

LEI E ETNICIDADE NO BRASIL: ENTRE A LUSOFOBIA E O FAVORECIMENTO JURÍDICO DOS PORTUGUESES

José Sacchetta Ramos Mendes

Dois séculos de separação entre Brasil e Portugal não desata-ram certos laços simbólicos que vinculam os dois países, para além do idioma e do legado histórico que compartilham. Um desdobramento notável desses elos é a singularidade com que leis e diretivas políticas abordaram a presença de cidadãos portugueses no Brasil a partir de 1822, quando o processo de emancipação atingiu seu ponto incontornável. Ocorrência extraordinária nos Estados nacionais das Américas, o destaque ao antigo colonizador no ordenamento jurídico brasileiro traduziu-se em singularidade que o distingue legalmente de outros estrangeiros. A história da cidadania no Brasil tem, assim, um capítulo que versa diretamente sobre os lusos após a independência, e de como as noções de inclusão/exclusão desse grupo nacional foram tratadas pelo legislador.

Ao longo dos séculos XIX e XX, um conjunto de atos do poder público buscou facilitar aos portugueses a imigração e fixação no território do Brasil, a aquisição da nacionalidade e o exercício de direitos. Fundando-se em pressupostos de afinidade linguística, cultural, religiosa e até mesmo racial, legislativo e executivo privilegiaram o lusitano em vários aspectos, de regras de povoamento a leis trabalhistas. Diretrizes consulares buscaram facilitar a concessão de vistos de entrada e promover sua imigração para o país. De modo indireto ou de forma explícita, seis das sete constituições brasileiras favoreceram o português, numa recorrência ao ex-colonizador sem paralelo no direito comparado.

As justificativas à instituição de tais dispositivos evocam como argumento central a afinidade existente entre Brasil e Portugal, expressa com frequência por uma terminologia de parentesco (filial, fraternal), em que ressaltam supostos laços de fa-

mília e de sangue entre lusos e brasileiros. A metáfora da “grande família portuguesa” tem se mostrado um traço contínuo na linguagem do relacionamento dos dois países. Seu uso toma impulso no contexto específico de formação do Estado brasileiro e na vigência da monarquia, quando ramos da mesma casa dinástica ocupavam os tronos de ambos os países.

O emprego de termos de parentesco na retórica que instruiu a produção legislativa sobre os portugueses é um elemento frequente na documentação parlamentar brasileira. O fenômeno ultrapassa o período imperial e adentra a era republicana, ressurgindo nos processos constituintes, em discursos de deputados e senadores. Suas decorrências são diversas. A mais tangível enquadra-se nas características do influxo de 1,9 milhão de imigrantes lusos que vieram para o Brasil entre 1822 e 1945, com o traço marcante da espontaneidade, em relação a outros grupos estrangeiros: a corrente imigrantista lusitana foi a que menos obteve subsídios financeiros que a promovesse, no conjunto das nacionalidades que desembarcaram no país, em um contexto de atração de mão-de-obra.

O favorecimento oferecido aos cidadãos portugueses não exprime, porém, toda a trajetória de sua presença no Brasil pós 1822. A situação peculiar dos lusos na ex-colônia teve outra faceta, em que predominaram a inimizade e a intolerância. A lusofobia brasileira, peculiar a tensões pós-coloniais, estendeu-se para o futuro. E acirrou em momentos críticos, chegando à violência física ao término do Primeiro Reinado (1822-1831) e na Primeira República (1889-1930). O antilusitanismo se fez presente de diferentes modos, por mais de um século, em estado manifesto ou de latência, veiculado em preconceitos, galhofa e atos de hostilidade cotidiana. Possivelmente, nenhum grupo estrangeiro no Brasil vivenciou tantos ataques por motivações nacionais como os portugueses. A busca por definir o estatuto dos lusos domiciliados no Brasil na época da independência gerou uma base de princípios que norteou o debate. A imigração portuguesa, dali para frente, foi marcada por aquele substrato. Seus fundamentos, no campo da instituição e do exercício de direitos, compõem um longo percurso que envolve o estrangeiro

ou, mais precisamente, as formas para sua admissão e permanência no país. Os dois temas são inseparáveis. No antigo direito ibérico, a relação de vizinhança autorizava aos habitantes de um mesmo foral o exercício de privilégios e isenções facultados aos vizinhos de forais contíguos que porventura ali fossem residir, mas vetados aos naturais de outras localidades. Formas de tratamento a certo "estrangeiro mais próximo", presentes nas Ordenações do Reino, sugerem soluções de continuísmo ou, pelo menos, a existência de linhas de força que se devam salientar.

O desenvolvimento dos direitos civis e políticos no Brasil envolveu, desde cedo, o dilema sobre o estatuto das pessoas nascidas fora do país, nele domiciliadas. Em diversos momentos, os portugueses estiveram no centro dessa discussão, deslocados da categoria de súditos da antiga metrópole para um diferente patamar. Na gênese do Estado nacional, diante do reposicionamento dos lusos, vieram à tona duas questões até ali inéditas à realidade brasileira: a imigração sistemática e a condição jurídica do estrangeiro.

A primeira lei de imigrantes, sancionada em janeiro de 1823, destinava-se apenas aos naturais de Portugal que desembarcassem no país com intenção de permanecer. Todos eles, caso jurassem fidelidade ao Império, receberiam "foro de cidadão", segundo os termos do decreto. Chama atenção a facilidade com que os adventícios seriam admitidos à nacionalidade brasileira ("cidadania", conforme a redação do texto normativo). O critério de adesão era de ordem política e só postulado a portugueses. Aos estrangeiros de outras origens, que àquela época já aportavam no Brasil, deveriam ser aplicadas as regras de naturalização do período de Reino Unido com Portugal, que vigoraram até 1832.

Medidas legais que individualizavam os portugueses surgiram já em setembro de 1822. Visualizadas no campo do direito interno, não eram normas infraconstitucionais. Sequer havia uma constituição sob a qual pudessem ter abrigo. As normas sancionadas antes da abertura da Assembléia Constituinte de 1823 compunham o que o jurista Tercio Sampaio Ferraz Jr. denomina regras de fixação de valores (1), por intermédio das quais se desenham as coordenadas iniciais de um sistema normativo. A especificidade do lusitano, enquanto axioma adotado no fundamento ideológico inaugural, precedeu as regras de consecução imediata, em que o legislador define o seu objetivo no tempo presente, e às próprias regras programáticas, que projetam o sistema para o futuro. Compreendido como norma de fixação de valor, o singularismo atribuído aos portugueses no pós-independência toma uma dimensão que a traz aos nossos dias.

PORTUGUÊS NO BRASIL: NEM NACIONAL, NEM ESTRANGEIRO

O período de funcionamento da Assembléia Constituinte do Império, instalada em maio de 1823, é crucial para compreender o debate sobre a condição jurídica do português realizado em plenário parlamentar. A leitura dos discursos dos deputados e as leis e portarias sancionadas até novembro daquele ano, quando a Assembléia foi dissolvida pelo imperador, apontam para a impossibilidade de discernir quem deveria ser considerado português (ou o inimigo estrangeiro) apenas pelo local de nascimento.

A condição jurídica do português no Brasil foi definida com a Constituição do Império, de março de 1824. A Carta considerou brasileiros os nascidos em Portugal e suas possessões, domiciliados nas províncias brasileiras na época em que se proclamou a independência em cada uma delas, e que aderiram à nova ordem expressamente, ou de maneira tácita, pela continuidade de sua residência. Não foi um ato de naturalização coletiva, e sim de admissão originária à nacionalidade. O significado daquela medida foi que o primeiro ordenamento fixou o lusitano residente no país em uma espécie de limbo entre o nacional e o estrangeiro: "cidadão adotivo", não-naturalizado por nunca ter sido estrangeiro. A mesma postura havia predominado entre os deputados constituintes de 1823, a despeito da atmosfera antiportuguesa daqueles dias, manifesta em suspeitas e hostilidades aos nascidos em Portugal, contraditoriamente apontados como partidários da recolonização, de ideias republicanas ou da fragmentação do Império.

O antilusitanismo brasileiro galgou uma trajetória particular e extensa, iniciada bem antes da emancipação política. Mesmo a considerar que a independência não tenha configurado um processo nacionalista, a contraposição "brasílica" à presença colonial do reino metropolitano lança raízes num tempo anterior. Remete à Revolução Pernambucana de 1817, à Inconfidência Mineira de 1789 e à Guerra dos Emboabas, de 1708, para mencionar momentos reconhecidos de ação antiportuguesa, os três casos motivados por disputas na exploração econômica do território.

Na década de 1830, denota-se um novo perfil dos portugueses recém-imigrados: lavradores para o café e empregados que vinham exercer posições subalternas no Rio de Janeiro, inclusive as tradicionalmente ocupadas por escravos de ganho (2). A lusofobia brasileira acompanhou essa mudança social do imigrante português, junto ao deslocamento do eixo econômico do país para o centro-sul. Noutras províncias, como Bahia, Pernambuco, Maranhão e Pará, a predominância lusitana no comércio varejista fazia com que



Arquivo pessoal

Família de imigrantes portugueses em SP, em 1924

fossem responsabilizados pela carência de produtos ou por aumento dos preços.

Os ataques aos portugueses conjugavam-se à tomada de medidas legais que os favoreciam. A primeira lei de naturalização, sancionada em outubro de 1832, teve o objetivo declarado de facultar ao estrangeiro obter a nacionalidade e integrar-se ao Império. Pensava-se que seria uma maneira de promover a vinda de "gente branca e industriosa", de acordo com a terminologia da época (3). A concessão da naturalidade foi então concebida como um instrumento para atrair europeus e promover sua integração à cidadania, ainda que o seu exercício pleno – direito ao sufrágio, por exemplo – estivesse restrito ao homem livre detentor de patrimônio. No mesmo sentido, diretrizes expressas nas legislações editadas no Segundo Reinado buscaram facilitar a naturalização. Tais provisões tornaram-se objeto de crítica antilusitana: a maior parte dos que solicitavam a naturalidade brasileira eram portugueses, como demonstra quase uma centena de decretos de naturalização individual, ou de pequenos grupos, sancionados entre 1865 e 1889. No terreno ideológico, discussões "científicas" sobre raça tornaram-se frequentes no Brasil a partir da década de 1870. Cientistas, intelectuais e políticos ressaltavam afinidades dos portugueses para concluir que sua imigração em massa seria vantajosa para "aprimorar a raça brasileira". A "vantagem" dos lusos foi alardeada na crise de esgotamento do escravismo e em momentos de maior afluência de italianos, alemães e poloneses. Uma crítica ao sistema de colônias implementado no sul do país atacava a concentração populacional germânica ou eslava em certas áreas (quistos étnicos), tendo em vista seus valores alegadamente estranhos à brasilidade. Contra esse perigo, propunha-se o assentamento preferencial de portugueses nas mesmas regiões.

LUSOFOBIA E LUSOFILIA: DUAS FACES DO PARADOXO O apoio de muitos imigrantes portugueses à proclamação da República brasileira transformou-se em motivo de acusações. Tanto os círculos monárquicos quanto os ativistas republicanos apontavam para uma imaginária dualidade de posturas políticas que supunham existir no interior da comunidade lusa. Acionou-se a visão maniqueísta que enxergava "bons" e "maus" portugueses, de acordo com a definição estabelecida por um deputado constituinte ainda em 1823. Os primeiros estariam ao lado do Brasil, de suas instituições e da nacionalidade; os outros seriam inimigos históricos da causa nacional. O crescimento vertiginoso da imigração na passagem para o século XX gerou uma nova problemática, com a participação de portugueses no movimento operário, na qualidade de militantes anarquistas, comunistas ou de simples trabalhadores que reivindicavam direitos. No Rio de Janeiro, o antilusitanismo da Primeira República mesclou ingredientes que revelavam a amplitude social da coletividade lusitana: portugueses se destacavam nas lutas sindicais e foram colocados sob a mira da polícia; outros, comerciantes e donos de imóveis de aluguel, eram acusados de explorar os brasileiros. A mistura foi explosiva e provocou ataques a pessoas e propriedades. Nesse ambiente hostil, os festejos do centenário da independência, em 1922, trouxeram pela primeira vez ao Brasil um chefe de Estado de Portugal – o presidente da República Antônio José da Silva – renovando os discursos que afirmavam a existência de "laços de sangue" entre as duas nações.

A ascensão de Getúlio Vargas ao poder, em 1930, teve duplo significado para a imigração portuguesa no Brasil. O aspecto mais imediato dizia respeito ao controle e à repressão policial, características do regime que recaíam sobre os imigrantes em geral. É notável o fato dos lusos liderarem as listas de expulsões do período do Estado Novo (1937-1945), à frente de todas as nacionalidades. Mas o ângulo de maior alcance da ditadura de Vargas para os portugueses, com decorrências duradouras no ordenamento jurídico, foi a criação de um conjunto de leis e diretrizes direcionadas a aprimorar uma política imigratória seletiva, em que se determinou expressamente o favorecimento à vinda dos lusitanos.

A primeira providência legal estadonovista a mencionar os portugueses foi o Decreto-Lei nº 406, de maio de 1938, que dispôs sobre a entrada de estrangeiros no Brasil. Proibia o ingresso de ciganos, cegos, prostitutas, além dos que manifestassem "conduta nociva à ordem pública, à segurança nacional ou à estrutura das instituições". Atribuía ao executivo "o direito de limitar ou suspender (...) a entrada de indivi-

duos de determinadas raças ou origens" (4). Apesar do caráter restritivo da norma, o português foi beneficiado com sua equiparação ao brasileiro para fins de povoamento.

O Decreto-Lei nº 406/38 restringiu a presença de estrangeiros considerados avessos à "composição étnica e social" do Brasil. Investia contra aqueles que, concentrados em algum ponto do território, poderiam dificultar sua própria "assimilação", terminologia de significado impreciso e múltipla utilidade política. Como resguardo à ameaça, a legislação varguista especificou que em cada núcleo de povoamento seria obrigatório fixar "um mínimo de 30% de brasileiros e o máximo de 25% de cada nacionalidade estrangeira". Na falta de brasileiros, aquele mínimo poderia "ser suprido por estrangeiros, de preferência portugueses" (5).

Retomava-se na letra da lei a noção de uma identidade comum luso-brasileira, motivadora da preferência nacional expressa por imigrantes portugueses, na ausência de brasileiros natos que pudessem nacionalizar a ocupação do território. A aceção da família lusitana, revestida nos anos 1930 e 1940 da retórica da etnicidade, insinuava-se na elaboração da norma jurídica, até mesmo em sua linguagem. O dispositivo legal não invocou o conhecimento do idioma como fator prioritário no povoamento do Brasil, mas sim o requisito de não se opor etnicamente à composição do povo brasileiro (6).

Com Vargas no poder, a reconfiguração do nacionalismo aproximou o imigrante português da noção especulativa acerca de uma etnia brasileira, tentativa de construto ideológico do Estado autoritário, por meio de seus políticos, intelectuais e juristas. Justificava-se, daquele modo que, em pleno desenrolar da Segunda Guerra (1939-1945), o Brasil estendesse aos residentes portugueses a proteção oferecida em lei ao trabalhador nacional. A preferência pela imigração portuguesa explicitava-se positivamente no ordenamento jurídico no exato momento em que teorias excludentes, seletivas e racistas ganhavam maior evidência.

PATAMAR CONSTITUCIONAL Ao término da era Vargas, conformou-se um tempo diferente para a imigração lusa. As crises de lusofobia cessaram no Brasil, ainda que o período tenha assistido à popularização das piadas de portugueses. Também no terreno jurídico, vivenciou-se um novo instante. O favorecimento ao imigrante lusitano tornou-se norma constitucional. A Carta de 1946, redigida por uma Assembléia Constituinte em que participaram pela primeira vez deputados negros e comunistas, requereu aos portugueses que desejassem se naturalizar residência fixa no país por um ano ininterrupto, idoneidade moral e

sanidade física. A regra valia apenas para os lusos, enquanto uma norma geral, bem mais restritiva, dispunha sobre a naturalização de outras nacionalidades.

A centralidade do português na política de estrangeiros, elevada a partir de 1946 ao patamar constitucional, consolidou o entendimento doutrinário que afirma a condição especial do imigrante de Portugal no Brasil. O dispositivo constou também nas Constituições de 1967 e 1988. Seus efeitos decorrentes renovam-se, em nossos dias, com a expansão do desígnio de singularidade a todos os povos lusófonos. É esse o sentido da atual Constituição Federal, que trata diferenciadamente o cidadão português, em matéria de naturalização e exercício de direitos, buscando estender a distinção aos naturais dos países de língua portuguesa.

O imigrante português no Brasil surge, assim, como uma construção política que se consubstancia em categoria à parte dos estrangeiros. A especialidade legal atribuída e o antilusitanismo sublinham contradição admirável, no campo dos estudos migratórios da Europa para a América. O paradoxo projeta-se nas relações entre a história e o direito. É inevitável enxergar seu substrato no fundamento de leis que envolvem as políticas públicas para estrangeiros do Estado brasileiro e a prática da cidadania, neste início do século XXI. Combinados, favorecimento e intolerância apontam para a afirmação contínua da diferença entre lusos e brasileiros e sua irredutível aproximação identitária, num vasto projeto de elaboração da nacionalidade.

José Sacchetta Ramos Mendes é doutor em história social e pós-doutorando em teoria do direito na Faculdade de Direito da USP. Sua tese intitulada "Laços de sangue. Privilégios e intolerância à imigração portuguesa no Brasil" recebeu o Prêmio Fernão Mendes Pinto, da Associação das Universidades de Língua Portuguesa (AULP) como melhor tese de doutoramento de 2007/2008. E-mail: sachett@usp.br

NOTAS E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Ferraz Jr., Tercio Sampaio. "Legitimidade na Constituição de 1988." In: Ferraz Jr., T. S.; Diniz, Maria Helena. *Constituição de 1988: legitimidade, vigência e eficácia, supremacia*. São Paulo: Atlas, 1989, p. 23 e ss.
2. Ribeiro, Gladys Sabina. *A liberdade em construção. Identidade nacional e conflitos antilusitanos no Primeiro Reinado*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.
3. Cervo, Amado Luiz; Magalhães, José Calvet de. *Depois das caravelas. As relações entre Portugal e o Brasil 1808/2000*. Lisboa: Instituto Camões e Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2000, p.110.
4. Decreto-Lei nº 406 de 04.05.1938. *Coleção das leis do Brasil. Op. cit.*, Vol. 48, p.92-104.
5. *Idem*.
6. *Idem*.