

VICTOR PEREIRA

A ditadura de **Salazar**  
e a **emigração**

O Estado português  
e os seus emigrantes  
em França (1957-1974)

TEMAS E DEBATES

Círculo de Leitores



# Sumário

LISTA DAS SIGLAS .....	11
INTRODUÇÃO .....	13
O Estado através do prisma da emigração .....	14
Estado e mobilidade.....	15
Uma bibliografia tripla .....	19
O cruzamento das fontes.....	22
Números sobre a emigração e lacunas estatísticas .....	26
I	
<b>O ESTADO PORTUGUÊS FACE À EMIGRAÇÃO PARA FRANÇA</b> .....	31
<b>CAPÍTULO 1</b>	
A HOSTILIDADE DAS ELITES À MOBILIDADE .....	37
Uma mobilização conservadora .....	38
Reflexos mercantilistas .....	49
<b>CAPÍTULO 2</b>	
EMIGRAÇÃO E MODERNIZAÇÃO.....	59
A ascensão dos tecnocratas.....	60
O dinheiro dos emigrados: fonte de desenvolvimento? ....	77

## II

**QUEM GOVERNA A POLÍTICA PÚBLICA  
DA EMIGRAÇÃO?** ..... 99**CAPÍTULO 3**

UM DITADOR FORTE? .....	103
Salazar e o distanciamento dos assuntos aborrecidos .....	105
Caetano e a adaptação ao real.....	120

**CAPÍTULO 4**

A DITADURA DA ADMINISTRAÇÃO .....	131
A Junta da Emigração (1947-1970).....	132
O Secretariado Nacional da Emigração (1970-1974).....	153
A administração municipal .....	163

## III

**A IMPOSSÍVEL REGULAÇÃO  
DA EMIGRAÇÃO PARA FRANÇA** ..... 177**CAPÍTULO 5**

O ENQUADRAMENTO LEGISLATIVO E REGULAMENTAR .....	181
A legislação e a regulamentação das saídas legais .....	182
Punir e perdoar a emigração clandestina .....	196

**CAPÍTULO 6**

O ENQUADRAMENTO BILATERAL DA MIGRAÇÃO PORTUGUESA PARA FRANÇA .....	209
O acordo de emigração de 1963 .....	211
O acordo de emigração de 1971 .....	240

**CAPÍTULO 7**

A CLANDESTINIDADE – UMA FALHA DO ESTADO? .....	259
Uma clandestinidade instrumentalizada? .....	260
Escapar às ingerências do Estado .....	287

## IV

**O ESTADO PORTUGUÊS EM FRANÇA** ..... 303**CAPÍTULO 8****ENQUADRAR** ..... 309

Implicações de uma presença improvável ..... 310

As representações consulares ..... 320

Mandar fazer ..... 330

Da delegação à intervenção direta ..... 350

**CAPÍTULO 9****VIGIAR** ..... 365

A exportação do medo ..... 366

Colaborações das autoridades francesas ..... 371

Uma vigilância proteiforme ..... 393

A PIDE em França ..... 404

**CONCLUSÃO** ..... 419A ineficácia e a fragilização  
como modo de governo ..... 419

Da duplicidade à procura de legitimidade popular ..... 423

Para uma visão não-elitista  
da democratização e da europeização ..... 426**ANEXOS** ..... 431

I – Cronologia ..... 431

II – Quadros e gráfico ..... 434

III – Textos ..... 438

**BIBLIOGRAFIA** ..... 443

I – Fontes ..... 443

II – Obras ..... 447

**ÍNDICE ONOMÁSTICO** ..... 461

## Introdução

**P**ortugal conheceu um dos últimos regimes ditatoriais da Europa Ocidental, o *Estado Novo*. Confrontado, de 1957 a 1974, com a emigração de cerca de um milhão e meio de cidadãos, ou seja, 47% da população ativa em 1970 e 17% da população total<sup>1</sup>, Portugal foi o único país da Europa Ocidental que, não sofrendo a fome nem a guerra, viu a sua população diminuir, no século xx. De 1960 a 1970, a população passa de 8 851 289 para 8 568 703 habitantes.

No final dos anos 50, Portugal distingue-se dos outros países da Europa Ocidental pelo seu arcaísmo. As estatísticas, apesar da sua fiabilidade relativa, refletem este atraso: em 1960, 42 % da população ativa trabalha no sector primário e 65,7% dos portugueses vivem em aglomerados com menos de dois mil habitantes. À época, só o campesinato grego tem maior peso na estrutura económica nacional. No entanto, a partir de 1960, o país conhece uma mudança espetacular. Entre 1960 e 1973, o crescimento médio anual do PIB atinge 6,4%. Em 1970 a população ativa agrícola reduz-se a 33%: e é, a partir de então, igual à do sector secundário e inferior

em 1% à do terciário. Como sublinha António José Telo, «algures na década de 60 Portugal deixou de ser uma sociedade rural para passar a pós-industrial, sem nunca ter conhecido a fase industrial»<sup>2</sup>. O movimento migratório que se inicia em 1957 resulta do processo de modernização da economia e da sociedade portuguesas e, ao mesmo tempo, acelera-o.

## O Estado através do prisma da emigração

Até ao presente, todas as investigações se debruçaram sobretudo sobre o fenómeno migratório enquanto tal. O interesse tem-se centrado nos migrantes ou no efeito da emigração massiva na economia e na sociedade portuguesas. O objetivo desta obra é diferente. A nossa análise debruça-se sobre a forma como o Estado temeu e geriu este fenómeno e sobre as formas de governo de uma população que vive para lá das fronteiras nacionais. Em vez de avaliarmos o impacto das migrações na modernização de Portugal, mostraremos como é que a emigração foi «construída» como uma problema<sup>3</sup> e de que modo acentuou as lutas de poder no seio do Estado português em torno das apostas de modernização e de inserção do país dentro do sistema-mundo. Por outras palavras, trata-se de analisar as «políticas da partida» e a gestão «à distância» dos portugueses em França, de compreender o Estado português e a ditadura envelhecida para descobrir as modalidades da mudança num sistema político autoritário e conservador.

A obra compõe-se de quatro partes. A primeira mostra a forma como a emigração foi «construída» como um problema e como os diferentes sectores do Estado português se apossaram dela, articulando-a com as suas maneiras de ver e os seus projetos. A segunda parte apresenta os atores da política pública da emigração. A terceira analisa o enquadramento legal dos fluxos migratórios e o seu aparente fracasso. Por fim, a última parte debruça-se sobre a presença do Estado português em solo francês.

Veremos que, contrariamente ao que a propaganda do regime ditatorial queria fazer crer, o Estado português não era nem homogéneo, nem coerente, nem forte, nem unido em redor de um

único homem – Salazar e depois Caetano, o seu sucessor a partir de 1968. Era uma organização que englobava instituições e funcionários diferenciados, colocados em diversos níveis hierárquicos. Estas instituições e estes funcionários não partilhavam as mesmas concepções e concorriam entre si para imporem as suas visões do mundo, tornando difíceis, para o Estado, a sua coordenação e direção.

Veremos, a partir da reação dos diferentes componentes deste Estado face à mobilidade da sua população, que a modernização do país decorreu de forma dissimulada. Embora tenha permitido que o país se envolvesse na integração económica europeia com a sua entrada na EFTA (European Free Trade Association) em 1959, Salazar nunca assumiu publicamente esta modernização nem reconheceu as suas consequências negativas quanto a certos apoios sociais da ditadura. Não fez dela a prioridade da ação pública e não declarou obsoleta a busca do *statu quo* político económico e social que até então prevalecia. A coexistência, no seio das elites portuguesas de, por um lado, um discurso e práticas conservadores e por outro, um discurso de modernização do país, reflete-se nos debates e nos conflitos suscitados pela emigração e pela sua gestão ao longo de toda a década de 60.

Esta viagem ao seio do Estado português e a tentativa de compreendermos o regime ditatorial envelhecido através do fenómeno migratório inscreve-se num movimento historiográfico mais vasto, o do estudo das reações dos Estados face à mobilidade da sua população.

## Estado e mobilidade

«O Estado é hostil às pessoas que se movem.»<sup>4</sup> Esta fórmula do politólogo James Scott resume o postulado de inúmeros trabalhos que apresentam o Estado como o inimigo da mobilidade e os regimes autoritários como contrários à migração dos indivíduos. As pesquisas que relatam a história da formação do Estado moderno mostram que ele se construiu sobre a sedentarização dos indivíduos no interior de um território fechado. As diferentes

ações que conduziram à sua formação (perceção das imposições e mobilização dos homens para a guerra) necessitavam, com efeito, que a população fosse estável e que não pudesse desligar-se da sua autoridade, como o fizeram, por exemplo, os camponeses do Sudeste Asiático estudados por James Scott, que se refugiaram nas montanhas, longe dos «espaços do Estado»<sup>5</sup>. A maior parte das vezes, os Estados em gestação desejaram ter uma população pouco móvel o que lhes permitia simultaneamente consolidar-se e compreender a sociedade, torná-la inteligível e portanto mais facilmente governável<sup>6</sup>. Prova da hostilidade dos Estados à mobilidade é o facto de os indivíduos itinerantes terem constituído, tradicionalmente, alvos privilegiados da vigilância e da repressão do Estado<sup>7</sup>.

Esta hostilidade é reforçada assim que os homens atravessam as fronteiras do seu país. Com efeito, a emigração põe em causa os fundamentos essenciais do Estado, a saber, a população, o território e a soberania. Se o Estado pode ser considerado como uma organização que exerce um poder sobre uma população no interior de um território, então a emigração prejudica a fonte do seu poder. As monarquias absolutas tentaram impedir a saída não autorizada dos súbditos. Num período em que «a guerra se tornou a condição habitual do sistema de Estado internacional e o meio normal de defender ou de valorizar uma posição no seio deste sistema»<sup>8</sup>, o poder dos Estados assenta no número dos seus homens. Maior número de homens significa maior número de soldados e de trabalhadores. Nesta perspetiva «mercantilista», aqueles que se subtraem à autoridade do soberano sem o seu consentimento são considerados traidores porque oferecem a sua força de trabalho a um Estado inimigo.

Até ao fim do século XVIII e à «revolução das partidas»<sup>9</sup>, os Estados restringem a liberdade de circulação transnacional dos seus cidadãos. Controlam-na estritamente por meio de documentos administrativos<sup>10</sup>, com mais ou menos intensidade e sucesso de acordo com o poder «despótico» e o poder «infraestrutural» de que dispõem<sup>11</sup>. Assim, a monarquia absoluta francesa, na qual o soberano possui um importante poder institucional, só de forma muito imperfeita consegue evitar a emigração não explicitamente autoriza-

da dos seus súbditos<sup>12</sup>. Com efeito, os instrumentos de «dominação à distância» dos indivíduos pelos funcionários do Estado são ainda muito rudimentares. Em contrapartida, no século xx, os Estados e particularmente os Estados não-democráticos dispõem já dos instrumentos necessários para controlar a população à distância, identificar os indivíduos, seguir os seus movimentos e impedi-los, com alguma eficácia, de abandonarem o território. Alguns destes Estados empregaram – e continuam a fazê-lo ainda hoje – recursos consideráveis para conseguirem o domínio total da entrada e da saída dos cidadãos dos seus territórios. Construído em 1961 pelas autoridades da República Democrática Alemã, o Muro de Berlim é o exemplo mais gritante daquilo que Alan Dowty qualifica de «assalto contemporâneo contra a liberdade de movimento»<sup>13</sup>. As democracias, por seu lado, reconheceram progressivamente o direito dos seus cidadãos à emigração. Albert Hirschman constata, com efeito, que o direito à emigração esteve muitas vezes estritamente ligado ao direito de voto; estes direitos «foram geralmente ampliados (ou restringidos) ao mesmo tempo»<sup>14</sup>.

As restrições feitas às migrações da população pelos regimes ditatoriais do século XX inscreveram-se, em parte, na tradição das práticas tirânicas dos séculos precedentes. Elas têm também a ver com as singularidades de algumas destas ditaduras. As que, para retomar categorias não obstante discutíveis<sup>15</sup>, são qualificadas de totalitárias – isto é, as fundamentadas numa ideologia que o Estado impõe a toda a população através de meios de comunicação de que ele detém o monopólio ou o estrito controlo – exaltam o princípio da unidade (dos trabalhadores, na URSS, da raça, na Alemanha nazi), forçam a mobilização de toda a população em torno de um projeto e reprimem duramente os que não aderem a este desígnio coletivo. Nesta configuração, a emigração revela-se uma resistência e ameaça. Uma resistência porque aqueles que partem se desligam do projeto comum ao qual os indivíduos devem sacrificar o seu interesse privado. E também uma ameaça porque, circulando entre o seu país de origem e de chegada, os migrantes podem introduzir ideias subversivas diferentes das que o Estado considera como as únicas justas e legítimas. Os regimes ditos autoritários, quer dizer, de pluralismo limitado de acordo com a tipologia de Juan Linz<sup>16</sup>,