussão do parecer da comissão especial, tendo em vista que havia navios “fazendo aqui o mesmo tráfico com os brancos que em outro tempo se fazia na Costa da África com os pretos”.²³ No entanto, a discussão foi adiada mais de uma vez — da primeira porque se decidiu pela discussão da lei eleitoral e, da segunda, porque o Congresso deu preferência à lei de venda dos foros — e acabou por não se realizar.

Nos anos subsequentes, novas convulsões políticas agitaram o país e outros problemas ocuparam os parlamentares, nomeadamente a discussão acerca da assinatura do tratado luso-britânico pelo fim da escravidão. Desse modo, o projeto ficou engavetado, a despeito dos inúmeros pedidos feitos por Sá da Bandeira.²⁴ Foi preciso esperar pela assinatura do Tratado Luso-Britânico de 1842 para que o projeto fosse recuperado, dessa vez, pelo governo de Costa Cabral.

23 *Diário das Cortes Geraes, Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa*, n. 44, 23 fev. 1838, p.195.

24 Em 26 de fevereiro de 1839, durante uma sessão da Câmara dos Senadores, Sá da Bandeira (então Presidente do Conselho de Ministros) defendia a restrição da emigração por meios legais que não ofendessem a liberdade de movimento, assim como a mudança do destino desses emigrantes, que deveriam ir para as colônias africanas. No dia seguinte, questionado sobre as medidas tomadas pelo governo para acabar com a emigração, Sá da Bandeira lembrou e defendeu o projeto apresentado às Cortes Constituintes no ano anterior, o qual, segundo o Ministro, propunha meios indiretos para dificultar o transporte de um grande número de passageiros, melhorar as condições da viagem e dirigir a emigração para a África. Em 1840, na condição de Senador, reconhecia alguma diminuição da emigração, mas pedia ao governo que considerasse o projeto outrora apresentado às Cortes, como forma de regular a emigração que, a seu ver, vitimava portugueses e os levava a serem vendidos nos portos do Brasil tal e qual negros africanos. Ver: *Diário da Câmara dos Senadores* n. 28, de 26 fev. 1839; n. 29 de 27 fev. 1839 e n. 18, de 21 jul. 1840.

A PORTARIA DE 19 DE AGOSTO DE 1842 E AS REAÇÕES AO CONTROLE DA EMIGRAÇÃO

O projeto só foi desengavetado após a assinatura do Tratado Luso-Britânico de 3 de julho de 1842, reforçado pelo decreto de 25 de Julho de 1842,²⁵ que proibia o tráfico da escravatura negra, já durante o Cabralismo. A proximidade de datas entre esses fatos e a assinatura da Portaria de 19.08.1842, tendente a proibir o tráfico da escravatura branca, dificilmente pode ser atribuída a uma mera coincidência de datas. O receio — já levantado por Costa Cabral na Câmara dos Deputados em 1837 — de que o transporte de colonos açorianos para o Brasil substituísse o tráfico de escravos africanos certamente explica a publicação da Portaria menos de um mês depois do novo decreto proibir o tráfico negreiro.

Depois de uma nova leitura do projeto n. 022 feita por Sá da Bandeira na sessão de 16 de agosto da Câmara dos Pares do Reino,²⁶ o Ministro da Marinha e Ultramar, António José Maria Campêlo, anunciou a publicação de uma Portaria do Governo baseada naquele projeto. A “Portaria providenciando a restrição do tráfico da escravatura branca”²⁷ não dispôs, contudo, sobre a concessão de passaportes a indivíduos que não provassem estar dispensados do exército. Ou seja, a medida considerada como a única de fato proibitiva da emigração não foi incorporada. As razões para isso prendem-se, provavelmente, às atribuições do Ministro da Marinha, a quem não competia legislar sobre a concessão de passaportes. A Portaria é, portanto, direcionada menos à emigração — e aos emigrantes e respectivas formalidades a serem por eles cumpridas — e mais aos transportadores tidos como responsáveis pelo tráfico de escravatura branca.

Estavam, então, sujeitos às disposições previstas na Portaria, os capitães dos navios que admitissem a bordo mais de 24 passageiros

25 O decreto determina a aplicação das penas estabelecidas pelo decreto de 10 dez. 1836.

26 *Diário da Câmara dos Pares do Reino*, n. 17, 16 ago. 1842, p.173.

27 Portaria de 19 de agosto de 1842, *Coleção Geral da Legislação Portuguesa*, 2º semestre de 1842, p.321.

portugueses, os quais só poderiam ser transportados caso apresentassem passaporte passado pelas autoridades competentes. A Portaria estabelecia também o limite de 2 passageiros para cada 5 toneladas aos navios que deixassem portos portugueses rumo a países localizados ao Sul da Latitude de 30°. No mais, as disposições iam no sentido de garantir bons tratamentos aos passageiros, como alimento, água e medicamentos suficientes para toda a viagem e sustento dos mesmos em caso de atrasos.

Uma vez assinada, a Portaria fez levantarem-se vozes que pediam a anulação de algumas de suas disposições e outras que a consideravam insuficiente — o que evidencia a diversidade de questões ligadas ao assunto e a impossibilidade de se considerar a existência de uma postura homogênea e unânime no seio da elite político-econômica portuguesa da época.

Inserem-se no primeiro grupo a Associação Comercial do Porto (ACP) que, a 18 de novembro de 1842, dirigiu à Rainha uma representação contrária às medidas que, aos olhos dos comerciantes portugueses, ameaçavam o direito de livre domicílio consagrado na Carta Constitucional. Essa reação explicita a importância local de uma corrente emigratória do Porto para o Brasil, cujas raízes remontam ao período colonial brasileiro, estando menos relacionada à substituição da mão-de-obra escrava. As diferenças entre a emigração portuguesa (e minhota) e o engajamento realizado nos portos insulares são enfatizadas pela ACP, que pede que não se confunda todo movimento emigratório com o tráfico de escravatura branca²⁸. Preocupava à ACP o impacto das medidas previstas na navegação portuguesa — responsável pelo transporte de emigrantes do Porto (Alves, 1994, p.134) e pelo comércio com a ex-colônia —, além da redução da corrente emigratória para o

28 Há, de fato, diferenças entre a emigração minhota e a açoriana. Segundo ALVES (1994), os rapazes que partiam do Porto faziam-no, majoritariamente, de forma planejada pelas famílias e com passaporte emitido pelas autoridades competentes. Já, a emigração açoriana era bastante marcada pela ilegalidade devido à falta de recursos para arcar com o passaporte e “ao analfabetismo e à ignorância que afastavam os populares das formalidades das entidades oficiais”. Além disso, “o isolamento de certas ilhas e localidades” — que dificultava o acesso aos serviços estatais — e o “próprio cenário insular” que facilitava “os embarques” seriam outras causas que contribuíram para o caráter majoritariamente clandestino da emigração açoriana (PINTO, 2009, p.395).

Brasil, de onde retornavam portugueses enriquecidos que dinamizavam a economia minhota.²⁹

Cedendo à pressão dos comerciantes do Porto, uma nova Portaria foi publicada a 9 de Dezembro de 1842³⁰ pelo novo Ministro da Marinha, Joaquim José Falcão. Pelo novo texto, estavam sujeitos às disposições publicadas a 19 de Agosto apenas os navios que transportassem mais de trinta passageiros, além de suspender, até novas disposições legislativas, o artigo 11º referente à fiança. Ou seja, os navios que transportassem menos de 30 passageiros não seriam enquadrados na designação “tráfico de escravatura branca”, sendo considerados responsáveis pelo transporte de passageiros ou emigrantes voluntários. Importa notar que já em outubro de 1842, José Falcão acusava a recepção de um ofício do Ministro dos Negócios Estrangeiros, em que este dava a conhecer “as solicitações que [o MNE] tem recebido da Associação Comercial do Porto para o fim de promover o deferimento da representação que a mesma associação dirigiu a esse ministério” pedindo “revogação ou alteração dos artigos 6, 9 e 11 (as mais essenciais) da Portaria de 19 de Agosto”.³¹ No entanto, por discordar do impacto que esses artigos teriam para a atividade mercantil do Porto, o Ministro da Marinha decidira não acatar a solicitação dos comerciantes portuenses. Foi apenas depois de receber um ofício confidencial do Ministério dos Negócios Estrangeiros, datado de 23 de novembro³² (cinco dias depois de enviada a representação à Rainha), que Falcão viu-se forçado a efetuar algumas modificações na Portaria de 19 de Agosto.

29 Representação da Associação Comercial do Porto contra a legislação restritiva da emigração, 18 nov. 1842. In: ALVES, 1990.

30 Portaria de 9 de dezembro de 1842, *Coleção Geral da Legislação Portuguesa*, 2º semestre de 1842, p.423.

31 Ofício de 13 de outubro 1842, de Joaquim José Falcão ao Ministério dos Negócios Estrangeiros. DGArc-TT-MNE-Correspondência Recebida do Ministério da Marinha, 1842-1843, cx. 384.

32 Ofício de 9 de dezembro 1842, de Joaquim José Falcão ao Ministérios dos Negócios Estrangeiros. DGArc-TT-MNE-Correspondência Recebida do Ministério da Marinha, 1842-1843, cx. 384.

Enquanto isso, o cônsul português em Pernambuco que, como já visto, alimentava a visão negativa da emigração, esperava medidas mais severas capazes de coagir os transportadores. A seu ver:

todas as providências que se deram serão iludidas enquanto não se obrigarem os capitães ou mestres das embarcações a fazerem desembarcar os passageiros livremente nos portos logo à chegada, sem o vexame e notório escândalo de os terem a bordo até encontrarem seus serviços para serem indenizados das passagens que deveriam ser pagas no porto de saída [...], sendo por meio desta facilidade de transporte que se tem abusado terrivelmente e iludido com promessas falhas esta pobre gente.³³

Em resposta, o Ministro dos Negócios Estrangeiros, José Joaquim Gomes de Castro, expediu a Circular de 15 de março de 1843. Essa circular determinava que os cônsules providenciassem o desembarque imediato dos passageiros portugueses, que “por pretexto algum”³⁴ poderiam ser retidos a bordo até que fossem contratados. Assim, a sugestão proposta por Joaquim Baptista Moreira foi acatada na expectativa de desmotivar o transporte de indivíduos impossibilitados de pagar pela própria passagem. No entanto, proibição do embarque de passageiros sem passagem paga, também sugerida pelo cônsul em Pernambuco, foi desconsiderada pelo Ministro. Provavelmente, tal medida esbarrava nos limites de atuação do Ministério dos Negócios Estrangeiros, além de potencialmente suscitar uma reação ainda maior da ACP. Seria necessário, portanto, que se aprovasse uma lei, pelo Legislativo, capaz de considerar interesses dissonantes e solucionar eventuais contradições.

33 Ofício n. 31, de 30 de novembro 1842. De Joaquim Baptista Moreira a José Joaquim Gomes de Castro. DGArc-TT-MNE-Correspondência Recebida-Consulado Geral de Pernambuco - cx. 310 (1842-1850).

34 Circular aos Cônsules do Brasil, 15 mar. 1843. DGArc-TT-MNE-Correspondência Expedida-Despachos (1840-1846), liv. 56, p.114.

NO PARLAMENTO: A AUSÊNCIA DE UM CONSENSO

Enquanto o governo tentava adotar medidas que contemporizassem diferentes interesses e posicionamentos acerca da emigração, na Câmara dos Pares do Reino, Sá da Bandeira seguia insistindo na discussão e aprovação do projeto elaborado anos antes. No primeiro semestre de 1843, o Par do Reino se referiu oito vezes ao projeto que visava pôr termo à emigração e ao “tráfico vergonhoso que se está fazendo”.³⁵ Com isso, o Par do Reino pretendia pressionar a Comissão do Ultramar, encarregada de analisar o projeto. À insistente voz de Sá da Bandeira juntaram-se outras, como a do Visconde do Lavradio que interpelou membros do governo, aos quais pedia providências.

Finalmente, a 24 de junho de 1843, a Comissão do Ultramar leu um parecer acerca do projeto. A Comissão viu na emigração o resultado de um “sistema de enganos”³⁶ organizado por “especuladores fraudulentos, que por meio de boas promessas” persuadiam indivíduos “pertencentes às classes mais rudes da sociedade” a embarcarem a terras estranhas onde ficavam “em condição pouco diversa da dos escravos africanos”.³⁷ Por isso, ela aprovava o projeto apresentado com algumas modificações.

Pelo novo projeto elaborado pela Comissão, estariam sujeitos às determinações legais os navios que transportassem um número de passageiros superior a trinta — tal como fora determinado pela Portaria de 9 de dezembro de 1842. No entanto, a obrigatoriedade de fiança, suspensa por pedido da ACP, foi mantida no novo projeto. Foi também incorporada a sugestão de Joaquim Baptista Moreira de modo que, pelo artigo 15º, os passageiros deveriam “pagar o preço de sua passagem antes de largarem do porto onde embarcarem”.³⁸ Além disso, o novo projeto mantinha a obrigatoriedade da prova de isenção do recrutamento militar para concessão de passaporte, e estabelecia valores diferentes para

35 *Diário da Câmara dos Pares do Reino*, n. 02, 03 jan. 1843, p.4.

36 Parecer da Comissão do Ultramar. *Diário do Governo*, n. 146, 24 jun. 1843, p.1073.

37 Parecer da Comissão do Ultramar. *Diário do Governo*, n. 146, 24 jun. 1843, p.1073.

38 Projeto de Lei, *Diário do Governo*, n. 146, 24 jun. 1843, p.1075.

ele em função do destino do passageiro — sendo mais baratos aqueles em que eram averbados portos da Europa e costa da África.

A Comissão sugeriu ainda que o governo concedesse transporte gratuito às províncias africanas a quem o desejasse e propôs a realização de um inquérito para examinar as causas que mais influenciavam a emigração. Acatando a proposta, Sá da Bandeira não demorou a apresentar um requerimento para que se realizasse uma consulta às juntas gerais dos distritos, encarregadas de responder a quatro questões relacionadas ao tema.³⁹

Enquanto as juntas distritais empenhavam-se em responder satisfatoriamente ao requerimento, o projeto há tanto defendido finalmente entrava para a ordem do dia na sessão da Câmara dos Pares do Reino de 22 de novembro de 1843. Sem vozes contrárias às linhas gerais, iniciou-se a discussão na especificidade de cada um dos artigos.

Durante a primeira discussão, a concessão de passaportes somente a indivíduos isentos do recrutamento para o exército não levantou qualquer oposição. A medida que, como argumentou Sá da Bandeira, já estava contemplada em regulamentos policiais, não contrariava a Carta Constitucional, mas visava assegurar determinadas garantias aos emigrados. Maior debate gerou a discrepância, prevista no projeto, entre os custos dos passaportes em função do destino a que se dirigia o passageiro. Tal diferença foi questionada pelo Par do Reino Costa Carvalho que, admitindo ser contrário aos passaportes “que não serviam senão para embarçar o pequeno comércio”,⁴⁰ sugeriu a adoção de um valor único. A resposta apresentada por Sá da Bandeira (que justificou

39 Segundo as respostas fornecidas ao inquérito, nos distritos onde havia emigração, suas causas eram associadas à falta de meios de vida (Porto, Viseu, Horta), ao exemplo de familiares e conhecidos que regressavam abastados do Brasil (Viana do Castelo, Angra do Heroísmo) e ao recrutamento militar (Angra do Heroísmo). A ação de engajadores foi pouco citada, tendo a Junta de Vila Real afirmado que “este mal” carece de averiguações. Outras juntas afirmaram não existir emigração nos respectivos distritos (ex. Castelo Branco, Beja e Leiria). Inquérito Parlamentar, Ofícios dirigidos ao Ministro do Reino, 1843, AHP, secção VI, cx. 2, n. 1. Sobre este inquérito, ver: SOUSA, 2010.

40 *Diário da Câmara dos Pares do Reino*, n. 116, 22 nov. 1843, p.1689.

a diferença pela pretensão de se promover a migração das ilhas para Portugal continental e, ainda, de Portugal para as colônias africanas) não convenceu Silva Carvalho, mas foi suficiente para garantir a aprovação do parágrafo 6º do artigo 1º. A sessão foi encerrada pouco depois e o projeto seguiu para a ordem do dia da sessão seguinte.

No dia 24 de novembro, quando se ia retomar a discussão, o Par do Reino Visconde de Laborim solicitou o adiamento da mesma por considerar o projeto inconstitucional. De acordo com Laborim, a Câmara não podia legislar contra o determinado pelo parágrafo 5º do artigo 145º da Carta de 1826. Ademais, apesar da emigração ser uma moléstia grave, para Laborim, o remédio proposto era demasiado radical.⁴¹ O Visconde da Fonte da Arcada concordou com a proposta de adiamento por lembrar que os regulamentos policiais (os quais autorizariam os limites impostos à emigração, sem prejuízo do disposto na Carta Constitucional) estavam para ser alterados. O Marquês de Ponte de Lima, por sua vez, considerando a emigração um remédio, colocou-se a favor do adiamento por lhe parecer que os emigrantes não viajavam enganados e tinham o direito de vender os seus serviços como julgassem melhor. Como se verá, mais adiante, tal opinião era compartilhada, naquele momento, por outros agentes governamentais. Sá da Bandeira, como era de se esperar, levantou-se contra a proposta de adiamento, argumentando ser vergonhoso que uma nação europeia consentisse que seus súditos emigrassem como escravos. Por fim, com a anuência do Vice-Presidente da Câmara dos Pares, votou-se pelo adiamento por tempo ilimitado, o que, na prática, significou a não discussão do projeto.

É difícil saber se outras motivações que não aquelas por ele apresentadas levaram o Visconde de Laborim (e os demais Pares que acataram sua proposta) a derrubar o projeto. O fato de ser natural do Porto e de ter sido eleito, para as Cortes de 1826-1828, pela província do Minho poderia indicar sua simpatia pelos interesses dos comerciantes portuenses. No entanto, há que notar a coerência de seu posicionamento, já que suas intervenções na Câmara iam, frequentemente, no sentido

41 *Diário da Câmara dos Pares do Reino*, n. 117, 24 nov. 1843, p.1700.

de esclarecer assuntos relativos ao regimento interno e a questões constitucionais (Mónica, 2004, vol. 3, p.547-549).

Independentemente da intenção específica de Laborim, o adiamento da discussão pode ser interpretado à luz da fala do Vice-Presidente da Câmara, para quem “na atualidade, o projeto havia tomado um caráter diferente do que se lhe devia dar”.⁴² Tal frase (que carece de um maior desenvolvimento pelo autor) parece indicar que o projeto assumira contornos de cerceamento da liberdade de emigrar — não sendo contrário exclusivamente ao tráfico da escravatura branca. Isso porque ao longo dos cinco anos decorridos entre a apresentação da primeira versão do projeto e sua discussão, as expectativas de ação política associadas à “emigração” (entendida, sobretudo, como sinônimo de tráfico de escravos brancos) se alteraram em decorrência da ampliação do espaço de experiência atrelado ao conceito.

Tal ampliação devia-se, em primeiro lugar, aos aspectos positivos da emigração minhota (em contraposição ao engajamento que se fazia nas ilhas) ressaltados na representação da ACP e reconhecidos pelo próprio Sá da Bandeira na sessão de 26 de abril de 1843.⁴³ Em segundo lugar, a própria emigração açoriana era vista, por alguns agentes do governo, como uma solução aos problemas das ilhas.

A 18 de abril, o Visconde do Lavradio apresentou uma interpelação ao governo, referindo uma carta enviada de Pernambuco a qual denunciava o tratamento dispensado aos portugueses no Brasil — carta esta que, segundo Sousa (2009, p.35), gerou comoção e foi responsável por reacender o debate e acelerar o parecer da Comissão do Ultramar:

Esta carta é de muita importância porque nela se anuncia a existência de um tráfico de escravos brancos; quero dizer, de súditos portugueses que estão sujeitos a ser agarrados, ou por violência ou por sedução, e levados para o Brasil, onde são vendidos, açoitados como eram, antiga e desgraçadamente, os escravos africanos. É notável que hoje se estejam

42 *Diário da Câmara dos Pares do Reino*, n. 117, 24 nov. 1843, p.1701.

43 *Diário da Câmara dos Pares do Reino*, n. 66, 26 abr. 1843, p.353

fazendo esforços, que eu apoiarei com todas as minhas forças, para acabar com o tráfico de africanos, e que no ano passado se celebrasse um tratado para conseguir esse fim; e hoje estamos consentindo que, nas ilhas, para nós o único ponto de salvação, se pratique um ato tão atroz; e talvez muitos daqueles mesmos indivíduos que derramaram o seu sangue em defesa do trono e da Rainha, estejam hoje cortando cana de açúcar no Brasil e levando açoutes! Por consequência, eu desejarei que o Sr. Ministro me informe o que, a esse respeito, e igualmente quais foram as medidas que o governo emprego para obstar a esse tráfico.⁴⁴

O Ministro dos Negócios Estrangeiros, ausente quando da leitura da carta, teve a oportunidade de responder dias depois, na sessão de 26 de abril de 1843. O Ministro, concordando que o engajamento de portugueses se tornara um negócio que demandava medidas, acautelava contra o que chamava de exageros na associação entre emigração e escravatura branca. A seu ver, importava distinguir entre o engajamento e a emigração normal que se fazia do Minho, cujo impedimento acarretaria graves consequências para a província. A essa distinção, nem o Visconde do Lavradio nem Sá da Bandeira se opuseram. O primeiro, inclusive, afirmou não se referir à emigração: “não era da emigração [que eu queria falar], porque convenho que é quase impossível, e até em que não há direito de impedir aos indivíduos a liberdade de mudarem de país. Eu quero falar de um verdadeiro tráfico que existe nas nossas ilhas”.⁴⁵ Da mesma forma, para Sá da Bandeira a “emigração da Província do Minho para o Brasil [essa] é útil”, pois “vão para lá rapazes dirigidos a pessoas conhecidas, muitos empregam-se logo como caixeiros de casas de comércio bastante prósperas, e alguns destes voltam à pátria”.⁴⁶

Nesse mesmo ano, a distinção entre a emigração que partia do Minho e a que se originava nas ilhas era feita também pelos cônsules portugueses em ofícios enviados ao Ministro dos Negócios Estrangeiros.

44 *Diário da Câmara dos Pares do Reino*, n. 61, 18 abr. 1843, p.281.

45 *Diário da Câmara dos Pares do Reino*, n. 66, 26 abr. 1843, p.353

46 *Diário da Câmara dos Pares do Reino*, n. 66, 26 abr. 1843, p.353

A emigração do Minho seria composta por moços que se dirigiam ao Rio de Janeiro para trabalhar com negociantes e lojistas minhotos já estabelecidos na corte brasileira.⁴⁷ Esses comerciantes constituiriam a “porção mais feliz dos súditos de Sua Majestade” no Brasil. Já, os açorianos seriam os que “em estado mais infeliz chegam aqui”, por não terem o frete pago e serem “gente rústica e destituída de bom senso”,⁴⁸ além de não saberem ler ou escrever, razão pela qual se empregavam no campo. A despeito das condições desfavoráveis em que chegavam os insulares, os cônsules reconheciam que “o gênio trabalhador e econômico” dessa gente lhes assegurava “meios para em pouco tempo melhorarem a sua posição” e regressar às ilhas com “o produto de suas economias”.⁴⁹

O reconhecimento de que, na emigração, os açorianos encontrariam melhores condições de vida aparece, também, na resposta redigida pela junta geral do distrito açoriano da Horta ao já mencionado inquérito sobre as causas do fenômeno emigratório. Nessa resposta lê-se que a ação dos especuladores que se propunham a transportar súditos portugueses era uma das causas da emigração, à qual se somava a “falta de meio de comida e subsistência dos indivíduos que não têm patrimônio”. No entanto, a ação desses especuladores “não aflige, antes consola esta junta por não haver meios de vida e nem lícitos entretenimentos aos indivíduos que vão transportar, pois que há muita população acumulada e inerte”.⁵⁰

Como se pode perceber, quando finalmente Sá da Bandeira consegue levar à discussão seu projeto de lei, o conceito “emigração” ganhava novas camadas de significado, deixando de ser apenas sinônimo de “escravatura branca”. Como a regulamentação proposta não recaía somente sobre os empregadores de mão-de-obra — ou sobre aqueles acusados de

47 Ofício n. 08 de João Baptista Moreira para José Joaquim Gomes de Castro, 12 out. 1843. DGarq-TT-MNE-Correspondência consular recebida – Rio de Janeiro, cx. 313.

48 Ofício n. 01 de Francisco João Meneses para José Joaquim Gomes de Castro, 31 jan. 1843. DGarq-TT-MNE-Correspondência consular recebida – Rio de Janeiro, cx. 313.

49 Ofício n. 08 de João Baptista Moreira para José Joaquim Gomes de Castro, 12 out. 1843. DGarq-TT-MNE-Correspondência consular recebida – Rio de Janeiro, cx. 313.

50 “Resposta da Junta Geral do Distrito da Horta”, Inquérito de 1843, Ofícios Dirigidos ao Ministro do Reino, AHP, Seção VI, cx. 2, n. 1.

vender súditos portugueses em portos brasileiros —, o projeto foi considerado inconstitucional. Seria necessário esperar mais doze anos para que um novo projeto sobre emigração fosse elaborado.

Esse projeto — cuja análise pormenorizada escapa ao escopo deste trabalho — foi proposto na sequência da grande repercussão de alguns acontecimentos ligados ao transporte de emigrantes para o Brasil, num momento em que crescia a procura de mão-de-obra devido à proibição do tráfico de escravos pela Lei Eusébio de Queiroz. No entanto, a aprovação da Carta de Lei de 20 de julho de 1855 dependeu da forma como foi apresentada ao Parlamento: não como uma lei contrária à emigração, mas sim como repressora da emigração clandestina. A distinção entre emigração livre e emigração contratada (ou engajada), bem como a diferença entre emigração legal e emigração clandestina, foi crucial para separar experiências distintas e evitar que a ação política incidisse sobre aquela considerada vantajosa. A palavra “clandestina” somada à “emigração” também impedia que o projeto fosse acusado de contrariar a Carta Constitucional e tivesse o mesmo fim daquele insistentemente defendido por Sá da Bandeira. Ainda na posição de Par do Reino, o Visconde aprovou a Carta de Lei de 1855, apesar de considerá-la incompleta, pois sabia que, se não era a lei ideal, era a lei possível.⁵¹

A análise das condições que levaram ao surgimento do termo “escravatura branca”, bem como da forma como Sá da Bandeira recebeu e interpretou esse fenômeno à luz de seu projeto colonial, evidencia que a preocupação com o transporte e as condições de vida enfrentadas por portugueses no Brasil não pode ser vista como mera retórica. Ainda que tenha havido exageros nas descrições, as questões ligadas à transição do trabalho escravo para o livre no Brasil não foram suscitadas pela “elite política” portuguesa como forma de mascarar sua filiação aos interesses da elite agrária e, assim, garantir a proibição da emigração ao arrepio da

51 Na sessão de 13 de julho de 1855, um cansado Sá da Bandeira ponderava: “O projeto que está em discussão em geral, parece-me bom; e conquanto não esteja completo, deve ser aprovado, porque a sua aprovação não dispensa o Governo de nomear uma comissão para propor aquelas provisões de que ainda carece”. *Diário da Câmara dos Pares do Reino*, n. 135, de 13 jul. 1855, p.1031.

Carta Constitucional. Apesar dos excessos descritos, a falta de apoio ao projeto evidencia que a “elite política” desejosa de travar a saída de súditos portugueses era, na verdade, composta por alguns indivíduos para além de Sá da Bandeira.

É o caso de Costa Cabral e seu Ministro da Marinha que, preocupados com a substituição do tráfico negreiro pelo transporte de súditos lusitanos, transformaram parte do projeto n. 022 na Portaria de 19 de agosto de 1842 logo a seguir à assinatura do Tratado Luso-Britânico pelo fim do tráfico de africanos escravizados. A reação gerada pela Portaria, por sua vez, deixa entrever os diferentes interesses em disputa no âmbito do Estado, o que demonstra a ausência de uma compreensão homogênea do assunto — e a impossibilidade de se recorrer a sujeitos genéricos como “a elite política”, “o Estado” ou o “corpo consular” e “o Parlamento”. Por fim, a dificuldade em se aprovar o projeto quando da discussão ocorrida cinco anos depois de sua elaboração deixa transparecer o quão inadequado ele se tornara face às novas camadas de significado sobrepostas ao conceito “emigração”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALENCASTRO, Luiz Felipe de. *Proletários e escravos: imigrantes portugueses e cativos africanos no Rio de Janeiro (1850-1872)*. *Novos estudos*, n. 21, p.29-56, 1998.
- ALEXANDRE, Valentim. Portugal e a abolição do tráfico de escravos (1834-51). *Análise Social*, vol. XXVI, n.111, p.293-333, 1991.
- ALEXANDRE, Valentim. ‘*Crimes and misunderstandings*’ – réplica a João Pedro Marques. *Penélope*, n. 15, p.157-168, 1995.
- ALVES, Jorge Fernandes. Emigração Portuguesa: o exemplo do Porto nos meados do século XIX. Comunicação apresentada à conferência *Long Distance migrations (1500-1900)*, Comissão Internacional de Demografia Histórica, Madrid, 1990. Disponível em: http://aleph.letras.up.pt/F?func=find-b&find_code=SYS&request=000192252. Acesso em 16 abr. 2019.

- ALVES, Jorge Fernandes. *Os Brasileiros: emigração e retorno no Porto Oitocentista*. Porto: Gráfica Reunidos, 1994.
- BOHOSLAVSKY, Ernesto; Soprano, Germán. *Um Estado com rosto humano*. Funcionarios y instituciones estatales em Argentina (de 1880 a la actualidad). Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento e Prometeo Libros, 2010.
- CRUZ, Maria Antonieta. *Agruras dos emigrantes portugueses no Brasil: contribuição para o estudo da emigração portuguesa na segunda metade do século XIX*. *Revista de História*, n. 07, p.7-134, 1987.
- GONÇALVES, Paulo César. Escravos e imigrantes são o que importam: fornecimento e controle da mão-de-obra para a economia agroexportadora Oitocentista. *Almanack, Guarulhos*, n. 17, p.307-361, 2017.
- HESPANHA, António Manuel. *Guiando a mão invisível: direitos, Estado e lei no liberalismo monárquico português*. Coimbra: Almedina, 2004
- KOSELLECK, Reinhart. *Futuro Passado: contribuição à semântica dos tempos históricos*. Rio de Janeiro: Contraponto e PUC-Rio, 2006.
- LEITE, Joaquim da Costa. *Portugal and the emigration (1855-1914)*. Tese (Doutorado em Filosofia) – Columbia University. Nova Iork, 1994
- MAIA, Fernanda Paula Sousa. *O discurso parlamentar português e as relações Portugal-Brasil: a Câmara dos Deputados (1826-1852)*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian e Fundação para a Ciência e Tecnologia, 2002.
- MAIA, Fernanda Paula Sousa. A emigração para o Brasil no discurso parlamentar oitocentista. In: SOUSA, Fernando; MARTINS, Ismênia e PEREIRA, Conceição (Orgs.). *A emigração portuguesa para o Brasil*. Porto: CEPES e Edições Afrontamento, 2007. p.51-68.
- MAIA, Fernanda Paula Sousa. O papel dos Açores na construção do discurso parlamentar oitocentista sobre a emigração. In: SOUSA, Fernando et al (Orgs.). *Um passaporte para a terra prometida*. Porto: Cepese e Fronteira do Caos, 2011, p.193-207.
- MARQUES, João Pedro. Resistência ou adesão à “causa da humanidade”? Os setembristas e a supressão do tráfico de escravos. *Análise Social*, vol. XXX (131-132), p.375-402, 1995.
- MARQUES, João Pedro. *Os sons do silêncio: o Portugal de Oitocentos e a abolição do tráfico de escravos*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 1999.

- MARQUES, João Pedro. Uma cosmética demorada: as Cortes perante o problema da escravidão (1836-1875). *Análise Social*, vol. XXXVI, n. 158-159, p.209-247, 2001.
- MARQUESE, Rafael de Bívar; Parron, Tâmis Peixoto. Internacional escravista: a política da segunda escravidão?. *Topoi*, vol. 12, n. 23, p.97-117, 2011.
- MELÉNDEZ, José Juan. Reconsiderando a política de colonização no Brasil Imperial: os anos da Regência e o mundo externo. *Revista Brasileira de História*, vol. 34, n. 68, p.35-60, 2014.
- MÓNICA, Maria Filomena (dir.). *Dicionário Biográfico Parlamentar (1834-1910)*, vol. III (de N-Z). Lisboa: Divisão de Edições da Assembleia da República e Publicações Dom Quixote, 2004. (Coleção Parlamento, 16)
- MONTEIRO, Isilda. Passaportes: do enquadramento legal à prática. In: SOUSA, Fernando *et al* (Orgs.). *Um passaporte para a terra prometida*. Porto: Cepese e Fronteira do Caos, 2011, p. 117-135.
- PEREIRA, Miriam Halpern. *A política portuguesa de emigração (1850-1930)*. Bauru: EDUSC; Portugal: Instituto Camões, 2002.
- PEREIRA, Victor. Portugal and Human Trafficking (1822-2018). In: Winterdyk, John; Jones, Jackie (Eds.) *The Palgrave international Handbook of Human Trafficking*. Palgrave Macmillan, 2019, p.1-16.
- PINTO, Susana Serpa. Emigração legal e clandestina nos Açores de Oitocentos (da década de 30 a meados da centúria). In: SOUSA, Fernando; MARTINS, Ismênia de Lima; MATOS, M. Izilda (Orgs.). *Nas duas margens: os portugueses no Brasil*. Porto: Edições Afrontamento e Cepese, 2009, p.381-400.
- RAMOS, Rui. Para uma história política da cidadania em Portugal. *Análise Social*, vol. XXXIX (172), p.547-569, 2004.
- SILVA, Cristina Nogueira da. Conceitos oitocentistas de cidadania: liberalismo e igualdade. *Análise Social*, vol. XLIV (192), p.533-563, 2009.
- SOUSA, Fernando de. *A emigração portuguesa para o Brasil e as origens da Agência Abreu (1840)*. Porto: Cepese e Fronteira do Caos, 2009.
- SOUSA, Fernando de. O Primeiro Inquérito Português à Emigração (1843). In: SARGES, M. Nazaré; SOUSA, Fernando de; MATOS, M. Izilda (Orgs.). *Entre mares: o Brasil dos portugueses*. Belém: Paka Tatu, 2010, p.275-284.