

CONGRESSO COLONIAL NACIONAL

ESTUDO

SOBRE A

ADMINISTRAÇÃO CIVIL DAS NOSSAS POSSESSÕES AFRICANAS

MEMORIA

APRESENTADA POR

EDUARDO DA COSTA

Major do Estado Major



LISBOA

IMPRENSA NACIONAL

1903

ESTUDO SOBRE A ADMINISTRAÇÃO CIVIL DAS NOSSAS POSSESSÕES AFRICANAS

Quando, em janeiro d'este anno, me chegou ás mãos o honroso convite de concorrer ao Congresso, com algum trabalho escrito sobre assumptos coloniaes, andava colligindo e pondo em ordem uns apontamentos que dizem respeito ao districto de Moçambique e á administração que tive a honra de ali exercer. Era uma obra de character accentuadamente pessoal e, como tal, não tinha cabimento numa assembléa que só cura de *theses*, que só trata dos remedios a applicar para tornar sadias e fortes as nossas depauperadas provincias ultramarinas.

Pus, portanto, de parte esse trabalho e tratei de aproveitar os meus estudos theoreticos e a minha pratica administrativa de antigo governador de districto e secretario geral, para expor os principios que, de harmonia com as lições de propria e alheia experiencia, julgo serem os mais adequados a fazer progredir, civil e economicamente, as nossas possessões africanas, que constituem só por si o verdadeiro imperio colonial da nossa patria.

Queria apresentar um estudo *completo*, não emquanto á sua summa, porque d'isso me impedia a mingua de dotes pessoaes, mas ao menos emquanto á enumeração dos assumptos que entram em jogo no decorrer de uma administração colonial. Não queria só estudar *leis* civis, queria ainda apresentar as *leis* economicas que julgo indispensaveis para o progresso das colonias, as *leis* que devem regular o modo de ali se *adquirir e transferir propriedade*, a necessaria *regulamentação do trabalho indigena*, o *regimen commercial e bancario*, e os indispensaveis *incitamentos e auxilios á navegação nacional*.

Tal era o ambicioso programma que a mim proprio tinha traçado, com muito mais boa vontade do que sciencia, com muito maior desejo de acertar do que esperanza de o conseguir.

Infelizmente, para os meus desejos, mas muito afortunadamente para o Congresso, tive de abater as minhas pretensões e reduzir a

acção do meu estudo. De facto, uma commissão de serviço publico originava a minha saída de Lisboa durante os meses de maio, junho e julho, passados em aturado serviço de campo, e, de regresso á capital, era no principio de agosto convidado por quem muito prezo e considero, por um dos nossos mais distinctos africanistas, a escrever uma *monographia* acêrca de uma das nossas colonias, *monographia* que tem, tambem, a subida honra, segundo creio, de ser exposta á apreciação do Congresso.

O convite, por muitas razões, era indeclinavel e a missão assim assumida occupou-me todos os dias, todas as longas horas — posso dizê-lo sem vislumbres de exaggeração — dos quatro meses que se interpõem entre a data d'esse amabilissimo empraçamento e a reunião do Congresso.

Renunciei assim ao estudo já encetado e desisti mesmo de o trazer a esta illustrada assembléa. Mas agora, folheando despreoccupadamente o original já escrito, persuadi-me de que o material de *estudo* assim reunido podia talvez servir de auxilio a outros mais afortunados e mais competentes, e de qué não me restava o direito de furtar á apreciação dos conhecedores das nossas colonias uma longa resenha de apontamentos, collidos em muito livro, uma serie, não muito menor, de observações pessoaes, de um homem, que á falta de outros requisitos, tem levado ao desempenho dos seus deveres, nos modestos logares administrativos occupados, o maximo desejo de acertar, a mais imperiosa e firme vontade de ser util ao seu país e ás colonias onde tem servido.

Não trata este trabalho das *leis* economicas a que me referi; nada diz acêrca da *administração militar* colonial — na mais larga accepção da palavra — assumpto da mais elevada importancia e para o qual teria mais auctoridade *moral* do que para os outros; alguns dos serviços *civis*, fugindo a uma funda apreciação de um profano como eu, são apenas esboçados. Mas, discutindo o *systema colonial* a pôr em vigor e estudando detalhadamente as organizações dos *governos coloniaes*, da *administração local* e da *fazenda publica*, das nossas possessões africanas, colligi elementos e idéas, dignas de mais aturado estudo e de alheia apreciação.

Taes foram os motivos que me levaram a apresentar o incompleto e incorrecto trabalho que forma o objecto d'esta *memoria*, e que o Congresso apreciará, certamente, com a magnanimidade de espiritos superiores e a benevolencia solicitada por tão modestos quanto despreziosos intuitos.

Lisboa, 26 de novembro de 1901. = *Eduardo da Costa*.

CAPITULO I

Systema colonial

Considerações prévias

Sem procurar *definições* puristas, sem mesmo ter em vista encontrar as que sejam, por todos, consideradas correctas, não me é possível, em assumpto d'esta ordem, encetar uma longa descripção sem primeiro explicar o que eu entendo por *systema colonial* e até mesmo por *colonia*.

Para não divagar, deixar-me-hei de apresentar opiniões e pareceres de todos sabidos e conhecidos, como por todos é igualmente accete que ha varias especies de *colonias*, sendo este nome mais rigorosamente exacto com referencia ás *colonias de povoação*, como as fundadas pela Inglaterra na America e na Oceania.

Os nossos estabelecimentos africanos não são pois, na estricta accepção da palavra, *colonias*, mas sim *possessões* ou *dependencias*, para usar do termo empregado por Sir George Lewis, isto é, *porções exteriores, tropicaes* ou *inter-tropicaes* de uma nação qualquer, onde os seus naturaes estejam em pequeno numero em relação aos indigenas ou nativos d'esse territorio, e só desempenhando funcções de governo ou de commercio, industria e agricultura.

Estão, evidentemente, neste caso as nossas *provincias* ultramarinas da Africa, quer oriental, quer occidental, e por isso démos a este *estudo* o titulo por que é designado, mas no decorrer da exposiçào e para sua facilidade usaremos indifferentemente do termo *possessão* ou *colonia*, lembrando-nos que para muitos uma *colonia* é, de facto, um territorio situado a distancia do estado soberano, mas sujeito em grau maior ou menor á soberana auctoridade d'este ultimo¹, definição que

¹ *Tropical Colonisation*, by Alleine Ireland, pag. 5. New-York, The Macmillan Co., 1899.

Chapters on the Law relating to the colonies, by Tarring, pag. 1. London, Stevens and Haines, 1893.

tem a vantagem de abranger todos os estabelecimentos fundados fora das fronteiras.

Systemas coloniaes

Por *systema colonial* pretendo aqui designar o conjunto de principios, ou antes o principio essencial que deve presidir á elaboração de todas as leis destinadas a regular a vida interna, quer administrativa, quer economica, das colonias.

Julgo que esta expressão é, por vezes, empregada em designar apenas as leis relativas ás relações commerciaes entre a mãe patria e as suas colonias, mas esta accepção é tão incorrecta que não tive duvida em a pôr de parte, para lançar mão da outra, que melhor corresponde á significação etymologica das palavras e ao seu emprego mais geral.

Tres são os *systemas coloniaes* que se podem considerar: o da *sujeição*, o da *assimilação* e o da *autonomia*.

No regimen da *sujeição*, a colonia, governada pela metropole em seu quasi exclusivo proveito, não conhece senão deveres e quasi nenhuns direitos e até os filhos da propria metropole não gozam das regalias politicas e civis que são seu apanagio na terra patria. No regimen de *assimilação*, tende-se sempre a considerar uma colonia como uma simples divisão administrativa, embora afastada, da nação, regida pelas mesmas leis e em que todos tem iguaes direitos e deveres como cidadãos do mesmo país. Pela *autonomia*, enfim, as colonias governam-se a si proprias, regendo-se por leis feitas *in loco* pelos seus habitantes ou representantes idoneos, não tendo com a mãe patria senão relações de character restricto, tendentes apenas a assegurar a *sobervania politica* da metropole e a *protecção* da colonia contra poderes estrangeiros.

O primeiro *systema* vem a ser caracterizado pela *unidade na auctoridade*, pela concentração num só *ministerio* de todos os *negocios coloniaes* e pelos *grandes poderes* entregues aos *governadores de colonias*.

O segundo tende á *separação dos poderes do estado*, a dividir pelos varios *ministerios metropolitanos* os diferentes *serviços coloniaes*, diluindo a *auctoridade colonial*, reduzindo os *governadores a simples funcionarios civis* e dando a *todos os habitantes* da colonia, ou apenas aos *descendentes directos da mãe patria*, a *igualdade juridica e civil* com os que continuam na metropole.

O terceiro consiste em *alargar extraordinariamente as liberdades locais*, entregando aos colonos o *direito de constituirem* os seus *parlamentos privativos*, onde se *elaborem todas as suas leis* e de onde

saia a indicação do seu poder *executivo*. Os laços que nestes casos prendem a *colônia* á *metropole* são muito frouxos e representados pela nomeação de um *governador*, chefe de Estado constitucional que não *governa*, e pela protecção marítima e militar exercida pela mãe-pátria, que também se reserva a *representação* da colônia para com as *nações estrangeiras*¹.

Não existe, nos nossos dias, um só d'estes *systemas* sem soffrer atenuações e sem apresentar conciliações com os outros dois.

A *sujeição*, por maior que seja nunca chega a ser a *tyrannia*, que em tempos floresceu em todas as colônias de todos os países; a *assimilação* nunca é, nem pode ser, completa, assim como a *autonomia* que, na sua maxima expressão, representaria a *independencia*.

Attenuados, como hoje o são todos estes *systemas*, teem vantagens e apresentam defeitos, todos elles podem ser applicaveis a determinadas colônias, mas, na minha opinião, sendo a *sujeição* a formula das colônias nascentes, e provenientes da *conquista*, é a *autonomia*, com os temperamentos de varia ordem, que se deve applicar a todas as outras².

A *assimilação*, concepção *latina*, obra do *espírito de symetria* da raça, não tem provado bem. Basta a distancia e o clima para desde logo tornar irrealizaveis muitas das *leis* metropolitanas. Mas, acima d'isso, está a propria organização das sociedades coloniaes, que nunca são, nunca teem sido, absolutamente vazadas nos mesmos moldes que as sociedades mães.

Applicada, porém, a *possessões e dependencias*, onde a raça dominante é representada por alguns funcionarios e negociantes, dispersos entre uma forte população indigena, a *assimilação* torna-se, alem de irrealizavel, prejudicial concepção; porque a divisão da *auctoridade* arrasta o seu enfraquecimento e desprestigio, e o *suffragio*, aqui tão facilmente illudido, só é um meio de veniaga e corrupção.

Tambem é claro que a *autonomia*, tal como foi definida, não pode

¹ *Principes de colonisation et de Legislation coloniale*, par A. Girault. Paris, Larose, éditeur, 1895. *

² A *autonomia* apresenta perigos, dizem os seus adversarios, e conduz necessariamente á independencia. Não posso discutir esta opinião, por falta de tempo, nem d'isso preciso, pois não se trata nem é possivel applicar o *puro regimen da autonomia* ás nossas *possessões africanas*, mas para comprehender o modo de os conjurar basta apreciar a politica colonial, dos ultimos annos, da Inglaterra e ler o que, sobre este assumpto, escreveu Ireland *op. cit. passim* e Lucas (*Government of dependencies*, by Sir Georges Lewis, *Introduction and notes* by C. Lucas. Oxford-Clarendon Press 1891) onde toda a introdução é digna de attento estudo.

ser dada a *possessões e dependencias*, onde não ha os elementos necessarios para a constituição de uma sociedade á *européia*.

Mas é possível e é necessario combinar a *sujeição*, que forma o fundo do *systema* a applicar ás *possessões*, com uma bem entendida *autonomia* da *administração* colonial, outorgando-se ás suas auctoridades uma larga iniciativa assim como fortes meios de acção e chamando, por uma prudente e successiva expansão, os representantes do seu commercio, da sua agricultura, em resumo, dos contribuintes da raça dominante, a darem a sua opinião e o seu voto, *in loco*, acréca de todas as questões interessando a *administração* ou economia do pais, que elles fecundam com a sua actividade e com os seus capitães.

Systema colonial preconizado

É este, bem o sei, um *systema* inteiramente diverso do seguido até hoje, em que tem predominado uma excessiva *centralização* de *poderes* no governo metropolitano—isto é uma demasiada *sujeição*—alem de uma inconveniente e inopportuna *assimilação* das colonias á metropole, no que respeita ao seu regimen legal e administrativo.

É certo que as estações officiaes parecem pouco resolvidas a abandonar o pernicioso *systema* até aqui seguido, antes, pelo contrario, mostram, por varias medidas, uma decidida tendencia a exagerá-lo ainda mais, o que seria bastante para me persuadir da inutilidade d'este trabalho, se não tivesse provas de que a minha opinião é, felizmente, a de todos aquelles que, fora do organismo ministerial, se tem occupado das colonias, ou occupando nellas a sua actividade, ou dirigindo os seus estudos para este momentoso assumpto.

Porque será que a opinião publica, *pensante*, se divorcia assim do sentir official? Quaes são os inconvenientes que se podem apontar ao *systema* de *autonomia local*?

Não tenho conhecimento senão de dois: um, que apenas por mera indicação aqui menciono, o de arrastar á *independencia* e *separação* da mãe patria, pois, como muito bem diz o Sr. Harmand, cujo primoroso trabalho será muitas vezes nosso guia, não se comprehende de onde viriam estas idéas separatistas¹. Dos funcionarios, de modo algum certamente. Dos varios europeus, sem ligações officiaes, que pelas colonias mourejam e trabalham? Tambem não, pois, mettidos

¹ *L'Inde*. Par Sir J. Strachey, traduction et préface par J. Harmand. Paris, Société des Éditions Scientifiques, 1892, pag. xxxiv.

entre uma numerosa população indigena, a todo o instante são forçados a comprehender que o governo local não os pode proteger, não tem para isso os meios necessarios, senão quando actua como delegação de um poder mais forte e mais glorioso.

De resto, nas colonias, nas possessões sobretudo, o patriotismo acrisola-se e é ahi, diz o mesmo illustre francês, que «todo o europeu, por mais humilde que seja o seu logar, se sente revestido, por assim dizer, da dignidade de porta-bandeira da sua raça, de representante de uma sociedade superior; é ahi que se encontram muitas vezes as formas mais puras e mais ardentes do patriotismo. Não ha franceses mais franceses dos que os da Argelia ou da Indo-china, e não ha ingleses mais profundamente ingleses dos que os da India!»

E, acrescentarei eu com orgulho, não ha portuguezes mais portuguezes dos que os de Angola ou Moçambique.

Arredado este pseudo-perigo, o que fica como *inconveniente*?

Não é elle claramente enunciado, mas facilmente se presume que as repugnancias officiaes se baseiam na falta de *peessoas idoneas* a quem se possam entregar os latos poderes *autonomicos*, que o progresso das colonias está exigindo.

É verdadeira a allegação? Se é, renunciemos ás colonias, porque nenhum direito ha de reter em nosso poder dominios que somos incapazes de bem governar, pois só um governo *local* pode ter meios de avaliar e satisfazer as necessidades, por vezes instantes, forçosamente variaveis e sempre typicas, de uma *possessão* tropical. De resto, se não ha *funcionarios* capazes de bem *administrar* as colonias *in loco*, porque os haverá para as administrar, de longe, de Lisboa? Pois não somos todos *filhos da mesma terra*, criados da mesma maneira, educados do mesmo feitio? E se pode haver — e ha felizmente — chefes de repartição muito honrados, muito funcionario intelligente, muito ministro estudioso — todos o são, creio eu — porque não haverá tambem governadores e funcionarios coloniaes, honrados, intelligentes e estudiosos?

Pode e ha, felizmente, na abundancia precisa.

E, até hoje mesmo, se a politica de empenhos, que **assoberba** a nossa administração, tem levado ás colonias muito **personagem** inapto, por lá tem apparecido, com consoladora frequencia, **muitos** homens illustres, muitos governos fecundos.

Não sirva, pois, de objecção o que objecção não pode ser, e appli-

¹ *Op. cit.*, pag. xxxiv.

quemos ás nossas *possessões* africanas o regimen de *autonomia administrativa e financeira*.

O livro de Sir J. Strachey — bello e maravilhoso compendio de administração colonial — mostra-nos, diz-nos o seu erudito e intelligente prefaciador, as vantagens que da *autonomia* da India tem tirado a sua metropole «para o seu commercio, para as suas proprias finanças, para a sua liberdade politica interna, para a sua força de acção exterior, para a sua gloria e para seu legitimo orgulho».

Foi com este regimen que se fez o colossal imperio da India. Foi com regimen identico que a Hollanda fez do imperio de Insulina essa maravilhosa colonia de Java que todos admiram. É o mesmo regimen que todos os melhores Governadores da Indo-China Francesa vão reclamando para a possessão e que o Governo Francês, embora com censuraveis hesitações e receios, vae concedendo pouco a pouco.

Não tenhamos nós, portanto, essas hesitações ou receios em applicar o *systema*, escolhendo, para sua execução, os homens que se recommendem pela sua carreira e demonstrados conhecimentos colonias, e não os que só dispõem de votos ou da loquaz *verborrheia* parlamentar.

Assim tiraremos das colonias africanas analogos resultados e organizaremos ainda um novo o brilhante imperio colonial, para *nossa prosperidade* e para *nossa gloria*.

Poder-se-ha então dizer do nosso *ministerio colonial* o que o professor Caldecott diz do que pertence á sua patria :

«Desde que o Ministerio das Colonias se convenceu de que a primeira condição a observar na escolha dos Governadores e na promoção de funcionarios é o *bom governo* e não a *concessão de lucrativos empregos*, uma serie de homens capazes tem espalhado reaes e substancias beneficios sobre as populações nativas das nossas *Crown Colonies* e sobre os europeus que tem partilhado da sua real prosperidade¹».

Comprehende-se facilmente, repito, que a *autonomia* que vamos preconizando não pode ser a concedida a paises capazes do *self-government*, como as colonias inglesas da Australia, e que o governo *local* das nossas *possessões* tem de ser *sujeito*, e as leis por elle *elaboradas* precisam sempre da *sancção* explicita ou tacita do governo metropolitano. No modo de elaborar essas *leis*, na maneira como ellas entram em execução, na faculdade de julgar da sua oportunidade e da sua adaptação, é que reside a autonomia do governo colonial.

¹ *English Colonisation and Empire*, by Caldecott. London, John Murray, editor, 1897, pag. 140.

Acção do Parlamento

A primeira consequencia a tirar de principios de tão evidente e larga consagração é a necessidade de subtrahir a legislação colonial á acção do Parlamento.

Não quer isto dizer que este não tenha, em ultima analyse, a fiscalização necessaria sobre as leis coloniaes, nem mesmo que se negue o direito incontestavel que a *representação* do país tem de emitir a sua opinião, em negocios de tanta importancia no viver nacional.

Tambem se não *affirma*, o que seria insensata proposição, que no Parlamento se não encontram talentos e habilidades capazes de conhecerem e discutirem todas as multiplices questões que se prendem com as colonias, mas o que se defende é que essa assembléa ha de ser necessariamente dominada por tendencias assimiladoras e igualizadoras, inteiramente impropriedades e contrarias ao bem e ao desenvolvimento das colonias.

Lembre-mo nos que ha trinta a quarenta formas de governo para as possessões e colonias britannicas, e isso nos basta para certamente concluir que ellas não podiam sair de uma numerosa assembléa legislativa, composta, na sua maioria, de pessoas que não conhecem e não podem conhecer as causas e as necessidades de uma tal diversidade.

Um jurisconsulto belga, o Sr. Cattier, que não hesita, por mais de uma vez, em condemnar as formas demasiado despoticas — segundo elle — do Governo do Estado Independente do Congo, declara, sem ambages, que as Côrtes não devem legislar para as colonias¹, e D. Lucas Alaman, *antigo Ministro da Republica Mexicana*, elogia o trabalho feito pelo velho Conselho das Indias (hespanhol) que reunia em si os poderes legislativo, judiciario e administrativo, o que tinha a vantagem de fazer elaborar e redigir as leis «por homens de grande pratica, entendidos na administração e conhecendo a fundo os homens e as regiões a que ellas eram destinadas²».

Mesmo em França, só as *velhas colonias* (Grandes Antilhas e Reunião) são dirigidas pelo Parlamento. Todas as outras *teem* por lei os *decretos* do Presidente, mas até nas primeiras o *poder executivo*, por delegação do *legislativo*, decreta muita cousa importante, tendo por

¹ *Droit et administration de l'État Indépendant du Congo*, par Cattier. Paris, Pédone, 1898, pag. 131.

² *Strategie et grande tactique*, tome iv. Par Pierron. Paris, Berger-Levrault, 1896, pag. 596.

fim dar solução rápida em multiplos problemas da administração colonial ¹.

Em resumo e feitas as devidas reservas acréscas do poder judicial, diremos, com o Sr. Cattier, que *uma grande concentração de poderes é o melhor regimen applicavel ás colonias* ².

Mas se o Parlamento não deve ser chamado a collaborar na legislação colonial, embora lhe assista, repito, o incontestavel direito de a discutir, procurando elucidar-se ou censurar o Ministro responsavel, tambem nelle não tem logar os eleitos por essas mesmas colonias. Que tem a fazer, no seio d'essas assembléas, individuos que representam interesses que ali, em regra, se não debatem? É mesmo quando essa discussão tenha logar, como podem elles fazer-se escutar, influir nas decisões de uma assistencia numerosa, infallivelmente *politiquizada* e onde não se attende senão aos protestos que representam força numerica de votos?

É claro que um orador celebre, um politico saliente, pode chamar a attenção para a colonia que representa, mas só excepcionalmente poderá conseguir qualquer cousa de util para ella quando pertença á grey governamental, e esta esteja disposta a fazer da concessão manobra politica.

Abstenho-me de falar nos outros inconvenientes ligados á *pseudo* eleição dos deputados ultramarinos, porque são por demais conhecidos e absolutamente inevitaveis em logares onde o *suffragio* é concedido a dezenas de milhares de selvagens, desconhecedores do uso de qualquer papel e muito mais da lista que elles vão — quando vão — metter na urna.

Em resumo, o poder legislativo — dentro de certos limites — como o poder executivo, deve *concentrar-se* nas mãos das auctoridades colonias, Ministro e Governadores, com as suas *Juntas* e *Conselhos*, de nomeação, ou de eleição de *suffragio* restricto.

Os limites a que me referi são evidentemente as leis de applicação geral a todos os portuguezes e as que designarem a estrutura geral da administração dos territorios ultramarinos. É tambem evidente que todos os actos que contendem com os interesses do Estado Metropolitano, assim como todos que envolvam assumptos respeitantes á sua soberania, tem de ser sujeitos á sancção parlamentar.

O Governo assim preconizado tem as formas de um Governo des-

¹ *Organisation des colonies francaises*, par Petit. 2 v. Paris, Berger-Levrault, 1895, 1^o vol., pag. 105.

² *Op. cit.*, pag. 132.

estar na India. A função principal do Governo metropolitano não consiste em dirigir os detalhes da administração, mas em examinar com cuidado os actos já passados do Governo da India, em indicar os principios, em dar instrucções geraes, tendo por fim guiar a conducta d'esses Governos e conceder ou recusar a sua sanção ás medidas politicas importantes que devem ser submettidas á sua approvação. E o Sr. Harmand, que o cita, accrescenta as palavras seguintes, que bem desejaria fazer minhas e applicar ao nosso país: «Estas linhas definem da maneira mais precisa a missão que convem não só ao chefe do *India Office*, como a qualquer Ministro encarregado de vigiar de longe os estabelecimentos coloniaes do seu país. *Era para desejar que fossem esculpidas no frontão do nosso futuro Ministerio das Colonias* ¹.

Não bastaria, na nossa terra, este simples *memento*, pois seria necessario tambem gravá-las em todas as repartições do Ministerio, em todos os recantos onde se discute e trata dos nossos assumptos coloniaes.

A acção *ministerial*, como Stuart Mill tão lucidamente estabeleceu, deve limitar-se — e não é isso missão facil e descansada — a meramente *fiscalizadora* e *reguladora* da administração, desenvolvida e passada nas colonias.

É d'esta *administração colonial* que me proponho tratar, mas é impossivel passar adeante sem que, ao menos em rapidas palavras, apresente as minhas idéas acêrca da organização e funcionamento do *Ministerio do Ultramar*.

Os orgãos principaes d'esse Ministerio são a *Secretaria de Estado*, com as suas differentes *repartições* ou *direcções*, e a *Junta Consultiva*.

Antes de estudar estes organismos, devemos apontar a necessidade de libertar o Ministerio das Colonias da camaradagem, pouco justificavel, do Ministerio da Marinha. Em que se baseia a junção em uma só Secretaria de Estado de negocios de tão diversa natureza?

Se, por economia, não podemos criar mais um Ministerio, liguemos o das Colonias ao dos Estrangeiros, e isso já tem sido proposto por um illustre publicista ², pois, como elle muito bem diz, as nossas questões diplomaticas gravitam quasi todas em torno da questão colonial e da sua maior ou menor ligação resulta, para as primeiras, a sua maior ou menor importancia. De resto, não seremos os primeiros a entrar neste caminho, porque na Allemanha assim se pratica, consi-

¹ *Op. cit.*, pag. xxxvii.

² O Sr. Conselheiro Emygdio Navarro, em varios artigos das *Novidades*.

derando-se os governos coloniaes como verdadeiros *protectorados* sobre paizes estrangeiros, e os assumptos coloniaes como negocios interessando a chancellaria do Imperio.

Organização do Ministerio das Colonias

Começando pela *Junta Consultiva*, destinada a elucidar o Ministro com as opiniões e até os votos de experimentados e intelligentes *Conselheiros*, direi que esta *Junta*, ou antes *Conselho Ultramarino*, deve ser composto de antigos funcionarios coloniaes que tenham exercido com distincção logares importantes e que offereçam, além d'isso, sufficientes garantias de independencia. O Conselho de Ministros da India Inglesa é composto de homens que residiram, pelo menos, durante dez annos naquella possessão e estão já retirados do serviço activo. Esta ultima condição tem por fim garantir a independencia do seu voto. A influencia de um Corpo Consultivo d'esta organização é manifesto e, conforme diz Sir J. Strachey, embora por vezes a sua experiencia se possa *enferrujar*, estes homens mantem a tradição e são os defensores das lições da experiencia, contra as innovações infundamentadas ou precipitadas de funcionarios de pouco tirocinio e que se substituem com demasiada frequencia¹.

Os franceses dão uma composição muito differente ao seu *Conselho Superior das Colonias* e nelle fazem entrar todos os Deputados e Senadores d'essas colonias, delegados eleitos por ellas, muito burocrata da metropole e um numero illimitado de membros extraordinarios. Este *Conselho* está dividido em quatro secções, correspondendo a quatro grupos de colonias, e é puramente *consultivo*.

Entre nós, a *Junta Consultiva do Ultramar*, reorganizada por decreto de 30 de junho de 1898, é baseada em principios melhores do que os da constituição do *Conselho Superior Francês*, mas é para lamentar que se exija apenas tres annos de permanencia nas colonias e não se designem quaes os empregos exercidos que devam dar entrada na Junta. Concebe-se, porem, que isso provenha da instabilidade no nosso funcionalismo ultramarino, e portanto da difficuldade da escolha que regras mais apertadas de tempo e de emprego poderiam arrastar. Tambem estou convencido que a acção d'este alto corpo consultivo deveria ser mais elastica do que é actualmente e exercer-se, sobretudo, de um modo mais geral, não examinando ou discutindo artigo por artigo os regulamentos e propostas dos governos coloniaes,

¹ *Op. cit.*, pag. 53 e 54.

mas limitando-se a vigiar se elles representam verdadeiros melhoramentos adaptaveis aos territorios a que se destinam, e se não *offendem* a lei geral.

Segundo a opinião do Sr. Harmand, as decisões d'esta Junta ou Conselho deviam ser, em determinadas circumstancias, de execução obrigatoria para o Ministro. Comprehende-se o fim do alvitre, mas é certamente mais seguro não coarctar a livre acção d'este. De resto, havendo na nomeação de membros da Junta o mesmo cuidado que deve haver na escolha dos governadores, o voto d'ella forçosa e moralmente se imporá ao espirito do Ministro.

Se as modificações a introduzir na *Junta Consultiva* não são de caracter fundamental, outro tanto não succede com a Secretaria do Ultramar. Ahi a remodelação tem de ser completa. É preciso distribuir os serviços por grupos de colonias e não por categorias de negocios. Este ultimo systema, diz o Sr. Harmand, «gera e perpetua esta uniformidade universal em todo o genero de estabelecimento e cujos resultados são conhecidos».

O primeiro Ministro francês das Colonias, o Senador Boulanger, no relatorio que precede o decreto organico da constituição do Ministerio (em 1894), muito sensatamente faz sobresair a necessidade d'este systema de organização, dizendo «que se não podem submitter ás mesmas regras administrativas e economicas possessões dessemelhantes pelas condições da sua existencia e dos seus habitantes¹».

Assim procedem todos os grandes paises coloniaes. No *Colonial Office*, que administra todas as colonias britannicas excepto a India, que constitue só por si um Ministerio, ha seis divisões, uma do *serviço geral*, outra do *serviço financeiro* e mais quatro que tratam dos negocios civis e politicos por grupos de colonias.

O Ministerio hollandês trata numa direcção dos negocios civis e politicos das Indias Orientaes e noutra dos que dizem respeito ás Indias Occidentaes, grupo de colonias cuja importancia é incomparavelmente inferior ao do primeiro. As organizações dos Ministros Boulanger e Delcassé, em França, conservaram um certo numero de direcções geraes a todas as colonias, mas dividiram os assumptos commerciaes e politicos por quatro repartições de uma direcção, entregando a cada uma d'ellas os negocios respectivos a um determinado grupo de colonias.

A razão e a experiencia mostram-nos a solução requerida, sendo para lamentar que a verdade não queira ser vista pelos nossos ho-

¹ Petit, *op. cit.*, vol. II, pag. 616.

mens de Estado. Como argumento em contrario, adduz-se o augmento de despesa. Sempre as economias mal entendidas contrapondo-se a escusados desperdicios!

De resto, se em França se fez a mudança *sem augmento de despesa*, porque será isso impossivel em Portugal? Haja mais elasticidade governativa e as economias que resultam d'esse desembaraço facilmente hão de compensar os encargos que se apregoam. Já houve um Ministro portuguez, José Falcão, que reformou o Ministerio do Ultramar neste sentido: a sua reforma, porem, durou pouco, *porque não deu resultado* segundo se diz, mas, como não se aponta a causa definida d'esse mallogro, fica-nos o direito de continuar a pugnar por uma reforma que o raciocinio indica e que a pratica das grandes nações coloniaes confirma.

Como o meu fim não é apresentar um projecto organico e apenas indicar os topicos principaes sobre que esse projecto se deve apoiar, limitarei aqui as minhas considerações sobre o assumpto, embora não desconheça a vantagem e a utilidade de varias outras instituições accessorias, como a das *informações commerciaes*, o *mostruario de productos coloniaes*, *repartição de estatistica*, etc., já organizados ou de organização decretada entre nós.

CAPITULO II

Governos coloniaes

§ 1.º — Governos autonomos

Formas de Governo

Estão expostos os dois principios fundamentaes, os dois *polos* sobre os quaes deve girar a administração das nossas possessões africanas e que eu repetirei, para melhor exposição e mais facil comprehensão do que se vae ler.

Por um lado, a acção do Governo metropolitano *regulando e fiscalizando* de uma maneira continua o que se passa nas colonias, mas não intervindo no seu viver intimo, procurando avaliar o que se vae passando, apreciando, é claro, o que está passado, sancionando e desapprovando, mas deixando aos Governos das colonias a precisa e sufficiente *autonomia*.

Por outro lado o Governo colonial, dirigindo com uma verdadeira *autonomia* todos os negocios da colonia que administra, *autonomia* que não comporta uma suprema liberdade, mas que significa uma

grande iniciativa de acção para dirigir todos os negocios do país, provendo de remedio, por legislação apropriada e local, a todas as necessidades de momento, tomando, sem dependencia de outra auctoridade, todas as medidas conducentes ao bem-estar, progresso e desenvolvimento da colonia.

Deve essa *autonomia*, esse duplo poder *executivo e legislativo*, ser entregue unicamente ao Governador, coadjuvado por *Corpos* de competencia deliberativa mas de nomeação governamental, ou devem-se criar assembléas locais de *eleição* a quem se entregue esse poder?

A resposta é desde já facil de formular, pois já se fez ver os inconvenientes e perigos do suffragio entregue a populações indigenas, ignaras e barbaras.

É certo que a Inglaterra possui algumas das suas colonias tropicaes com *instituições representativas*, embora sem *self government*, isto é, inteiramente sujeitas ao *contrôle* do Governo metropolitano. Mas a enumeração das colonias a quem se concedeu esta liberdade mostra logo a capital differença entre ellas e as nossas possessões africanas.

Effectivamente, as *instituições* d'esta natureza apenas teem sido concedidas ás Antilhas, Guyana Inglesa e Ilha Mauricia, terras onde a raça de côr, dominante pelo numero, tem civilização e cultura muito superiores ás das populações indigenas da nossa Africa.

Deve-se mesmo acrescentar que na propria Inglaterra não tem o systema provado bem, encontrando-se-lhe mais graves inconvenientes de que pretendidas vantagens.

Entre os primeiros apparecem, com demasiada frequencia, as contradicções e conflictos entre a *legislatura* local, com o *direito* de fazer leis e de fixar *impostos*, e o *Governo*, com o *dever* e a *responsabilidade* effectiva de todos os negocios. D'aqui resulta ver-se o segundo obrigado a intervir frequentemente, para impedir que o imprudente e *irresponsavel* legislador vá destruir a perturbar serviços e obras necessarias ou convenientes, ao passo que os *Corpos legislativos* se sentem feridos e coagidos nas suas franquias e privilegios.

Depois, em paises d'esta ordem, de população e suffragio necessariamente restrictos, a *eleição* pode trazer frequentemente á *assembléa* local apenas os membros da classe preponderante e d'ahi leis só feitas em seu proveito, quando não em evidente prejuizo das outras classes.

Como vantagem, fala-se na oportunidade que assim se offerece ao povo de poder manifestar, junto do Governo colonial, os seus desejos e idéas acêrea da *legislação* necessaria para a colonia e na fiscaliza-

ção que os contribuintes assim exercem sobre os resultados de taxa-ção¹.

Ora, se essa *vantagem* não existe no nosso país, como poderia apparecer nas possessões? De resto, é preciso ainda acrescentar que parece difficil conseguir uma população de côr com sufficiente *capacidade* para se governar por um systema de liberdade politica.

As desordens, a corrupção e o desleixo parecem apanagio d'essas sociedades e o Conde Grey, Ministro e Secretario de Estado das Colonias, eujas sympathias pelos colonos de côr eram manifestas, declarava, cheio de tristeza, num officio para o administrador da Guyana, que os *negros*, em vez de terem feito um grande avanço em civilização, como havia sido esperado durante os quinze annos já decorridos depois da sua emancipação, tinham, pelo contrario, *retrogrado* mais do que *melhorado*².

Duas grandes auctoridades coloniaes, o professor Merivale e Sir George Lewis, manifestam-se ambos formalmente contrarios ao systema de conceder *instituições representativas* ás dependencias coloniaes³.

E se isto não fosse bastante para nos precaver, teriamos os exemplos dos *Conselhos Geraes*, introduzidos pela democratica França nas suas colonias mais adeantadas, que se teem mostrado sempre como um impecilho hostile á iniciativa dos Governadores, sem com isso melhorar de modo algum a moralidade ou a gerencia financeira d'esses Governos⁴.

É, pois, um systema a rejeitar até para Cabo Verde, que seria a nossa unica *possessão* africana com capacidade para o receber.

Sou, portanto, de parecer que tanto o poder *executivo* como o *legislativo* devem ser investidos no *Governador*, auxiliado por corpos de nomeação regia, onde se representem todas as classes e interesses da colonia e com funcções variando da simples consulta até a deliberação de obrigatoria execução.

A auctoridade governativa torna-se muito accentuada, é certo, o e systema exige funcionarios muito experimentados. Qual é, porem, a forma de Governo que os dispensa?

E ninguem pode deixar de reconhecer que a *administração* de uma colonia entregue a funcionarios metropolitanos de probidade, capacidade e experiencia, offerece as maximas garantias de bom e

¹ Ireland *op. cit.*, pag. 67 e 68.

² Ireland *op. cit.*, pag. 50.

³ Idem, pag. 64.

⁴ Vide *Principes de colonisation*, par D. Lanessan. Paris, Felix Alcan, 1897.

imparcial governo, livres, como estes funcionarios estão, dos prejuizos locais e sem terem que cuidar nos seus interesses pessoais, absolutamente prohibidos, *como elles devem ser*, de exercerem *qualquer especie de negocio, industria ou profissão* que não seja o seu emprego official.

E ainda fica meio, como veremos, de dar voz, interferencia suda e moderada ás *forças vivas*, aos contribuintes da colonia.

É por isso que Lucas, um escriptor colonial de nomeada, affirma «que a experiencia tem provado que para uma dependencia habitada por uma raça de côr, onde ha ao mesmo tempo um influente mas pouco numeroso grupo de negociantes ou plantadores europeus, pertencentes á nação dominante, esta forma de governo, que reúne a uma forte fiscalização da metropole consideravel liberdade e deferencia para a opinião local é, no seu todo, justa, sabia e fructifera¹».

Poderes do Governador

O Governador da India inglesa, diz Sir J. Strachey, «salvo certas leis parlamentares, relativas á constituição do Governo da India e o que diz respeito ás prerogativas do Parlamento e da Coroa, tem, para o resto, poderes illimitados²».

O Governador de Java é quasi um *monarcha absoluto*: declara a paz ou a guerra; provê todos os empregos, expulsa da colonia quem quer que julgue perigoso, *decreta* sobre todos os assumptos não regulados por lei, tem o direito de *graça* e *amnistia* e tem a seu cargo a protecção dos indigenas. Das suas acções só tem que dar contas ao Soberano e este só pode proceder contra elle por *denuncia*, ante a Segunda Camara dos Estados Geraes³.

Os governadores das *Crown Colonies* inglesas teem tambem latos poderes.

Nomeiam para certos *empregos*, definitiva ou temporariamente, até confirmação da metropole; *suspendem* todos os empregados em determinadas condições e teem ainda um limitado poder de demissão; convocam e prorogam os *corpos legislativos*; teem a iniciativa de todas as *leis* e a *faculdade* de sancionar ou não as que passaram nas assembléas legislativas; *confirmam* todas as sentenças, até as de *morte*, e podem conceder *perdões*; *extradictam*, querendo, os criminosos e

¹ Citado por Ireland, *op. cit.*, pag. 64.

² *Op. cit.*, pag. 53.

³ Ireland, pag. 75 e 76.

providenciam, sob sua responsabilidade, em todos os casos não previstos nas suas *instrucções*¹.

Os Governadores das *colonias francesas*, apesar de sentirem os efeitos da fraqueza governativa inherente ao systema democratico da mãe patria, são ainda assim personagens de grande auctoridade e iniciativa. Na sua capacidade administrativa teem absoluta auctoridade de regular, approximadamente, todos os negocios internos. Estão acima da *lei*, pois em caso algum podem ser *processados* nos tribunaes da colonia². Teem o direito, sob sua responsabilidade, de *suspender* todos, até mesmo os chefes de administração e os membros do serviço judiciario; *promovem* e *nomeiam* para certos empregos; teem, em geral, os *poderes diplomaticos* necessarios para entrar em relação com os Governos vizinhos e para possuirem o direito de *extradição*; tornam *executorio* o orçamento local e teem a superintendencia sobre todos os serviços publicos³.

O Governador do Congo Belga possui os maiores poderes sobre todos os *funcionarios*, e *nomeia* para certos empregos, *preenchendo provisoriamente* todos que estiverem vagos e *reenviando* todos os funcionarios que julgar inconvenientes ao serviço da colonia; *regulamenta* todas as attribuições e superintende sobre todos os serviços.⁴

Todos os Governadores coloniacs, emfim, teem o *commando em chefe* das forças de *mar e terra*, estacionadas nas colonias.

Segundo estes principios, os Governadores das colonias estrangeiras exercem pôr completo o *poder executivo*, apenas limitado para certos e determinados casos. Assim, o que em Portugal se julgou ser uma alta concessão á nova e importante magistratura de *Commissario Regio* não passa, lá fóra, de attribuição geral de qualquer governador de colonia.

Não me proponho enumerar as attribuições que d'aqui resultam para esses governadores, mas especializarei algumas d'aquellas que se me afiguram de maior importancia:

a) Nomeação, segundo as prescripções legais, de todos os empregados subalternos para os quaes não seja exigido concurso ou exame em Lisboa;

b) Promoção dos empregados dos quadros privativos da possessão ou colonia, segundo os principios e leis em vigor;

¹ *Colonial Office List* para 1899, pag. 355-356.

² Ireland, *op. cit.*, pag. 71-72.

³ Petit, *op. cit.*, I, 210 e 213.

⁴ Cattier, *op. cit.*, pag. 212-213.

c) Acção disciplinar sobre todos os funcionarios e até o direito de *suspensão* sobre os membros do serviço judicial e ecclesiastico, conforme se pratica nas colonias francesas, quando qualquer d'elles embarace a acção do Governo e não queira acceder ao *comite* de vir ao reino explicar o seu procedimento perante o Ministro;

d) O commando em chefe das forças de mar e terra empregadas na colonia;

e) As attribuições civis do poder executivo sobre as corporações administrativas;

f) Faculdade *executoria* acêrca do orçamento provincial;

g) Larga iniciativa administrativa sobre melhoramentos materiaes a introduzir na colonia ¹;

h) A exclusiva direcção sobre a *politica indigena* a observar com todos os povos annexados, avassallados ou protegidos, sendo da sua especial competencia a elaboração das leis relativas ao *indigenato*, e do seu particular *dever* a *protecção dos indigenas*.

Um Governador Geral não é só, como vimos, o chefe do executivo, precisa ainda de acção *legislativa* para poder dar opportunamente impulso e remedio aos progressos e males dos territorios que administra.

O Governador do Congo Belga, segundo nos diz o Sr. Cattier, só tem essa faculdade limitada pela prohibição de **contrair empréstimos** em nome do Estado ou de **tomar qualquer compromisso internacional** ².

O Governo da India, não só legisla sem dependencia do Governo da metropole, como até não precisa de approvação d'este para a validação dos seus *actos* ou leis. Comtudo, como é bem de ver, a Coroa pode derogar qualquer lei do Governo da India ³.

Do mesmo modo vemos que o Governador Geral das Indias Neerlandesas dispõe, quasi completamente, do poder *legislativo* ⁴.

¹ Tres meses antes de fallecer, meu pae publicou na *Revista do Exercito e da Armada* (n.º 58, fevereiro de 1898) um artigo sobre *Governos ultramarinos*, no qual, de maneira concisa, mas luminosamente lucida, expunha as deficiencias dos nossos Governos coloniaes e os remedios de que immediatamente careciam. A este artigo me soccorri para fazer a enumeração das principaes faculdades executivas que devem ter os governadores geraes.

Para se ver quão pouco ha de exagero nesta enumeração basta cotejá-la com as attribuições do governador geral da Indo-China francesa, muito menos poderoso do que os governadores ingleses e hollandeses. Vide Petit, *op. cit.*, p. pag. 246-247.

² *Op. cit.*, pag. 210 a 213.

³ Sir J. Strachey, *op. cit.*, pag. 33.

⁴ *Un séjour dans l'île de Java et le système colonial des hollandais*, par Leclerc. Paris, Plon, 1898, pag. 258.

Emfim, e para empregar uma phrase concisa do professor Caldecott, que exprime bem o pensamento exarado em todas as outras referencias: «Nas colonias da Coroa (*Crown Colonies*) o Governador e os seus funcionarios *governam*».¹

Esta *faculdade legislativa* dos Governos Geraes tem limites definidos. É claro que um Governador Geral não pode de modo algum modificar os *Codigos fundamentaes* da administração colonial e os que dizem respeito aos direitos civis e politicos dos cidadãos portuguezes, ali domiciliados. Evidentemente, tambem não lhe será permittido fazer e assignar tratados com potencias estrangeiras civilizadas, declarar-lhes a guerra, concluir a paz, *contrahir* emprestimos, fazer concessões que envolvam direitos de soberania ou que sejam de area superior áquella que por lei forma a sua alçada especial. Mas, fora d'estes assumptos e de outros expressamente reservados ao Governo da metropole, o Governador, com o seu *conselho*, *legisla* sobre todos os outros, devendo pertencer-lhe, como nas *Crown Colonies* inglesas, a *iniciativa* e a *sancção* de todas as *leis* promulgadas na colonia².

Entre as *faculdades legislativas* dos Governadores, avultam as que lhe permittem alterar a cobrança dos impostos, sua distribuição e incidencia. Pode-se dizer que foi este um dos ramos de publica administração em que melhor se fez sentir a acção dos dois Commissarios Regios de Moçambique.

Todas estas *leis*, qualquer que seja o nome que se lhe dê (*ordens*, *decretos*, etc.), entram em execução logo que o Governador as promulga, sem dependencia da approvação do Governo metropolitano, excepto nos casos expressamente reservados a essa previa *sancção*.

Ao Governo da metropole é que pertence mandar suspender qualquer *lei* colonial, quando não se conforme com ella, e exigir a responsabilidade de actos illegaes e injustos que assim se pretendam praticar³.

Conselhos coloniaes

Para exercer tão elevada missão precisa o Governador Geral de auxiliares directos e de conselheiros. Os primeiros são naturalmente os chefes de serviço, e os segundos os membros especialmente designados para esse fim.

¹ *Op. cit.*, pag. 140.

² *Tarring, op. cit.*, pag. 47.

³ *Tarring, op. cit.*, pag. 74.

Podem-se englobar todos os serviços de uma administração colonial sob a direcção de cinco a seis chefes, entrando nesta conta o secretario geral, o chefe de estado-maior, o chefe de serviço de fazenda, o director das obras publicas, o chefe do serviço de saude e o chefe dos serviços agronomicos e meteorologicos¹ que seria de absoluta conveniencia organizar e bom prover em muitas das nossas colonias.² Os correios e telegraphos podem estar, em algumas colonias, na immediata subordinação do director das obras publicas, para evitar uma nova direcção, e a instrucção publica sob a fiscalização immediata do Secretario Geral, que reuniria ainda, sob sua inspecção, os assumptos commerciaes e industriaes, a policia e os negocios indigenas. As relações exteriores ficariam directamente a cargo do governador.

Estes chefes de serviço desempenhariam funcções semelhantes ás dos Ministros de Estado, mas sem a responsabilidade ministerial, que pesa toda inteira sobre o governador. Acabar-se-hia com a independencia do inspector de fazenda, uma das concepções mais desorganizadoras que tem produzido a phantasia da nossa legislação colonial, e, conjuntamente, com as correspondencias immediatas entre varios chefes de serviço e Ministerio, que nada justifica, senão talvez o desejo que aqui possa haver de uma *espionagem* official e fora da acção do codigo. Os chefes de serviço devem despachar directamente com o governador, preparando e informando convenientemente esse despacho. Assim se desafogará o secretario geral, cuja attenção se concentrará nos serviços especiaes que lhe são incumbidos.

D'este modo seriam tratados os assumptos de mero expediente, mas outra cousa é necessaria em casos graves ou importantes e quando ha a decretar, ou regulamentar, disposições legislativas e administrativas.

Com estes fins tem-se julgado necessario dar aos governadores um *conselho*, composto de gente experiente, para os esclarecer e auxiliar. E assim vemos, nas *Crown Colonies* inglesas, o *Conselho Legislativo*; nas Indias Neerlandesas, o *Conselho das Indias*; nas colonias francezas, o *Conseil Privé* ou *Conseil d'Administration* e nalgumas o *Con-*

¹ Nesta lista não figura o procurador da coroa e fazenda, porque este, apesar da sua alçada disciplinar sobre os delegados, é menos um chefe de serviço, de que o *consultor* nato do Governo em todas as questões de direito.

² Por decreto de 9 de novembro de 1899 criaram-se os logares de agronomos districtaes, mas falta ainda dar organização effectiva a este util serviço e centralizar a sua direcção em cada colonia.

seil Général; no Congo Belga o *Comité Consultatif*. Entre nós ha o *Conselho do Governo*, o *Conselho de Provincia* e, em algumas colonias (India e Angola), a *Junta Geral de Provincia*.

O *Conselho Legislativo* da India tem *attribuições executivas e legislativas*. Não ha dois *conselhos*, como muitos *suppõem*, mas um só, que se torna em corpo legislativo pela *juncção* de membros *extraordinarios*, nomeados pelo governador, em numero variavel.

Como conselho de executivo, apenas tem entrada nelle os grandes chefes de serviço, verdadeiros ministros de Estado, nomeados pela Coroa, entre antigos e experimentados funcionarios. Quando funciona como corpo legislativo tem acção deliberativa, mas como nenhuma lei pode ser publicada, como já dissemos, sem approvação do Governador Geral, este tem na sua mão os meios precisos para prevenir os embaraços que lhe podiam provir de uma opposição numerosa e vigorosa no seio do Conselho, opposição que, na verdade, nunca tem existido. Alem do que, nenhum membro pode, sem previa auctorização do Governador Geral, *fazer qualquer proposta a respeito da divida publica e rendimentos da India, da religião dos subditos da Rainha, quaesquer que elles sejam, da disciplina e manutenção das tropas de terra e mar, e das relações do Imperio com os estados estrangeiros*. Se acrescentarmos que o mesmo Governador Geral tem *attribuições* para decretar um certo numero de *regulations* com força de lei, para as provincias mais atrasadas, e que pode publicar, em casos urgentes, determinações de igual auctoridade legal durante seis meses, sem intervenção do Conselho¹, teremos demonstrado que a phrase sacramental de todos os actos do Governo Geral da India, *Governor in Council*, nada mais representa de que uma *formula*, cara aos ouvidos britannicos, e propria para disfarçar aos olhos dos puritanos filhos da liberal Inglaterra o verdadeiro e enorme poder pessoal que sob ella se esconde.

O *Conselho das Indias Neerlandesas*, composto de cinco membros alem do Governador, não passa, na realidade, de um simples corpo consultivo. É certo que a opinião da maioria deve ser acatada, mas, como o Governador pode *appellar* d'essa decisão para o Rei e como, alem d'isso, pode, no interesse da colonia, por elle *apreciado*, saltar sobre a opinião do Conselho, este não tem a mais pequena acção deliberativa.

Os directores dos differentes serviços (interior, finanças, instrucção, industria, justiça, guerra e marinha) formam o que se chama o

¹ Strachey, *op. cit.*, pag. 30 u 33.

Conselho de directores, que assiste ao Governador como corpo consultivo ¹.

A *Junta Consultiva* do Congo Belga, cujas funções são claramente definidas pelo seu nome, é composta de altos funcionarios e por um certo numero de membros escolhidos pelo Governador, até ao maximo de cinco ².

O *Conselho Privado* francês, composto de todos os chefes de administração e de dois habitantes (*notables*) propostos pelo Governador e nomeados pelo Ministro, é apenas um corpo consultivo e obrigatoriamente ouvido num certo numero de casos, mas cuja opinião só é obrigatoria para o Governador no caso da maioria votar pela suspensão de uma pena capital.

Este mesmo Conselho transforma-se em tribunal do contencioso, com jurisdicção sobre todo o contencioso administrativo e contestações acêrca das contribuições e impostos directos, pela junção de dois magistrados, annualmente nomeados por portaria do Governador. Nas colonias onde ha escasso numero de juizes togados estes magistrados são substituidos por funcionarios tendo, quanto possivel, o curso de direito ³.

O *Conselho Geral* é uma assembléa eleita pelo suffragio universal e representa um verdadeiro *Parlamento local*, tendo acção sobre a administração da colonia ⁴.

Um corpo eleito e *deliberante* numa possessão é, como já dissemos, um verdadeiro contrasenso. Á sua custa o tem sabido a administração colonial franceza, sempre em difficuldades pelos permanentes conflictos em que andam, frequentemente, Governadores e Conselhos Geraes.

Como já tenho feito notar, os franceses foram forçados a seguir na Indo-China uma orientação governativa differente da applicada em outras das suas possessões de alem dos mares.

Sob o regimen do *protectorado*, edificaram um systema de Governo, que se distingue dos outros Governos coloniaes por uma maior concentração de poderes e por uma mais larga iniciativa á disposição do chefe do Governo. O *Conselho do Protectorado* do Annam-Tonkin tem attribuições mais largas do que os outros *Conselhos Privados*, e, embora fique sendo sempre um corpo consultivo, tem de ser forçosa-

¹ Leclerc, *Op. cit.*, pag. 259.

² Cattier, *Op. cit.*, pag. 192.

³ Petit, *Op. cit.*, 1.º vol., pag. 234 e seg.

⁴ Idem, *ibid.*, 1.º vol., pag. 267 e 272.

mente consultado nos **assumptos importantes**, como repartição, cobrança e taxas de imposto, *concessões a fazer*, projectos de obras publicas a realizar, modificações ás **pautas aduaneiras**, etc. ¹

Não cansarei a **atenção dos leitores com a** enumeração das faculdades e attribuições dos **nossos Conselhos coloniaes**, por demais conhecidas. Farei apenas notar o numero de **corpos collectivos deliberantes** (a que havia ainda a **acrescentar, até 1889, a Junta de Fazenda**) que são collocados ao lado do Governador, de quem manifestamente entorpecem a iniciativa e liberdade de acção.

A *Junta Geral da Provincia*, apesar de limitada á India e Angola, é de uma organização inadmissivel; os direitos que lhe pertencem — cerceando ou abrangendo parte da iniciativa do Governador Geral — só poderiam ser entregues a uma assembléa nascida do *suffragio* e não a uma corporação composta, na sua maioria, de funcionarios subordinados ao Governador Geral. É evidentemente uma concepção diametralmente opposta á que preside á constituição do Governo colonial, em todas as outras nações da Europa e sem termos de **comparação com os principios em que se baseiam os corpos deliberantes** — quando os ha — d'esses Governos, só concedidos ao *suffragio*.

O *Conselho de Provincia*, com as suas funções de tutela publica sobre as corporações administrativas e de julgamento do contencioso, nunca deveria ter constituido um tribunal da presidencia do Governador. Este, como já disse, nas suas funções de chefe do executivo deve pairar acima de qualquer outra auctoridade constituida. O *Conselho da Provincia*, com razão de existencia nas pequenas colonias, onde devia ficar sob a presidencia do Secretario Geral e sob a auctoridade do Governador, não deve ter logar em Moçambique e Angola, onde as suas attribuições se repartirão pelos Conselhos Administrativos dos districtos, mais no caso para conhecerem e apreciarem os assumptos que lhe são **patentes**.

O *Conselho de Governo*, onde dominam os chefes de serviço, é, fundamentalmente, um corpo consultivo, mas torna-se *deliberante nos casos em que a lei estrangeira permite aos Governadores ingleses e hollandeses saltar por cima da opinião do seu Conselho ou deixar de a de ouvir; isto é, quando se precisam tomar providencias urgentes* (artigo 30.º do decreto de 1 de dezembro de 1869).

Semelhante anomalia explica melhor grande parte do nosso atraso colonial de que capitulos inteiros de historia comparada. Explicarei —

¹ Petit, 2.º vol., pag. 654 e seg.

para aquelles que julguem ver na phrase uma hyperbolica exaggeração — que não ignoro ser geralmente affirmativa a opinião do *Conselho do Governo* nos casos de que se trata, mas isso não obsta a que o principio legal represente uma administração rotineira e incapaz, em receio constante das iniciativas dos seus agentes e julgando salvar os cofres das colonias e o mau regimen legal fabricado na metropole, por uma complicada gymnastica de insubordinação auctorizada e de rivalidades entretidas.

E, triste é dizê-lo, outros não foram os meios empregados — vinte annos depois — para chamar a moralidade **para a gerencia** financeira das nossas possessões do ultramar.

Estes multiplos *Conselhos* e *Juntas* seriam vantajosamente substituidos por dois — para melhor dizer um só, variando de composição para um e outro caso — com o nome de *Conselho de Governo* e *Conselho de Administração*.

O primeiro seria apenas *consultivo*, visto o papel attribuido aos chefes de serviço, e só composto d'esses chefes e do Procurador da Coroa e Fazenda, como *consultor* nato do Governador em materia de direito.

Reunindo-se regularmente sob a presidencia do Governador, estudaria com este a marcha geral dos negocios da colonia, propondo á sua approvação as medidas de expediente demandando a concorrencia de mais de um chefe de serviço, *consultando* sobre concessões (de terrenos, direitos mineiros, etc.), *suspensão* e *demissão* de empregados, projectos de *lei* a levar ao *Conselho de Administração*, etc.

Ao Governador ficaria ainda a *faculdade* de ouvir, extraordinariamente, o seu *Conselho* em casos graves de alteração de ordem ou saude publica, etc.

O *Conselho de Administração* seria composto dos principaes chefes de serviço, do juiz Presidente da Relação, ou da comarca assistindo na capital da colonia, e de tantos membros não pertencentes ao funcionalismo quantos fossem os chefes de serviço aqui representados. Estes membros estranhos seriam nomeados pelo Governo metropolitano, sob proposta dos Governadores coloniaes, e exclusivamente escolhidos entre os commerciantes, industriaes e agricultores residentes na colonia, de modo a todas estas classes terem uma representação apropriada; estariam em funcção dois ou tres annos e só poderiam ser demittidos pelo Governo metropolitano, fora dos casos de impedimento legal (demencia, condemnação, etc.), sob *fundamentada proposta* do Governador, accusando-os de concussão, sedição, de perigo para a manutenção da boa ordem, ou falta de dignidade pessoal.

Poder-se-hia, nalgumas colonias, ir dando uma certa representação á opinião local, chamando para a composição do Conselho — parte não official — delegados nomeados pelas Camaras Municipaes de eleição e pelas Camaras e Associações commerciaes, industriaes e de agricultores, como succede nas colonias inglesas de Hong-Kong e Strait-Settlements ¹ (Singapura).

Nas possessões mais atrasadas, como a Guiné, o *Conselho de Administração* limitar-se-hia, na sua composição, aos 3 ou 4 chefes de serviço de maior importancia ou experiencia e a 2 ou 3 membros não officiaes. Nestas colonias, onde o Governador precisa de um forte poder e ao *Conselho* pode faltar a necessaria auctoridade, as funcções d'este ultimo devem resumir-se em simples, embora obrigatorias, consultas, para determinados assumptos.

O *Conselho de Administração* seria ouvido sobre todas as *leis* ou regulamentos destinados á colonia, e discutiria e formularia o seu orçamento, dando voto sobre todos os assumptos presentes á sua apreciação.

Em regra, o Governador conformar-se-hia com o voto da maioria do Conselho, restando-lhe, comtudo, em caso de divergencia, a faculdade de não sancionar a *lei* assim saida do Conselho, appellando para o Ministro, que decidiria em ultima instancia. Em casos de urgencia ou de perigo, poderia, emfim, como os Governadores hollandeses e ingleses, prescindir do voto do Conselho para promulgar disposições que teriam força legal até seis meses, se não fossem expressamente sancionadas pela metropole.

O *Tribunal do Contencioso*, que nas colonias divididas em districtos pouco teria a tratar, porque parte das suas attribuições pertenceria a corporações districtaes de igual natureza, derivaria do Conselho do executivo, fazendo substituir o chefe do estado maior, o chefe do serviço de saude e o director dos serviços agronomicos, que em regra nada ali teriam a fazer, por um juiz togado e dois membros da classe não official, nomeados annualmente pelo Governador Geral. Funcionaria sob a presidencia do Secretario Geral e nelle seria fiscal da lei o Procurador da Coroa e Fazenda.

Poderá parecer estranho que na composição do *Conselho de Administração*, não conte este projecto com o Bispo ou Governador do Bispado. Muito propositadamente o fiz, inspirando-me no verdadeiro respeito por esta alta magistratura ecclesiastica.

Como sabemos, a ingerencia da auctoridade civil sobre assumptos

¹ Ireland, *op. cit.*, pag. 52.

religiosos é muito limitada; parece, portanto, curial que as auctoridades ecclesiasticas não venham influir numa administração de que não partilham as responsabilidades. O isolamento e afastamento dos negocios da politica activa da colonia dar-lhe-hia um novo motivo de prestigio e uma nova garantia da sua tranquilla e veneranda acção. Poder-se-ha perder um experimentado voto em varios assumptos, certamente, mas é este um mal que não me parece de gravidade, attendendo á composição do Conselho.

De resto, se ha entre os sacerdotes — como eu conheço — homens de uma comprovada aptidão administrativa, a maioria, pelas proprias funcções que tem exercido, insensivelmente desvia a attenção do seu espirito e o seu estudo para as questões especiaes do seu mister, que arrasta, ou deve arrastar, como consequencia, um grande despreendimento pelas cousas profanas.

§ 2.º Governos subalternos

Organização geral

Exposta por esta maneira a **engrenagem** do Governo colonial, como eu entendo que deve ser, **facil** era condensar, em poucas palavras, os caracteristicos dos Governos subalternos, que são indispensaveis nas grandes possessões: *os Governadores de Districto devem ser os delegados de todos os poderes executivos do Governador Geral, na area do seu districto. Competir-lhes-ha uma acção directora e reguladora em todos os ramos do serviço publico, salvo o judiciario e o religioso.*

No meu empenho de provar que não estou só a phantasiar soluções theoricas e apenas a applicar, *mutatis-mutandis*, instituições de provada efficacia, referir-me-hei aos Governos subalternos das grandes possessões, das outras potencias coloniaes.

Os Governos provinciaes da India são, numa larga escala, independentes e, segundo nos diz Sir J. Strachey, o valor e qualidades da administração dependem mais do Governo da provincia do que das afastadas auctoridades de Londres e Calcuttá⁴.

E, mais adeante, acrescenta que é verdade, como dizia Bright, que a India só pode ser bem governada quando cada provincia seja administrada por um Governo separado e tendo a supportar o minimo de intervenção exterior, «hoje o Governo Geral interessa-se muito pouco com as provincias e são os Vice-reis mais habeis que menos se

⁴ Ireland, *op. cit.*, pag. 45.

preoccupam com ellas, reconhecendo que os Governos provinciaes possuem, naturalmente, das necessidades locaes e das condições especiaes do seu territorio, um conhecimento muito mais profundo de que pode pretender tê-lo o longinquo Governo de Calcuttá¹.

« A autoridade para todos os ramos de serviço publico — excepto o judiciario — está centralizada no Tenente-Governador, que só depende do Governador Geral. A lei, as decisões do Governador Geral ou enraizadas tradições, fazem do Tenente-Governador o chefe supremo de todos os serviços da administração² ».

Não é possível justificar melhor, nem em menos palavras, a necessidade dos Governos subalternos e a forma de os organizar. E não se argumente com a grandeza e população da India, para suppor que em Moçambique e Angola se não dão razões justificativas d'esta subdivisão do Governo, pois a India, sob varios pontos de vista, é mais facil de dirigir toda de um só logar de que as nossas grandes provincias da Africa; porque está sulcada de communicações — vias ferreas, estradas, telegraphos e correios, — porque é rodeada do oceano num perimetro de enorme extensão, havendo muitos e bons portos na sua costa; ao passo que Moçambique e Angola nem mesmo teem todas as suas capitaes de districto ligadas telegraphicamente com a do Governo Geral, não possuem estradas e apenas um ou outro elo de viação accelerada, para provar que, uma vez por outra, nos chegamos a lembrar do progresso material nas nossas tão faladas e desconhecidas possessões.

Se passarmos da India ás *Crown Colonies* inglesas, em que haja um governo geral subdividido (como eram os antigos estabelecimentos do Golfo da Guiné), veremos que o *Tenente-Governador é tão representante do Governo de Sua Majestade no seu Governo, como o Governador Geral em todo o dominio³.*

A Java está dividida em vinte e duas provincias, governadas por *residentes*, que são tão omnipotentes nos territorios que administram como o governador em todo o imperio. *Como representantes do Governo, são os chefes da administração civil, das finanças, da policia e da justiça e teem o direito de usar o payong (o guarda sol de ouro), que, aos olhos dos jaus, symboliza a suprema dignidade⁴.*

Os franceses organizaram os commandos superiores do Soldão e

¹ Ireland, *op. cit.*, pag. 276.

² *Op. cit.*, pag. 7.

³ Tarring, *op. cit.*, pag. 40.

⁴ Leclerc, *op. cit.*, pag. 260.

do Ubanghi, dando aos seus chefes todos os poderes políticos e administrativos dos Governadores do Senegal e do Congo. Comtudo, aquelles commandos não deixam de ser *dependencias* d'estes Governos, e a subordinação de uns para outros affirma-se muito distinctamente, embora de maneira muito tenue, na obrigação que teem os commandantes superiores de enviar para os chefes do Senegal e Congo *copia de todos os seus relatorios politicos* ¹.

O Governador Geral da Indo-China pode *delegar* parte de todos os poderes no tenente-governador da Cochinchina e nos residentes superiores do Annam e Tonkin ². Em Madagascar, o general Gallieni dividiu a ilha em varias provincias, tendo em vista o principio fundamental da *descentralização* e attendendo a que os embaraços de communicações agravavam as difficuldades de um homem só ter de dirigir tão extensos paes e tanta variedade de raça ³.

Como se vê, impera sempre o principio superior da administração das *possessões ultramarinas*; que é *descentralização de poderes de grau para grau e concentração de auctoridade em cada grau*.

Resolutamente posto em pratica pelas boas nações colonizadoras, como a Inglaterra e Hollanda; seguido a medo, mas seguido, pela França em algumas das suas mais caracteristicas *possessões*, é, em Portugal, posto de lado, e até substituido pela *centralização excessiva de poder nos primeiros graus de hierarchia e diluição de auctoridade, de grau para grau, da mesma hierarchia*.

Tão diversos systemas produzem naturalmente resultados oppositos: desenvolvem-se extraordinariamente as possessões de Inglaterra e as da pratica Hollanda, e prospera a Indo-China franceza, em contraste com muitas das velhas colonias *assimiladas* de França; ao passo que as nossas, apresentando algumas evidentes meios de vida e de segura prosperidade, não teem o progresso rapido e sensivel que era mister, porque os Governos locais não podem fazer fructificar esses elementos, em vista da metropole não attender, ou attender *tarde e a más horas*, as propostas feitas com conhecimento de causa e em tempo opportuno.

Mas, deixando a divagação, direi que em cada districto deverá haver chefes de serviço que centralizem a direcção de cada um d'elles, coadjuvando directamente o Governador. Assim, alem do *secretu-*

¹ Petit, *op. cit.*, I, 229; II, 650.

² Idem, I, 246.

³ General Gallieni, *Rapport d'ensemble, sur la pacification, l'organisation et la colonisation de Madagascar*. Paris, pag. 203 a 206.

rio civil e do chefe da secretaria militar, deverá haver um chefe de repartição de fazenda, um delegado de saúde, um chefe de secção de obras publicas, um director de correios e telegraphos, e, em muitos casos, um commissario de policia e um agronomo, alem dos commandantes das forças de terra e mar existentes no districto. Estas designações claramente exprimem a especie de serviço que pertence a cada um d'estes funcionarios.

Todos juntos, formarão um *conselho*, puramente *consultivo*, que o Governador consultará nos negocios mais graves e com o qual estudará a marcha geral da administração a seu cargo.

Como cada Governador subalterno exerce as funcções de Governador Civil na area do seu districto, é necessario dar-lhe ainda um *corpo* encarregado de uma funcção de vigilancia e tutela sobre as corporações administrativas secundarias. Já hoje existe essa entidade official nos districtos de Moçambique, sob o nome pouco feliz de *Conselho Administrativo*, mas a sua acção devia soffrer modificações de vulto.

Como se sabe, este *conselho*, como os antigos *conselhos de districto* do continente, tem funcções deliberantes (artigo 278.º do Codigo de 1842) acêrca de decisões e resoluções municipaes, seus orçamentos, contas, etc. Concebe-se a providencia, tratando-se de verdadeiros municipios eleitos, e quando os *conselhos*, por seu turno, derivam do suffragio; mas o caso muda de figura quando as municipalidades se resumem em corpos collectivos de nomeação governamental — como será a regra — e quando os *conselhos* tutelares são compostos, em maioria, de funcionarios subordinados ao proprio Governador. Neste ultimo caso, as *deliberações* do conselho serão olhadas frequentemente, pelos interessados, como actos de subserviencia ou de insubordinação, para com o respectivo Governador. O decreto de 13 de setembro de 1887, que organizou o *Conselho Administrativo* do districto de Lourenço Marques, sobre o qual se moldaram todos os outros da provincia de Moçambique, tirou-lhe, porem, todas as attribuições do contencioso administrativo, que o artigo 28.º do Codigo de 1842 dava aos conselhos de districto, salvo o julgamento dos recursos contra as quotas de lançamento das contribuições directas, a que se refere o n.º 5.º do mesmo artigo.

Modificando este estado de cousas, eu chamaria antes a essa corporação *Commissão Districtal* (como no Codigo Administrativo de 1896) e tirar-lhe-hia a faculdade de deliberar, sempre que se tratasse de actos de gerencia de outra corporação de character manifestamente governamental. Dar-lhe-hia, porem, muitas das funcções do contencioso que he foram tiradas, como, por exemplo, acêrca de posturas e regulamentos municipaes, pois não se concebe que tenha *alçada* para os

aprovar ou rejeitar, e não possa ser ouvido sobre reclamações relativas ao seu cumprimento.

Por fim, modificaria a sua composição, que hoje é a seguinte: governador do districto, presidente; vogaes, secretario do districto e delegado da comarca, e dois cidadãos nomeados pelo governador geral, sob proposta do governador do districto. O delegado da comarca passaria a assistir como agente do Ministerio Publico e fiscal da lei, sem tomar parte nas votações. Em seu lugar entraria um outro funcionario, proposto pelo governo do districto e approvedo pelo governador geral. Emfim, não seria permittido que os outros dois vogaes, assim como os seus substitutos, fossem funcionarios do Estado. Se houvesse um districto onde não pudesse cumprir-se esta clausula, melhor valeria deixar a *comissão districtal* reduzida aos membros já nomeados, visto que a introdução de mais funcionarios não augmenta, aos olhos dos particulares, o elemento de contraprova e representação dos contribuintes que se julgou necessario introduzir com os vogaes propostos.

Em absoluta discordancia com a organização da India Inglesa, não julgo necessario dar aos governadores de districto a faculdade de legislar, que aquelles possuem e que só é limitada pela prohibição de formular, sem previa auctorização, quaesquer disposições sobre divida publica, alfandegas, taxas ou impostos *imperiales*, cambios, correios e telegraphos, Codigo Penal, religião, forças militares e navaes.

Cada *provincia* da India Inglesa representa uma nação, quando não é um aggregado d'ellas; as differenças de legislação de uma para outra podem chegar a ser enormes. Não acontece o mesmo em Moçambique e Angola, onde, é certo, variam os usos e costumes dos povos indigenas de região para região, mas sem divergencias radicaes, e onde os nucleos de população civilizada são constituídos de igual forma, exceptuando Lourenço Marques e Beira, em que predomina muito o elemento estrangeiro. Claro está que todo o Governador de districto, cuidadoso e estudioso, ha de procurar melhorar e adaptar a legislação provincial ás condições especiaes do seu districto, mas para isso basta que elle formule, fundamentando-os, projectos e propostas, que o Governador e seu Conselho apreciarão com seguro criterio ¹.

Ainda uma outra differença de valor se apresenta entre a constituição d'um Governo subalterno, como aqui ficou esboçada, e a dos

¹ Identica missão foi dada aos chefes das *provincias* de Madagáscar. Gallieni, *op. cit.*, pag. 206.

Governos provinciaes da India; nestes ultimos, a auctoridade do Governador, apesar de tão forte, não se estende a todos os ramos de serviço. Os chamados *imperiaes, relações exteriores, defesa da India, os correios e telegraphos* e a *construcção das grandes obras publicas*, ficam fora da alçada dos Governadores provinciaes, sendo directamente dirigidos pelo Governo Geral. Salvo as *relações exteriores*, sobre as quaes os Governadores de districto não podem ter uma ingerencia activa ¹ e as grandes obras publicas, interessando a mais de um districto, os outros serviços, acima designados, devem ficar sob a direcção immediata dos Governadores subalternos das nossas *possessões*. Justifica-se perfeitamente esta differença importante da organização colonial, como vamos ver.

Os correios e os telegraphos, na India Inglesa, não se confinam em regiões especiaes e isoladas; pelo contrario, correm através de todo o imperio, galgando fronteiras de provincias, saltando cadeias de montanhas e caudalosos rios, transpondo os limites dos Estados indigenas, de populações diversas. Concebe-se que seja necessario uma direcção unica para a impulsão ser continua e o serviço decorrer de uma maneira uniforme. Ora nas nossas grandes *possessões* este ramo de serviço publico confina-se em cada districto e não é tão depressa que este estado de cousas mudará. A ligação do serviço telegrapho-postal, de districto para districto, faz-se apenas pelos paquetes, que não são órgãos especiaes de execução deste serviço, nem pertencem ao Estado, ou faz-se pelos cabos submarinos, e só, em troços restrictos, por fios telegraphicos nacionaes. Aqui, portanto, percebe-se que em cada districto haja uma direcção especial de serviço, embora exista uma autoridade technica que inspecione a sua execução em toda a provincia. Foi esta ultima instituição que o Conselheiro Ennes quis organizar, attribuindo os deveres de inspector ao director das obras publicas, providencia que se mallogrou por completo, por não serem sufficientemente obrigatorios e compulsorios os deveres que assim foram impostos áquelle funcionario.

Considerações identicas se podem fazer a respeito das grandes obras publicas. Estas, nas nossas possessões, quando não forem construcções especiaes de portos, resumir-se-hão, por bastante tempo, nas de caminhos de ferro de penetração, tendo por objectivo drenar o trafico do interior, por linhas parallelas, para os grandes portos da costa;

¹ É claro que os Governadores de districto terão com os Consules as relações forçadas que ha sempre entre as auctoridades administrativas de um país e os agentes dos Governos estrangeiros no mesmo país.

e mais tarde servirão esses proprios caminhos de ferro de grandes transversaes do prodigioso trans-africano. A construcção de uma rede de subtransversaes, ligando os primeiros, não pode, evidentemente, ser uma concepção pratica por largo espaço de tempo ¹. Pelo contrario, na India, os grandes caminhos de ferro, os grandes canaes, interessam todo o continente, ou grande parte delle; não são, nem podem ser, obras provinciaes.

Na India, o exercito de terra e mar tem por quasi unica missão a defesa da fronteira terrestre e maritima contra inimigos estranhos; a policia dos territorios centraes, em regiões pacificadas e pacificas, faz-se por uma guarda urbana e, segundo diz Sir J. Strachey, passam-se quasi *provincias* inteiras sem encontrar um soldado. Compreende-se que o Governador Geral e o Commando em chefe disponham, sem reserva, de todo o effectivo, de um instante para outro necessario para repellir uma invasão ou pôr na ordem as aguerridas, fanaticas e numerosas tribus Pathans da fronteira do Noroeste. Pelo contrario, em Moçambique e Angola, a força publica é quasi exclusivamente destinada a manter a ordem dos territorios occupados, a alargar a nossa occupação, na região que nos pertence, para o interior de cada districto. O Governador subalterno carece, a todo o momento, de dispor da sua tropa para repellir um ataque, castigar um insulto, etc. Em nenhum outro serviço publico é mais necessaria a sua rapida acção e a sua iniciativa. Nos districtos do Norte de Moçambique (Zambezia, Moçambique e Nyassa) Governador que não seja soldado não está á altura da sua missão e não pode seguramente responder pelo seu districto, onde, como os factos o provam, se pode contar com um estado de permanente rebellião de muitas das tribus avassaladas e com a dura hostilidade, ou uma manifesta desconfiança, da parte das que ainda não reconheceram o nosso dominio.

Em resumo; os Governos das *provincias* indianas podem ser *Governos civis* ², os dos districtos de Moçambique e de Angola teem de ser *Governos militares*.

¹ Eis o que é affirmado pelo movimento actual em que vemos: em Moçambique, os caminhos de ferro de Lourenço Marques, Pungue e os projectados do Ruo e do Nyassa dirigirem-se, quasi parallelamente, para o interior; e, em Angola, os de Ambaca e os projectados de Benguella e Mossamedes com igual orientação.

² Na propria Inglaterra ha quem pense que as regiões fronteiras do Noroeste da India deviam ser organizadas militarmente. Os factos da ultima revolta dos afridis e oraksais provam quanto contribuiu para o alargamento da insurreição a impericia e a falta de iniciativa das auctoridades civis da fronteira. V. *Shadwell, Lockart's Advance through Tirah*. London, Thacker & Co., pag. 29 e seguintes.

Governos militares

Sou assim levado a falar num assumpto que, em Portugal, tem sido muito discutido e mal apreciado. Alguns dos escriptores que se occupam das nossas questões ultramarinas, tem por costume attribuir todos os erros e fracassos da nossa administração colonial aos *Governos militares*. Pratica-se assim uma inexactidão e uma injustiça; confunde-se, sciente ou inconscientemente, *Governos militares* com *Governos de militares*.

O *regimen militar* é caracterizado pela auctoridade despotica, pela concentração de todos os poderes civis e militares, pela ausencia de assembleás ou corporações deliberantes, pelos processos militares summarios e expeditos, de administração. Ora, como já tive occasião de mostrar, dá-se o inverso d'isto na organização dos nossos Governos coloniaes. É certo que os Governadores reúnem, ás suas attribuições civis, o commando directo das tropas, cousa que não acontece nas colonias estrangeiras, onde os Governadores, apesar do seu titulo de *commandante en chef*, não tem uma acção immediata sob a força armada, embora tenham a competencia disciplinar e as honras inherentes ao titulo que usam. Mas este unico caracteristico, comquanto importante, não basta para classificar de *Governos militares* os das possessões ultramarinas portuguezas, onde a auctoridade superior se reparte e dilue por entidades diversas e estações officiaes numerosas.

Se descemos das cousas ás pessoas, não poderá ser seriamente contestado que tenha havido muita escolha infeliz. Quem nos diz, porrem, que o mesmo não succederia com Governadores da classe civil? Não temos visto, em nossos dias, levantarem-se identicas campanhas, na imprensa e nas colonias, contra os Governadores militares e os raros Governadores civis que por lá tem passado?

Pode alguém desconhecer que, apesar da nossa desgraçada organização administrativa, devem as colonias melhoramentos importantes e desenvolvimento sensível a Governadores militares? Não, certamente, o que prova que não é da profissão, mas sim da escolha pessoal, que depende o bom Governo.

É incontestavel que algumas das nossas colonias tanto podem ser entregues a um governador da classe civil, como a um governador militar; estão evidentemente neste caso Cabo Verde e S. Thomé, e estaria Macau, se a sua situação especial não fizesse dessa pequena possessão uma *feitoria* de character militar e até mesmo de certa importancia strategica. Mas de ahí a suppor que a classe militar deve ser systematicamente afastada d'esses Governos vae uma grande distancia. Porque é que o estudo dô *direito romano* e da *indigesta legislação*

portuguesa ha de preparar melhor o administrador colonial de que a vida energica do soldado de profissão? Porque será que os conhecimentos *physiologicos* e das *pathologias humanas* hão de dar aos seus cultores mais qualidades administrativas de que os estudos theoricos e a pratica administrativa do official? O bom administrador ha de ser sempre um homem de resoluta acção, de forte bom senso, e de largo conhecimento das fraquezas e virtudes do genero humano. Qual será a profissão que se possa suppor superior á do official militar, para a aquisição pratica d'essas qualidades? O capitão, de *mens sana*, que lida com cem homens, que estuda esses cem caracteres diversos, que os educa, que os administra, que lhes soffre os desvarios, que lhes reprime os impetos, adquire nessa pratica um largo conhecimento humano e o habito de pesar as suas rapidas resoluções. Isto basta para dar, em these, ao official militar uma superioridade incontestavel, sob o ponto de vista especial que nos occupa, sobre outras especies de profissionaes. O que não quer dizer que nas outras classes sociaes se não possam encontrar bons e até magnificos administradores coloniaes, mas simplesmente que a exclusão, para estes logares, dos officiaes militares seria de uma inqualificavel injustiça.

Mas o *Governo militar* será sempre uma má forma d'um governo colonial? Não, por certo, e, pelo contrario, é uma formula governativa que corresponde a determinadas situações. Não pode ser governada por outra forma a colonia ou possessão onde a rebellião campeie e ponha em perigo a existencia do Governo dominador. Apesar da sua constituição colonial de regimen civil, a Inglaterra não tem hesitado, com o seu bom senso pratico, em substituir esse regimen pelo militar, em occasiões criticas, como pela guerra dos Aschantis em 1873-1874 e a guerra dos Zulus em 1879. Apesar das suas preferencias pelo regimen civil, os franceses dividiram o Tonkin em uma *residencia civil* e *quatro territorios militares*, onde todos os cargos administrativos estão nas mãos de officiaes militares, e o mesmo fizeram em Madagascar¹. Outro não pode ser tambem o regimen administrativo duma possessão no periodo de conquista, ou rodeada de tribus poderosas e guerreiras, e outro não tem sido, em todos os tempos e em todas as epocas, o Governo da maioria das tribus e paeses em semelhantes

¹ Segundo o general Gallieni, os seis primeiros meses da revolta, depois da conquista de Madagascar, só tinham prova do á saciedade que é *impossivel governar um país novo, perturbado por elementos de revolta, se os poderes civis, militares e administrativos não estiverem reunidos nas mesmas mãos.*

Op. cit., pag. 20.

condições, desde os *proconsulados romanos* das provincias conquistadas, até aos actuaes Governos de Orange River Colony e Madagascar.

Os districtos de Moçambique, sobretudo os do norte, Zambezia, Moçambique e Nyassa, e os de Angola, principalmente os do interior, Lunda e Huilla, devem ser *militarmente* governados.

O *regimen civil* virá a seu tempo, devendo fazer-se votos para que não seja prematuro o seu estabelecimento e para que a *acção militar* seja, pelo contrario, mais bem caracterizada e seguida do que até agora.

§ 5.º Direcções de serviço nos Governos autonomos

Considerações geraes

A legislação actual não define, nem especifica, os estudos e trabalhos a entregar á Secretaria Geral do Governo e, por outro lado, faz d'esta instituição o canal obrigado de todas as communicações dirigidas ao Governador por todas as outras auctoridades da provincia, e até pelos chefes dos serviços provinciaes, que teem e devem ter funções de direcção.

Isto traz como consequencia, para a Secretaria Geral, um colossal trabalho de expediente, que absorve por completo a actividade de todos os empregados d'esta repartição, tirando ao seu chefe, o Secretario Geral, o tempo que mais proveitosamente empregaria estudando e elaborando os trabalhos regulamentares que pelo Governador lhe fossem incumbidos, e para quaes elle deve estar especialmente habilitado, pelo desempenho do seu logar e pela sua larga experiencia.

Parallelamente, diminue a iniciativa dos chefes de serviço, collocados numa certa, embora indefinida, dependencia do Secretario Geral e, pelo mesmo motivo, diminue-lhe o sentimento da propria responsabilidade perante o Governador, que evidentemente tanto precisa dos seus conselhos como da sua actividade. Qualquer *processo* ou informação, vindos de uma d'estas direcções, não podem ser mais detalhados e explicados na Secretaria Geral. O seu chefe não tem, official e ordinariamente, *competencia* technica sufficiente para melhor os esclarecer, nem está em contacto directo com o pessoal ou com os factos, a que se referem esses documentos. A sua acção limita-se, portanto, nestes casos, ao que vulgarmente se denomina *servir de canudo* ou, como melhor diriamos, d'um *porta-papeis*, que em vez de economizar pessoal e tempo, o desperdiçam em registos e copias desnecessarias, por nada mais poderem acrescentar de util ou verdadeiramente interessante ao que já vem exarado de fora.

E se convem, como já tive occasião de dizer, que os chefes de serviço formem um *conselho*, de valiosa consulta e de opinião respeitavel para o Governador, justo é que esses mesmos chefes não tenham a reconhecer outra auctoridade superior que não seja a do proprio Governador.

A lei já hoje estabelece que o Governador *despacha* directamente com o Inspector da Fazenda; e, apesar de não haver *legalmente* constituida, em colonia alguma, uma secretaria militar autonoma, tem-se generalizado o uso dos Governadores tratarem directamente, com o chefe do estado maior ou da repartição militar, de todos os negocios e casos em *connexão* com a força armada.

Isto é, a lei e o uso reconhecem, embora a medo, para a fazenda e os serviços militares, a descentralização de despacho e de expediente. Ora as considerações anteriores indicam que igual autonomia deve ser dada aos outros serviços provinciaes, cuja especialidade exija uma direcção separada, e que sejam executados por pessoal e material sufficientes, para justifiarem a constituição de um orgão superior de administração. E estão neste caso, alem da fazenda e serviço militar, *as alfandegas, obras publicas, minas, saude, correios e telegraphos, agricultura e serviços marítimos*, quer isolados quer combinados por grupos mais ou menos congeneres.

Todos os chefes dos serviços autonomos devem *despachar* directamente com o Governador e em seu nome, e por ordem d'elle, expedir para os Governadores do districto —havendo-os— ou para as outras auctoridades, no caso contrario, as ordens e instrucções convenientes, para a execução do serviço que dirigem.

Todas estas direcções de serviços devem formular *relatorios annuaes*, alem de quaesquer outros que lhes sejam pedidos.

Secretaria geral

É este o primeiro dos serviços provinciaes e aquelle em que se rei mais minucioso, porque, como tive occasião de dizer, não está definido o seu campo de acção.

As considerações precedentes permitem, porem, especializar as funcções da Secretaria Geral, consistindo na centralização de todo o serviço de administração civil e politica do territorio e o das relações com a Secretaria de Estado do Ultramar. Á Secretaria Geral ainda hão de incumbir, sem duvida, as relações com auctoridades estranhas ao governo colonial a que pertence, e as que disserem respeito a serviços funcionando fora da alçada immediata do Governador, como os serviços *judiciaes* e os *ecclesiasticos*. Por fim, alguns serviços pu-

blicos, que por deficiencia de recursos ou por incipiencia da criação não tenham sido centralizados em direcções especiaes, dependerão da Secretaria Geral.

Temos, pois, delimitado o campo de acção da Secretaria Geral. Resta agora detalhar, ainda assim de um modo succinto, como convem á indole d'este escrito, a natureza dos trabalhos que ficam a cargo da Secretaria Geral, justificando uma ou outra disposição que as considerações anteriores não tenham já sufficientemente esclarecido.

Á Secretaria Geral incumbe pois:

1.º A centralização sobre a *administração civil e politica* do territorio (Codigo Administrativo em vigor);

2.º A direcção dos *negocios indigenas*;

3.º A direcção:

a) Da *instrucção publica*;

b) Da *beneficencia e assistencia publicas*;

c) Dos negocios relativos á *agricultura, commercio e industria*, da colonia;

4.º O serviço de *estatistica* geral da provincia;

5.º A superintendencia e inspecção sobre todo o serviço de *imprensa*;

6.º O *registo e matricula* de todo o pessoal civil da colonia, comprehendendo nomeações, promoções, transferencias, recompensas, castigos e informações do mesmo pessoal;

7.º A centralização do serviço de *correspondencia*, comprehendendo a recepção e distribuição, pelos outros serviços, da que vier do Ministerio, a remessa de todos os *processos* e *documentos* enviados pela colonia á mesma Secretaria de Estado, a preparação e organização dos relatorios a remetter pelo Governador, ou em seu nome, com a collecção de documentos, mappas estatisticos e trabalhos graphicos que forem necessarios e, finalmente, toda a outra correspondencia com auctoridades subordinadas ou estranhas ás colonias.

Fala o n.º 2 dos *negocios indigenas*; torna-se, portanto, preciso definir o que entendi por esta vaga designação, e que vem a ser tudo o que diz respeito ao *trabalho e imposto indigena*, ás questões de *successão e disputas politicas entre os regulos*, á *emigração e immigração indigena*, a manutenção da ordem nestas populações, etc.

Todas estas questões se ligam intimamente, dada a rudimentar organização dos tribus da nossa Africa. Claro é, que a *contabilidade e fiscalizaçã o fazendaria* da cobrança do imposto indigena ficam a cargo da *direcção de fazenda*, mas pelos *negocios indigenas* se deve tratar e resolver tudo que disser respeito ás formas de percepção e liquidação do mesmo imposto, porque só na repartição alludida ha os es-

clarecimentos necesarios para julgar da opportunidade das modificações a introduzir neste ramo especial de legislação tributaria, de tão superior influencia na tranquillidade dos territorios e expansão do nosso dominio.

Se a boa razão nos mostra a necessidade de dar *unidade de direcção* a assumptos que tão intimamente se ligam para o mesmo fim, ella mesmo nos vem indicar a *vantagem* d'essa direcção ficar a cargo immediato do proprio Governador.

As revoltas que ensangentam a historia de todo o dominio europeu na Africa, se teem por origem, na maior parte das vezes, o crime ou o espirito de independencia dos regulos e povos indigenas, são por vezes, infelizmente, baseadas nas propotencias, frouxidão e ignorancia das auctoridades dominadoras. Ao Governador, principal responsavel pela paz e ordem do territorio, convem, pois, chamar a si a resolução superior de todos os assumptos que, sobre essa paz, podem ter tão decisiva influencia.

Sigo neste ponto, como em muitos outros mais, a orientação inglesa, que tende a fazer do Governador (nas colonias tropicaes) a unica auctoridade suprema para os indigenas d'essa colonia, tendo por immediato coadjutor ou *secretary of the native affairs*, o secretario geral, commumente designado por *colonial secretary* ou *chief secretary*.

Apesar da proverbial pobreza escrita da legislação inglesa; posso citar um *Codigo da lei do indigenato*, em uso no Natal, e ahi conhecido sob o nome de *The code of native law (Law n.º 19, 1891)*, que obedece em absoluto aos principios aqui expostos.

Menciona o n.º 4 o serviço de *estatística geral*. A utilidade ou, para melhor dizer, a indispensabilidade dos trabalhos estatísticos, em qualquer ramo de administração publica, está de ha muito provada. A centralização d'esses trabalhos na Secretaria Geral justifica-se facilmente, pois só o conjunto de todos elles pode traduzir o desenvolvimento politico, social, hygienico, economico, etc., da colonia, e só a Secretaria Geral tem competencia e attribuições para fazer esse conjunto. É bem de ver que não lhe pode incumbir a estatística especial de qualquer dos ramos de serviço, mas sim a coordenação de todos elles.

Todos os outros ramos de serviço, indicados no *memento* anterior teem já explicada a sua existencia ali, pela sua propria natureza, exceptuando a direcção de *instrução publica* e a do *commercio, industria e agricultura*, que só por medida economica, ou por rudimentar desenvolvimento, são incluídas na Secretaria Geral, mas que são destinadas, no decorrer dos tempos, a formar *direcções* separadas de im

portantes serviços, sobre as quaes não é preciso explicar a acção dirigente.

Pretendo agora chamar a attenção para a complexidade de serviços que, ainda assim, recaem sobre a Secretaria Geral, demandando uma especialização de attribuições a que ha de corresponder uma definida divisão de trabalho. Uma só repartição não pode, evidentemente, desempenhar-se de todos os multiplices trabalhos enumerados, distribuidos indifferentemente pelo mesmo pessoal, registando e archivando conjuntamente o que por sua natureza é diverso e distincto.

Nas grandes colonias, como Moçambique e Angola, parece-me necessario organizar as Secretarias Geraes com tres repartições, ficando á primeira a *administração civil e politica* e os *negocios indigenas*: (n.^{os} 1 e 2), á segunda a direcção dos serviços aggregados á mesma secretaria geral (n.^o 3 e suas alineas), e á terceira os serviços de *estatistica* e de *imprensa* (n.^{os} 4 e 5). A correspondencia e o pessoal (n.^{os} 6 e 7) podem ficar a cargo de uma *secção* especial da primeira repartição, ou, o que seria mais regular, embora menos economico, a cargo de uma repartição especial, annexa á Secretaria, e cujo nome apropriado seria o de *Gabinete do Governador*.

Os archivos da provincia devem ficar a cargo d'esta ultima repartição ou secção.

Nas colonias pequenas, como S. Thomé e Guiné, não seria talvez necessario uma divisão tão definida, podendo ser possivel uma só repartição, dividida em secções especiaes.

Para terminar o que tenho a dizer sobre a Secretaria Geral, resta-me definir a situação do seu chefe.

É, sem duvida, um dos logares mais difficeis a exercer; requer muita copia de conhecimentos, muita experiencia colonial, muito bom senso. e uma grande dose de paciencia. É um chefe de serviço e o mais graduado de todos esses chefes; e se, nas grandes colonias divididas em districtos, os Governadores d'estes ultimos parecem mais idoneos a substituirem o Governador nos seus grandes impedimentos, é certo que o Secretario Geral tem forçosamente de governar em seu nome, quando aquelle se ausente da séde da colonia, sem sair da provincia a seu cargo, e deve ser sempre e em todas as circumstancias, o natural substituto do mesmo Governador nos Governos não subdivididos.

Em tudo o que respeita aos serviços que forem distribuidos á primeira repartição e ao gabinete, o Secretario Geral funciona com um chefe de repartição, sem iniciativa nem autonomia; porem, nos serviços a cargo das outras repartições, deve ter competencia igual

á dos outros chefes de serviço, para estudar, resolver, ou propor, ao Governador acêrea dos assumptos que lhe estão affectos.

Direcção de Fazenda

Apesar de reorganizado ha pouco mais de doze annos, é o serviço de fazenda do ultramar um dos que mais deixam a desejar¹. Sem duvida alguma, o fim do legislador era o mais honesto e bem intencionado que podia ser: pretendia-se regular melhor e fiscalizar bem a contabilidade e as despesas ultramarinas, supprimindo os atrasos e os desperdicios que se notava no regimen anterior. Não foi conseguido este justo fim. Ha contas em atraso e ha despesas improductivas.

Não se nega que alguma coisa se tenha conseguido sobre o ponto de vista de regularidade e clareza da contabilidade, mas d'ahi a toda a utilidade e á vantagem que se pode tirar de um bom *organismo de fazenda* vac uma enorme distancia. Como sempre, fez-se uma centralização excessiva de expediente e poderes, no Ministerio, e enfraqueceu-se a auctoridade do Governador, pondo a seu lado um funcionario que mal reconhece a sua auctoridade, e que até o pode aggravar, sem receio de immediata repressão!

Tratou-se, e não bem, da contabilidade, mas ninguem pensa em fazer da *Inspecção de Fazenda* um organismo capaz de estudar e levar a cabo a remodelação do systema tributario ultramarino, tão falso, tão complicado e tão improprio do desenvolvimento social e economico das regiões a que se destina.

Duvida-se, e é este infelizmente o termo a empregar, da integridade e capacidade dos Governadores e, como *sentinella vigilante*, collocam-lhe ao lado quem é seu inferior hierarchico, quem não tem, atrás de si, a carreira, a tradição e a experiencia, que o Governo pode sempre exigir de quem nomeia para Governador.

O systema é immoral, o que o condemnaria mesmo no caso de ter sido productivo. Mas, não o sendo, continuá-lo, é imperdoavel falta administrativa.

¹ Revendo estas provas, tenho conhecimento do novo regulamento de fazenda e contabilidade das nossas provincias ultramarinas, ha pouco decretado. Não tenho já tempo de fazer aqui a sua analyse, mas sinto ter de declarar que algumas das criticas mais severas feitas, no decurso d'este trabalho, ao regulamento de 1888 são, inteira e infelizmente, applicaveis ao novo decreto.

Outros, melhor do que eu, tem chamado a attenção publica para os capitaes defeitos do actual regimen fazendario do ultramar¹. Não repetirei as suas fundadas criticas, limitando-me a clamar por providencias, que são cada vez mais instantes.

É preciso que seja o Governador o administrador financeiro da colonia, confiada á sua capacidade e honra.

É preciso que acabe a correspondencia especial, entre o *Inspector de fazenda* e o Ministerio.

É preciso que o systema de fazenda seja sufficientemente elastico, para se poder adaptar a colonias dissemelhantes em grandeza, condições economicas e sociaes, e que a contabilidade seja tão simples quanto possivel, para poder ser clara.

O serviço de fazenda devia, pois, estar a cargo de uma *directão de fazenda* — importa mudar o nome, porque o anterior correspondia a um estado de cousas muito differente — entrando nas normas comuns de sujeição e obediencia em que todos os outros serviços se encontram com relação ao Governador, e competir-lhe-hia, sob as *immediatas ordens* do mesmo Governador, o seguinte:

1.º A fiscalização sobre a cobrança e liquidação das contribuições, impostos directos e indirectos, em toda a colonia;

2.º A fiscalização sobre o pagamento de todas as despesas publicas;

3.º A centralização de toda a contabilidade publica da colonia e a organização da contabilidade geral a remetter para o Ministerio;

4.º A fiscalização de todos os contratos de compra e venda, passados entre as auctoridades da colonia e os particulares;

5.º A administração e tombo de todos os bens pertencentes á Fazenda Publica;

6.º O estudo e proposta, das modificações ou reformas a introduzir do regimen tributario em vigor, como alteração de taxas ou incidencia dos impostos antigos, criação de novos;

7.º O estudo e informação acêrca de todas as questões do systema monetario, circulação fiduciaria e exportação de moeda;

8.º A preparação do projecto de orçamento a apresentar em *conselho*, e a elaboração do que tiver de ser enviado ao Ministerio, depois de discutido no mesmo conselho e approvedo pelo Governador.

Como se deprehende d'esta leitura, o papel da *directão de fazenda* não diminuiu, antes, pelo contrario, augmentou de importancia e valor. Os trabalhos a que se referem os n.ºs 6 e 7, os de maior

¹ Vide *Moçambique*, por Mouzinho de Albuquerque, pag. 54 e 55 e 263 a 273.

importancia para o desenvolvimento dos recursos financeiros de colonias, nem por incidente eram nomeados no decreto de 20 de dezembro de 1888, que instituiu as *inspecções de fazenda*!

Como, neste trabalho, consagro um capitulo inteiro ao estudo do *regimen financeiro*, para elle reservo os **detalhes** necessarios acêrca da elaboração e execução do orçamento.

Os serviços que hoje incumbem á *inspecção de fazenda* estão a cargo de uma só *repartição* e da *thesouraria geral*.

Nas grandes colonias, como Moçambique, o pessoal d'aquella *repartição* mal chega para o serviço de contabilidade que lhe pertence e não pode, portanto, incumbir-se dos novos e importantes serviços que lhe são aqui attribuidos.

Parece, pois, justificavel a criação de mais uma *repartição* ou *secção especial*, cujo pessoal fosse incumbido dos estudos, informações e preparação, a que se referem os n.^{os} 6.^o, 7.^o e 8.^o, do *memento anterior*.

O serviço de *thesouraria* poderia ser, com vantagem economica, transferido para as agencias e succursaes do Banco emissor, quando este se decidisse a tê-las em numero sufficiente e, pelo meaos, uma em cada districto ultramarino.

Direcção das alfandegas

O decreto de 20 de dezembro de 1888 dá (artigo 16.^o) ao inspector de fazenda ingerencia, mal definida, sobre o serviço *alfandegario*. Ora uma cousa é a fiscalização sobre a contabilidade fornecida por esses estabelecimentos, e outra a fiscalização sobre o serviço a que elle dá origem. A primeira está, sem duvida, dentro da competencia da *direcção de fazenda*, a outra não pode ser evidentemente exercida pela mesma direcção, sem **competencia technica**, nem tempo disponivel, para tal trabalho.

Mas se a da *direcção de fazenda* não pode superintender no serviço das alfandegas, nem por isso este deixa de carecer, pela sua importancia financeira e pela sua especialidade **technica**, de uma direcção autonoma, que exerça uma fiscalização **competente** sobre o serviço *alfandegario* em toda a colonia e estude, e proponha, acêrca dos complexos assumptos relativos a pautas aduaneiras. Assim tem sido reconhecido necessario, mas, por conveniencias economicas, entrega-se a *direcção aduaneira* das nossas grandes colonias a um director de uma das suas casas fiscaes. Convindo em que é esta uma vantagem de muita consideração, lembro, comtudo, a necessidade de organizar as cousas de modo a permittir ao director do circulo aduaneiro uma

facil e repetida deslocação, sem embaraços para a casa fiscal que está sob a sua immediata gerencia.

O director das alfandegas deve, pois, existir como um chefe de serviço autonomo e um membro do conselho nas nossas duas grandes colonias de Moçambique e Angola, mas deve perder aquella ultima prerogativa nas pequenas colonias, onde ha vantagem em reduzir a proporções convenientes o conselho, que representa o seu poder executivo.

O estudo do regimen alfandegario, como fonte de receita, será feito na discussão do systema tributario a applicar ás colonias.

Direcção das obras publicas

Regulado por legislação recente, o serviço de obras publicas está tambem eivado de alguns dos males que atacam toda a nossa legislação ultramarina, e que tanta vez tem sido aqui postos em relevo.

Limitando a alçada do Governador á approvação dos orçamentos inferiores a 5:000\$000 réis, inhibe-o de acudir ás mais urgentes, embora insignificantes, obras necessarias. A construcção de um posto interior, que é preciso occupar sem detença, a reparação de uma ponte, os concertos inadiaveis de um edificio qualquer, são, por via de regra, de custeio muito superior á verba que os Governadores podem auctorizar, o que não admira em vista da carestia quasi geral em que se obteem nas colonias os materiaes de construcção e a mão de obra.

Por outro lado, fixando o Governo da metropole uma verba — sempre escassa — para a dotação de obras publicas durante annos consecutivos, reduz a iniciativa dos Governadores a só ter de escolher os trabalhos a abandonar, e não tem em conta as vantagens materiaes e até, frequentemente, economicas, que poderiam advir de se iniciar ou terminar maior somma de trabalhos em determinados annos.

Obedecendo á mania de tudo concentrar no Ministerio, desprestigiando Governadores e funcionarios ultramarinos, inventa-se para cada nova obra de importancia, como a direcção de um caminho de ferro ou os estudos de um porto de commercio, uma administração independente da direcção das obras publicas e até, ás vezes, dos proprios Governadores.

Não pode, nem deve, continuar tal abuso, que reduz as funcções de uma direcção de obras publicas a trabalhos locais, sem importancia nem utilidade que justifiquem o seu pessoal, e que, ao mesmo tempo, augmenta a despesa e os embaraços administrativos do Governo.

Não contentes com isso, sobre todas as obras, se formula aqui opinião e se não admite a das auctoridades locais.

Os resultados são bem explicados pelo Sr. Lanessan, referindo-se ao seu proprio país: «demoras sem fim na execução dos trabalhos, troca de correspondencia durante meses e annos, se o Ministro e o Comité das obras publicas (do ministerio) querem, antes de modificar, fazer comprovar *sur place* a opinião dos serviços coloniaes, ou então barbarismos de toda a especie introduzidos nos planos e orçamentos, se os poderes metropolitanos resolvem modificar estes ultimos de sua exclusiva auctoridade. Ver-se-ha apparecerem discussões interminaveis sob o melhor logar de construcção, sob o traçado das estradas e caminhos, sobre a profundidade e largura dos canaes, etc.»¹.

Os caminhos de ferro e os portos dão origem ás mais importantes obras publicas a construir, mas não são, nem podem ser, obras isoladas e desconexas com todas as outras necessarias ao desenvolvimento material de cada colonia. Da sua ligação entre todas, alem de todas as outras razões apresentadas, resulta a necessidade de lhe dar a mesma *unidade de direcção*.

Com estas palavras, não quero negar a vantagem de dar aos caminhos de ferro de uma colonia uma organização autonoma, quando elles, pelo seu numero e extensão, não possam receber impulso e linha de conducta de quem tenha de superintender noutra especie de obras. Mas o estudo da sua construcção, a fiscalização dos que forem dirigidos por empresas particulares, entra, sem duvida, nas attribuições de uma direcção de obras publicas, quando não haja já criada a *direcção dos caminhos de ferro*.

O que aqui se propõe não representa, de modo algum, uma innovação em materia de administração colonial, mas um systema seguido em varias colonias inglesas, como na Rhodesia².

De resto, nada impede dar, na organização da direcção das obras publicas, iniciativa e impulso especial ao serviço dos caminhos de ferro, concentrando numa repartição unica, da mesma direcção, tudo que diz respeito ás communicações por via ferrea.

Em resumo, as attribuições de uma direcção de obras publicas são:

1.º O estudo, pensado e minucioso, do *plano geral* das obras e melhoramentos materiaes necessarios, ou convenientes, para o pro-

¹ *Op. cit.*, pag. 273-274. Podia citar factos, succedidos no nosso país, aos quaes se applica, *ipsis verbis*, a acerada ironia do Sr. Lanessan.

² Vide *Reports on the administration of the Rhodesia*, 1897-98, pag. 4.

gresso ou estabilidade do desenvolvimento economico da colonia, seu policiamento, hygiene, etc.

2.º O estudo, construcção e reparação de todas as obras a seu cargo, como estradas, edificios publicos, pontes, obras hydraulicas, e eventualmente, caminhos de ferro e telegraphos;

3.º A organização annual do programma e orçamento das obras a começar, ou a continuar, nesse anno;

4.º A elaboração de todos os projectos e orçamentos de obras a construir, dentro do programma annual, ou fora d'elle, nos casos de urgencia.

Direcção do serviço de saude

O decreto de 13 de julho de 1895 define, muito bem, no seu artigo 1.º os fins a que deve satisfazer o serviço medico do ultramar, mas, admittindo, a pretexto de fiscalização technica, a correspondencia immediata entre as direcções do serviço de saude e a Direcção Geral do Ultramar, introduziu mais um novo elemento de diluição de auctridade do Governador, que tudo recommenda fortalecer. Comprehende-se que se queira concentrar no Ministerio documentos e relatorios que lhe permittam apreciar devidamente assumptos technicos de varias especialidades de serviço, mas para isso basta, como disposição organica, tornar obrigatoria a remessa, para o Ministerio, de todos os relatorios dos chefes d'esses serviços enviados ao Governo da provincia ultramarina, em vez de serem remettidos directamente á Direcção do Ultramar, conforme preceituam os artigos 36.º, 37.º e 38.º do decreto de 13 de julho. O que hoje é determinado priva os Governadores de conhecimentos muito uteis para a sua administração, difficulta o apparecimento rapido de providencias, muitas vezes dentro das possibilidades de um Governo ultramarino, e permite o fazerem-se insinuações ou queixas contra o primeiro magistrado da colonia, sem este as poder explicar ou justificar. A reorganização das obras publicas estabelece a disposição, que preconizo, e não se vê em que a tecnologia differente do serviço medico exija pratica opposta.

Pelos motivos já indicados, para outros serviços, não julgo conveniente embaraçar a actividade do chefe de serviço de saude com a direcção obrigada de um hospital, como estatue o ultimo decreto organico. Comprehende-se o fim economico da providencia e percebe-se que ella não apresenta inconveniente de maior, nas colonias pouco extensas e pouco povoadas, onde só exista um ou dois hospitaes, mas nas nossas grandes possessões de Angola e Moçambique, a direcção do serviço medico é só por si bastante—quando devidamente exercida—para absorver a actividade intellectual e material de um ho-

mem. Julgo, portanto, necessario, sobretudo para as colonias apontadas, a organização de uma *repartição de saude*, junto do Governo provincial, de onde effectivamente se *dirija* todo o serviço medico da provincia, e se centralizem informações, estatisticas, etc.

Direcção dos serviços marítimos

Em Moçambique e Angola, os *serviços marítimos*, de *policia dos portos, balisagem, pharolagem e pilotagem*, etc., devem ser centralizados numa unica direcção, com a sede na capital da colonia e imprimindo a todos estes importantes assumptos a mais necessaria unidade de vista e de direcção, isto sem offender a precisa iniciativa e auctoridade dos Governos subalternos.

Outros serviços provinciaes

Não cansarei a attenção dos leitores, repetindo sempre as mesmas considerações a respeito de todos os outros serviços provinciaes. Apenas me limitarei a dizer que alguns d'elles, como as *minas*, os correios e telegraphos, podem, frequentemente, ser *ligados a outros*; como, por exemplo, as minas ás obras publicas, e os correios ao secretariado geral, ou ás obras publicas.

De facto, os conhecimentos mineiros fazem hoje parte da bagagem scientifica de muitos dos nossos engenheiros e conductores, e poucas são as nossas colonias de reconhecida riqueza geologica. Se as esperanças concebidas a respeito de algumas regiões de Moçambique se tornarem em realidade, possivel é que se reconheça necessario organizar em direcção autonoma o serviço de minas, devendo todavia acrescentar que a Rhodesia, que tem já uma extensa industria mineira em elaboração, reuniu na mesma *direcção* as obras publicas e as minas.

Tambem não vejo a necessidade de organizar em serviço independente os correios e telegraphos de provincias ultramarinas, como S. Thomé e Guiné, mas comprehendo e acho vantajoso que esse serviço receba autonomia em Angola e Moçambique.

A *agrimensura* faz parte, na quasi totalidade das nossas colonias, do serviço de obras publicas. Sou partidario da organização separada de uma direcção d'estes serviços, pelo menos nas grandes colonias, como o Sr. Coronel Machado fez na India, comquanto que por esta direcção se proceda, não só aos trabalhos especiaes de medição de terrenos, levantamento de povoações e plantas parcellares de concessões, como a trabalhos de geodesia, topographia e á organização do

cadastro geometrico da colonia, á medida das possibilidades technicas e financeiras de que se for dispondo.

Nas outras colonias, deve, pelo menos, formar uma repartição ou secção distincta, na direcção das obras publicas.

Das missões que competem aos serviços não especificados em artigos separados, nada tenho a dizer, pois o enunciado dos seus titulos diz sufficientemente acêrca do que lhe fica a cargo.

Para concluir o que tenho a dizer sobre os serviços provinciaes, resta-me falar de uma anomalia que se dá na provincia de Moçambique com alguns dos chefes d'esses serviços, anomalia que teve, temporariamente, a sua razão de ser, mas que se não deve prolongar indefinidamente. Refiro-me á disposição que obriga os directores das alfandegas, obras publicas e, segundo creio, o dos correios, a residirem em povoação differente da sede do Governo Geral. Comprehende-se, embora não seja para recommendar, que não se colloquem na capital serviços de quasi absoluta independencia e viver muito privativo, como o Tribunal da Relação e o Governo Ecclesiastico, mas que os chefes de outros serviços, na immediata dependencia do Governador e que só por sua auctorização podem realmente fiscalizar e dirigir, residam longe e com deficientes communicações, é o que se não concebe, nem pode subsistir, sem demorar providencias necessarias, e sem produzir attrictos e confusões entre todos.

Se Lourenço Marques, pela sua importancia, exige a maior parte da attenção dos chefes dos mais importantes serviços, é porque Lourenço Marques deve ser a capital e não Moçambique. Mas se esta ultima cidade deve continuar no seu tradicional papel de cabeça de colonia, como alguns pretendem com valiosas razões, colloquem-se em Moçambique todos os chefes de serviços autonomos, embora haja de se organizar um pouco mais fortemente o pessoal subalterno d'esses serviços, de modo a Lourenço Marques dispor de todos os empregados necessarios ao seu maior desenvolvimento material, e aos chefes provinciaes poderem tambem inspeccionar, a meudo, essas suas mais importantes delegações, sem prejuizo para os estabelecimentos, que eventualmente dirijam por si proprios.

§ 4. Os serviços privativos nos Governos subalternos

Considerações geraes

A maior parte dos serviços que foram designados devem ter a sua representação nos Governos dos districtos. As regras dadas, para a constituição d'estes Governos, explicam já como estas representações

teem de funcionar. Não são organismos administrativos independentes do Governo districtal, que sobre todos elles terá competencia disciplinar e attribuições dirigentes.

O serviço technico nada terá a soffrer, pois em nome e como ordem do Governador da provincia serão transmittidas aos de districto as opiniões e conselhos dos chefes competentes, nessas materias.

De resto e apesar de absolutamente contrario á *correspondencia parallela*, não me repugna admittir que, em assumptos *exclusivamente technicos*, e de modo algum contendendo com a disciplina, disposição do pessoal e seu serviço, se consinta aos chefes provinciaes enviarem, *directamente*, aos seus delegados nos districtos, *instrucções*, que estes terão de cumprir-se não forem contrarias ás ordens em vigor do Governador do districto. Neste ultimo caso, estas devem prevalecer até resolução do Governador da provincia, *imediatamente* prevenido pelo Governador do districto e pelo chefe de serviço.

Ha uma differença essencial entre os serviços provinciaes e os districtaes. Os primeiros são *orgãos de direcção*; os segundos de *execução*.

Os chefes dos serviços provinciaes são uns *secretarios de Estado*, sem responsabilidade ministerial, que devem estar sempre em contacto com o Governador da provincia. Os chefes dos serviços districtaes não teem este caracteristico de iniciativa e de auctoridade.

Comprehende-se a *necessidade* do *despacho* directo para os primeiros, mas já esta não existe a respeito de muitos dos segundos. Comtudo é indispensavel fazer d'elles es intermediarios directos entre o Governo do districto e todos os outros agentes dos serviços, que elles representam.

É preciso, para assegurar a unidade de direcção que todos elles requerem, fazer-se a descentralização e a decomposição necessaria a cada serviço, por graus successivos, attribuindo-se a cada chefe districtal a direcção dos outros funcionarios do mesmo serviço e da execução material d'este.

Ora é exactamente o contrario que hoje succede. Por uma aberração curiosa, quasi todos os diplomas, aliás modernos, que teem reorganizado os serviços coloniaes (fazenda, obras publicas, saude, correios, etc.) mal falam, quando falam, dos districtos subalternos, *esquecendo-se* da existencia d'estes, ou parecendo suppor que elles apenas se destinam a tratar de *eleições* e da *policia das ruas*. Pois das nossas oito colonias quatro dividem-se em treze districtos subalternos e qualquer dos dez que pertencem ás duas grandes possessões tem maior extensão da que apresentam, juntas, todas as quatro provincias indivisas; muitos dos mesmos districtos igualam estas ultimas provin-

cias em responsabilidades politicas, civis e economicas, assim como em recursos financeiros.

O regulamento de fazenda chamou ao encarregado de fazenda do districto *escrivão de concelho*, o que já, só por si, constitue uma curiosa falta de methodismo; e, o que foi peor, nenhuma ligação definida estabeleceu entre duas *delegações de fazenda*, existentes no mesmo districto, desprezando assim um elemento de centralização e fiscalização, que muito facilitaria o trabalho da *repartição de fazenda provincial*.

Na reorganização das obras publicas não se fala em districtos.

O Governador subalterno, por esse documento, não tem a mais insignificante das attribuições sobre o assumpto, e, como chefe militar, portanto, não possui, á face da lei, *auctoridade sufficiente para mandar cair as paredes interiores de uma caserna*.

O decreto que reorganizou o serviço de saude tambem em nada se preoccupou com a existencia dos districtos, nem com a auctoridade que a elles preside. Já quero, segundo a falsa orientação a que tem obedecido a nossa legislação ultramarina, que se pusesse de parte a entidade do Governador subalterno, mas por que motivo desprezar um elemento de tanta valia, como seria um *delegado de saude* districtal, sobre o ponto de vista de informação scientifica e da simplificação administrativa? Reunindo-se na sede de cada districto as informações estatisticas, fazendo-se ali a distribuição do pessoal menor, estudando-se *in loco* as condições climatericas de cada uma d'estas importantes sub-divisões administrativas, facilitar-se-hia, d'um modo notavel, a missão de chefe de serviço de saude, o que permittiria uma bem melhor e proficua direcção.

Como disse, nem sempre será preciso representar todos os serviços provinciaes nos districtos.

Compreende-se que, em alguns d'elles, não haja serviço de minas, maritimo ou de alfandega. Noutros, em principio de existencia, não será preciso constituir, desde logo, todos elles de um modo independente. Mas alguns ha que, pela sua importancia, devem sempre ser organizados de uma maneira distincta e forte.

Estão neste caso, alem das secretarias civil e militar, a repartição de fazenda, a de saude, a das obras publicas. Logo que o districto comprehenda um porto de mar, de alguma concorrência, precisa de estabelecer a sua capitania do porto e se possuir população civilizada de importancia terá de organizar solidamente o serviço dos correios e o da agrimensura.

Um decreto recente, de 1 de novembro de 1899, criou o serviço de agronomia por districtos, de que terei de falar tambem aqui.

Vou expor os principios de organização dos principaes serviços districtaes. Serei resumido, pois assim me permitem as explicações já dadas a respeito dos Governos e dos serviços provinciaes.

Secretaria

À *Secretaria Civil* incumbem:

1.º A correspondencia com o Governo Geral e com todos os serviços do districto, preparação do relatorio do Governador, etc.

2.º O registo e informações do pessoal civil ao serviço no districto.

3.º A direcção sobre:

a) a *administração civil e politica*;

b) *negocios indigenas*;

c) *instrucção publica*.

Uma só *repartição* pode satisfazer a este serviço, havendo o cuidado de a sub-dividir em tres *secções*: a primeira encarregada do serviço de correspondencia, registo do pessoal e archivo do districto, a segunda do que diz respeito á *administração civil e politica e instrucção publica*, e a terceira *dos negocios indigenas*.

As informações *locaes* acêrca do *commercio e industria*, os negocios correntes sobre *assistencia publica*, seriam centralizados na segunda secção, com na primeira se preparariam as pouca numerosas estatisticas privativas da secretaria do districto, colleccionando e enviando, as que se *receberem* com destino á Secretaria Geral.

Fazenda

À *repartição de fazenda* do districto, dirigida por um funcionario designado por *chefe do serviço de fazenda do districto*, pertencerá:

1.º A fiscalização e processo de todas as receitas a cobrar e de as despesas a pagar pelo cofre do districto;

2.º A preparação do projecto de orçamento do districto;

3.º O estudo e informação, de todos os assumptos respeitantes á *fazenda publica* do districto;

4.º A organização das contas geraes do districto.

O serviço de *recebedoria e pagadoria*, quando não esteja a cargo do banco ou sua agencia, deve formar uma *repartição local*, subordinada ao *chefe de fazenda*.

Obras publicas

O serviço das obras publicas do districto deverá ser centralizado numa *repartição* ou *secção*, parece mais proprio o primeiro nome, di-

rigida, *quanto possível, por um engenheiro*, ou conductor experimentado e tendo parte do seu pessoal tecnico *espalhado* pelo districto, e não, como é mau costume em uso, *todo concentrado* na sede, fazendo projectos e orçamentos de obras, cuja direcção fica sempre a cargo do pessoal administrativo, em regra absolutamente incompetente para esta missão.

Serviço agronomico

O decreto de 9 de novembro de 1899 criou os serviços agronomicos, por districtos, nas nossas provincias ultramarinas. Esse decreto, que faz honra ao Ministro que o assignou, indica nos seus artigos 2.º e 7.º tudo que ha a entregar e a colher da organização d'esses serviços: *hortos experimentaes, missões agricolas, regimen das matas e florestas, fornecimento de sementes e plantas, elaboração e publicação das instrucções relativas ás culturas a iniciar ou desenvolver, exposições biennaes de productos agricolas*, taes são, em resumo, as principaes attribuições que o decreto marca á *agronomia* official de cada districto e que, até á saciedade, justificam a sua criação.

Parece-me que a este serviço deveria andar annexo o da *meteorologia*, tão completamente votada ao desprezo nas nossas colonias.

Para dirigir estes serviços, deverá haver em cada districto uma *repartição de agronomia*, tendo a seu cargo, alem dos deveres da direcção já indicados, centralizar todas as informações vindas do districto sobre agricultura, meteorologia, etc. Em cada sede de circumscripção administrativa, pelo menos, se deve estabelecer um *posto meteorologico*.

Tal deve ser a installação do serviço agronomico districtal que, de futuro, pode e deve ter maior desenvolvimento, pela criação de novas *estações e postos*, pois a extensão de cada districto impede que de um só d'estes estabelecimentos se possam tirar todos os conhecimentos necessarios á agricultura de todo elle.

Serviço marítimo

No porto principal de cada districto, provido de costa maritima, de lagos ou de vias fluviaes navegaveis, deve residir o chefe do serviço marítimo, ou capitão dos portos, dirigindo a policia, pilotagem, balisagem e pharolagem de toda a costa, portos marítimos e fluviaes. Em cada um dos outros portos, constituir-se-ha a respectiva *delegação*, a cargo, em regra, de funcionarios de outros serviços mais complexos, como o de administração, alfandega, etc.

Outros serviços

Muito pouco tenho a acrescentar acêrca dos outros serviços, cujas representações teem por fim, como já disse, superintendê-los e centralizá-los na sede de cada districto. Os chefes dessas representações ou delegações, como os das alfandegas, correios, saude, podem já accumular a direcção do serviço em todo o districto com o do estabelecimento situado na sua capital: alfandega, correio, hospital, etc.

Finalmente, o serviço de saude, que deve possuir *sempre* um *hospital*, poderá e deverá estabelecer, em locaes apropriados algumas *enfermarias* e, noutros, simples *ambulancias*. Quando, em capitulo posterior, tratar da *administração local* mais desenvolvidamente me hei de referir a estes estabelecimentos medicos.

Alem da *alfandega* da capital do districto, poderá haver *delegações*, *postos de despacho* e *postos fiscaes*, conforme as necessidades do serviço.

Os correios e telegraphos terão uma *direcção* na sede de *districto* e estações, em varios outros pontos.

CAPITULO III

Administração local

§ 1.º Circumscripções administrativas

Considerações geraes

As circumscripções administrativas, em que se subdividem as provincias e os districtos, variam de nome e de attribuições de colonia para colonia. Assim deve ser: no nome ha a respeitar a tradição, de singular influencia aos ouvidos de populações pouco civilizadas; nas attribuições ha a attender ao grau de civilização e de desenvolvimento das populações governadas, aos seus instinctos e aos seus habitos de raça.

Pouca importa estabelecer nomes em trabalho, como este, de generalidades administrativas, mas, pelo contrario, é de toda a vantagem definir os *typos geraes*, dentro dos quaes teem cabida as variedades de attribuições referidas.

Ha, de principio, um grau de criterio a empregar para estabelecer esses *typos*: é a necessidade, ou não necessidade, de outhorgar *instituições municipaes* ás populações das sub-divisões administrativas.

Como se sabe, embora as *instituições municipaes* representem o primeiro grau de um Governo liberal ou — para empregar a expressão tão querida a Molinari — de um *self government*, nem sempre se reúnem, nos centros civilizados das colonias, as condições necessarias para a sua criação e sustentação. Ou falta de recursos proprios, ou falta de individuos competentes, muitos d'esses centros tem de recorrer á *tutela* absorvente do Governo provincial ou districtal, em tudo que respeita á administração municipal.

D'estas considerações deriva a necessidade de subdividir os typos da circumscripção administrativa, a applicar aos centros de população civilizada do nosso ultramar.

Para usar de palavras consagradas pelo nosso grande historiador, denominaremos estes dois sub-typos por :

a) *Municipios perfectos* ;

b) *Municipios imperfectos* ;

reunindo ambos na designação incorrecta, mas não falsa, de *circumscripções urbanas*.

Estes centros civilizados representam, infelizmente, a parte minima do nosso imperio colonial. Quasi todos collocados no litoral, como descendentes das antigas *feitorias* em que se resumia grande parte do nosso dominio africano, deixam para o interior países inteiros, de população selvagem ou absolutamente barbara, á qual se misturaram, alem dos funcionarios, negociantes sertanejos de habitos rudes e, ás vezes, de indole tão bravia como os indigenas com quem traficam.

Para estes territorios, sem sensivel população branca, todo o arremedo de *instituições municipaes* representa uma irrisão, não inoffensiva, porque arrastará um desperdicio certo dos dinheiros publicos e uma segura anarchia de administração. Aqui, como veremos mais de espaço, devem-se concentrar todos os poderes no chefe administrativo ao mesmo tempo administrador civil e chefe militar; exactor de fazenda e juiz. A este segundo typo applicarei o nome, pouco exacto, mas sufficientemente claro, para esta exposição, de *circumscripção indigena*.

Como é o typo mais geral, e o da organização mais simples, por elle começarei o estudo da administração local, deixando para parographo especial o que diz respeito ás *instituições municipaes*.

Circumscripção indigena

Na nossa terrivel mania assimiladora, no nosso prurido de liberdade e igualdade civil e politica, para todos os habitantes sobre o

quaes ondeia a bandeira portuguesa, temos indo estendendo, successivamente e sem descanso, as instituições democraticas do nosso regimen politico aos sitios mais longinquos das nossas colonias. Perdendo de vista o fim humanitario e justo d'essas instituições, e guiando-se apenas pela apparencia exterior, pela letra enganosa da sua escrita, teem-se convencido os nossos legisladores para o ultramar que applicando a *mesma lei* a todos os habitantes de uma colonia se obtinha a desejada *igualdade* d'elles todos perante essa lei.

Quanto enganosa doutrina, quanta extemporanea medida não tem tido origem nessa falsa idéa?

Pois homens de usos muito differentes, de instinctos muitas vezes antagonicos, de civilizações muito diversas, podem considerar de *igual modo* a lei, que a todos se applica indistinctamente? O que ella tem, para uns, de bom, de moral e de justo, encerra, para os outros, de injusto, de immoral e de nocivo, e a *igualdade* da lei produz a maior *desigualdade possivel de condições, perante ella*.

Um dramaturgo allemão, explorando factos conhecidos, mostrou o que tem de convencional a noção da *honra*. O que num país é considerado como a ultima das affrontas passa no outro pela maior das distincções. O que se dá com a *honra* succede com a *religião*, com as idéas de *propriedade*, de *trabalho*, de *familia*, etc.

Encarar do mesmo modo, num *codigo* commum, o que tão differentemente é encarado por povos differentes, não é só obra inutil, é trabalho impossivel ou, pelo menos, nefasto.

Portanto, antes de *igualar a lei*, torna-se necessario *igualar* os homens a quem ella tem de ser applicada, dando-lhes os mesmos sentimentos, os mesmos habitos e a mesma civilização.

É isto possivel? Não o sei, mas, se o for, só será realidade em epoca muito longinqua e indeterminada.

Por enquanto, é preciso, nas nossas possessões, a existencia de, pelo menos, dois *estatutos civis e politicos*: um *europcu* e outro *indigena*¹.

Não quer isto dizer que seja interdicto a *todos* os indigenas o *estatuto europcu*, mas isso depende da sua instrucção e dos seus habitos. Os pretos das Antilhas inglesas teem hoje a mesma *igualdade civil e politica* com os brancos habitantes d'essas ilhas.

¹ Bem sei que ha *diplomas officiaes* mandando *observar os usos e costumes indigenas* para a applicação da lei civil e penal, mas na realidade, por falta de sufficiente regulamento e aclaração, tão salutar principio é quasi letra morta. Os chefes administrativos lá vão julgando os casos leves, mas tratando-se de um *assassinio*, por exemplo, remettem o delinquente para o juiz de direito, que con-

Ha quem diga que esta emancipação politica em massa foi mais prejudicial do que util, mas, admittindo a sua opportuna introduccão, pergunta-se: existem, entre nós, populações africanas em circumstancias identicas? Creio que não.

Não tratarei aqui de definir o que deve ser esse *estatuto indigena*, que ha de variar de colonia para colonia e, em cada uma, de região para região, mas, estudando a *organização* das auctoridades encarregadas de o applicar, incidentalmente irei pondo em relevo os principios em que esse *estatuto* se baseia.

Em relatorio por mim apresentado ao Governador Geral de Moçambique, em 8 de março de 1898, disse eu, referindo-me ao assumpto, o seguinte: «A divisão e a independencia dos poderes do Estado, que fazem o ideal de tanta civilização moderna, são absolutamente contrarias ao espirito das sociedades primitivas e até de muito organismo social mais adeantado. Sobretudo para o barbaro ou para o selvagem é absolutamente incomprehensivel que o homem que o administra o não possa julgar, que o encarregado de policiar o territorio não seja, ao mesmo tempo, o que recebe os seus impostos e as suas queixas.....»

A auctoridade para os negros deve, pois, ser ao mesmo tempo *administrativa, judicial e militar*».

Isto é, o caracteristico principal do Governo das tribus selvagens ou barbaras é o de ser *unitario*. Não basta, porem, esta *unidade* ou concentração de *mandar*, e torna-se preciso que esse *mandar* seja *energico*.

Não se trata, pois, de um regimen de *liberdade* politica ou civil, incompativel com o grau de civilização das tribus africanas, mas sim de um Governo de forte e expansiva tutela. É Molinari que, no seu admiravel estudo do *Mecanismo do Governo das sociedades*, resume a necessidade d'essa tutela, nos trechos e periodos que não resisto a transcrever: «O espectáculo dos *Pelles Vermelhas* e de outros povos selvagens, que morrem ao contacto da civilização como se ella lhe communicasse a peste, os negros emancipados sem transição e aos quaes o *self government* tinha sido mais funesto do que lhe foi a escravidão,

demna e julga, *pela nossa lei*, um *delicto* tão differentemente encarado pelos indigenas.

Uma eleição parlamentar não faz parte dos usos dos africanos ou asiaticos. Comtudo os chefes administrativos, por ordem superior, *arrebanham* os seus *pretinhos* para os levar á urna, ou dispensam-se d'este trabalho, forjando *votações* d'esses mesmos *pretinhos*. E, como estes, muitos outros casos tão picarescos como pungentes.

emfim, as classes pauperizadas que não chegam a alcançar os meios de existencia no seio das mais ricas sociedades do globo: este espectáculo tão saliente e tão lamentavel não deveria abrir os olhos vendados pelo espirito de systema? Não attesta elle, de uma maneira bem clara, que o *self government* applicado a raças e a individualidades sem a capacidade precisa para o exercer, constitue um *prejuizo* mais grave ainda, porque é mais destruidor, do que a tutela infligida ás raças e ás individualidades capazes para o *self government*?¹

Oliveira Martins, no seu luminoso modo de expor as doutrinas scientificas e as illações do seu privilegiado pensamento, mostra-nos, de uma maneira irrefutavel, o erro grosseiro e perigoso de considerar igual, perante a lei, o civilizado europeu e o selvagem habitante do sertão africano. As razões anthropologicas, as razões sociaes, mostrando a disparidade de caracteres ethnicos, de usos e de instinctos e a inferioridade manifesta do selvagem, evidenciam a necessidade de applicar diferentes systemas de Governo a raças tão diversas e de manter nas mãos dos mais civilizados, como dos mais dignos, a tutela dos mais selvagens e primitivos, como de uma classe desgraçada ou incompleta da sociedade humana².

Que esta tutela tem de ser justa, humanitaria e civilizadora, eis uma conclusão que nem é licito discutir nem necessario defender.

Por outro lado, compulsando a historia, veremos sempre, como systema a applicar aos povos ou tribus conquistadas, o Governo *unitario* e *tutelar*, o Governo *despotico*.

Ora nós temos tribus insubmissas, ou antes independentes, ás portas do Governo Geral de Moçambique: um terço da Zambesia não reconhecendo a nossa lei. Grande parte do territorio do sul de Moçambique só é *nosso* depois de 1895. É de alguns annos, tambem, a occupação do Bihé, do Libollo e de outras regiões de Angola, muito longe ainda das afastadas terras da Lunda, de Lobale e Barotze, que para nós reclamamos, com justas razões. Na pequena possessão da Guiné o *nosso dominio*, a *nossa lei*, não ultrapassa, em muitos sitios, as portas das *tranqueiras* com que protegemos os nossos portos. Em Timor, apesar de guerras repetidas, não temos dominio firmado sobre muitas tribus, habitando a parte da ilha que nos pertence.

Que mais triste evidencia poderá provar a necessidade de orga-

¹ *L'Evolution économique au XIX siècle*, par Molinari. Paris, Reinwald, 1880, pag. 304.

² *O Brasil e as Colonias*, pag. 283 e seguintes.

nizar como povos conquistados as tribus indigenas ha pouco avassalladas ou por avassallar?

Um *proconsul* romano era, simultaneamente, um magistrado judicial, um administrador civil, um chefe militar ¹.

A mesma especie de governo nos apresentam as nações barbaras que invadiram o imperio romano. «Os francos, diz um dos mais eruditos auctores da França contemporanea, não reconheciam nas suas instituições sociaes senão as formas militares. Os chefes *sentenciavam* de espada á cinta. Um *escudo* indicava o logar das sessões do tribunal ²».

Nos nossos dias, vemos ainda todas ou quasi todas as numerosas e importantes agremiações *cossacas* viverem sob o regimen *unitario*, concentrando-se na auctoridade militar todos os poderes de administrar, julgar e condemnar.

Os exemplos apontados teem por fim demonstrar, de uma maneira palpavel, que a identicas formas de civilização correspondem identicos processos de governo.

E, como Molinari o demonstra, no luminoso estudo a que já me referi, este *mecanismo de Governo* é sempre, e ao fim de tentativas e ensaios inherentes a cada mudança, o que convem ao estado social a que corresponde.

É certo que o grau da civilização e do progresso social das *provincias* proconsulares romanas, das tribus *cossacas* de agora e até mesmo dos francos de Klovis, é muito superior ao dos povos africanos que reconhecem o nosso dominio e isso até certo ponto invalidaria as considerações anteriores, se o espectáculo que elles nos offerecem, enquanto são independentes, nos não viesse provar que a auctoridade se exerce ahi de forma analoga e pelo mesmo modo *unitario*, que acima foi indicado.

De facto, o que eu conheço *de visu* e por intermedio dos mais reputados publicistas e viajantes mostra-me que em toda a Africa os regulos exercem um poder absoluto, sendo ao mesmo tempo os supremos juizes, as primeiras auctoridades politicas e os chefes militares incontestados das suas tribus.

Estas considerações teem levado outras nações colonizadoras a organizar a sua administração indigena, concentrando os poderes de

¹ Vide *Histoire Romaine*, par Duruy. Paris, Hachette, 1889, pag. 167.— *Histoire romaine*, par Mommsen, traduction par De Guerle. Paris, Marpon et Flammarion, 1882, tom. II, pag. 272.

² *Le Danger des Milices*, par Lewal.

nizar como povos conquistados as tribus indigenas ha pouco avassalladas ou por avassallar?

Um *proconsul* romano era, simultaneamente, um magistrado judicial, um administrador civil, um chefe militar ¹.

A mesma especie de governo nos apresentam as nações barbaras que invadiram o imperio romano. «Os francos, diz um dos mais eruditos auctores da França contemporanea, não reconheciam nas suas instituições sociaes senão as formas militares. Os chefes *sentenciavam* de espada á cinta. Um *escudo* indicava o logar das sessões do tribunal ²».

Nos nossos dias, vemos ainda todas ou quasi todas as numerosas e importantes agremiações *cossacas* viverem sob o regimen *unitario*, concentrando-se na auctoridade militar todos os poderes de administrar, julgar e condemnar.

Os exemplos apontados teem por fim demonstrar, de uma maneira palpavel, que a identicas formas de civilização correspondem identicos processos de governo.

E, como Molinari o demonstra, no luminoso estudo a que já me referi, este *mecanismo de Governo* é sempre, e ao fim de tentativas e ensaios inherentes a cada mudança, o que convem ao estado social a que corresponde.

É certo que o grau da civilização e do progresso social das *provincias* proconsulares romanas, das tribus *cossacas* de agora e até mesmo dos francos de Klovis, é muito superior ao dos povos africanos que reconhecem o nosso dominio e isso até certo ponto invalidaria as considerações anteriores, se o espectáculo que elles nos offerecem, emquanto são independentes, nos não viesse provar que a auctoridade se exerce ahi de forma analoga e pelo mesmo modo *unitario*, que acima foi indicado.

De facto, o que eu conheço *de visu* e por intermedio dos mais reputados publicistas e viajantes mostra-me que em toda a Africa os regulos exercem um poder absoluto, sendo ao mesmo tempo os supremos juizes, as primeiras auctoridades politicas e os chefes militares incontestados das suas tribus.

Estas considerações teem levado outras nações colonizadoras a organizar a sua administração indigena, concentrando os poderes de

¹ Vide *Histoire Romaine*, par Duruy. Paris, Hachette, 1889, pag. 167.—*Histoire romaine*, par Mommsen, traduction par De Guerle. Paris, Marpon et Flammarion, 1882, tom. II, pag. 272.

² *Le Danger des Milices*, par Lewal.

julgar e administrar na mesma auctoridade. Isto, é claro, com excepções, nem sempre justificaveis, e com temperamentos exigidos pelo feito muito mais humanitario da civilização moderna.

Os *district collectors* da India inglesa reúnem, ás suas funcções administrativas, faculdades judicias de importancia e são, ao mesmo tempo, agentes do fisco ¹.

Os *collectors* da British Central Africa, segundo o dizer do proprio fundador do protectorado, superintendem na cobrança dos direitos aduaneiros, como na distribuição e cobrança dos impostos indigenas; dirigem a politica civil do seu districto; administram a justiça aos europeus e entre europeus e indigenas; superintendem na administração da justiça indigena; e actuam geralmente como funcionarios politicos e *tribunos* do povo. Em todos os casos civis são supremos no seu districto e só subordinados ao *commissario* geral ².

Os *district commissioners* da Costa do Ouro, Lagos e Serra Leoa, alem de administradores civis, são tambem magistrados judicias ³. Os *assistant commissioners* da Bechuana e do Basuto teem igualmente funcções judicias e para elles podem appellar os indigenas, das sentenças dos seus chefes ⁴. O mesmo succede na Colonia do Cabo, apesar da população ser, em grande parte, civilizada, e na Rhodesia ⁵, onde só ha excepção para as duas capitães (Salisbury e Bulawayo).

Deve-se notar que neste ultima colonia, ha uma auctoridade especial, os *native commissioners*, que, exercendo multipla auctoridade sobre os indigenas, como cobradores do imposto, recenseadores e até de conciliadores nas suas disputas, não são, comtudo, magistrados judicias ⁶. Não sei bem em que se baseia a excepção, mas conheço a opinião importante do *chief native commissioner* da Machona, o Sr. Taberer, que sobre o assumpto diz as seguintes palavras: «como regra, os indigenas promptamente se conformam com as decisões dos *commissarios de indigenas*, mas ha casos em que não. Quando isto acontece preferem abandonar a questão e levá-la perante um magistrado. Na maior parte dos casos não objectariam a appellar para o *commissario* chefe, que elles conhecem e em quem, em regra, teem confiança. . . Todos os indigenas se habituam a considerá-lo (o *commissario* chefe) como seu

¹ Sir G. Strachey, *op. cit.*, 264.

² *British Central Africa*, 153.

³ *The Colonial Office List*, 1899, 140, 161.

⁴ *Idem*, pag. 239 e 240.

⁵ *Idem*, pag. 96 e 243.

⁶ *Reports on the Administration of the Rhodesia*, 1897-1898, pag. 3.

chefe e torna-se muito necessario que elle seja investido do poder judicial a fim de tornar obrigatorias as suas decisões... Poderes semelhantes deviam ser entregues aos commissarios que fossem idoneos»¹.

Vê-se, portanto, que esta excepção á regra inglesa, de confiar ao mesmo individuo a auctoridade civil e judicial sobre indigenas, não é feliz e dá origem a reclamações justificadas.

Como já tive occasião de dizer, os hollandeses conservaram toda a organização politica indigena e aos chefes indigenas todos os poderes absolutos que elles já possuíam, mas como, a respeito de todos os assumptos, os *residentes impõem* os seus conselhos e as suas recommendações, são estes funcionarios europeus, na verdade, os supremos magistrados administrativos e judiciaes dos indigenas asiaticos sob o dominio hollandês.

Em França, onde a tendencia *assimiladora* se manifesta sempre cedo de mais, subdivide-se, em muitas colonias, a administração local indigena por dois magistrados, o civil e o judicial. Comtudo, no sertão do Senegal e Soldão, na Guiné e no Congo e em Madagascar, teem-se attribuido as funções judicarias do 1.º grau ao administrador civil, e um jurisconsulto francês reclama esta reunião de poderes para toda a auctoridade administrativa do interior².

É ainda um outro auctor francês que declara que «os indigenas só imperfeitamente podem comprehender a vantagem da separação de poderes...»³.

É claro que a auctoridade do chefe da administração indigena tem de ser sujeita á appellação de outro poder superior, quer em materia politica ou administrativa, quer em materia judiciaria.

No primeiro caso, recorrer-se-ha para o Governador do districto ou da provincia, suprema auctoridade no assumpto, e, no segundo, para os tribunaes superiores.

Sem embargo da preconizada concentração de poderes, é já possível, neste grau superior de hierarchia, fazer a separação dos dois, judiciario e administrativo, visto que ella se faz longe dos olhos dos indigenas que a elles recorrem, o que attenua os inconvenientes apontados.

Convem tambem notar que a auctoridade judicial do chefe de uma *circumscripção indigena* não deve, na maioria dos casos, annullar a dos chefes indigenas sob sua jurisdicção.

¹ *Reports on the Administration of the Rhodesia*, 1897-1898, pag. 206.

² Girault, *Principes de colonisation*, pag. 409.

³ Vide Petit, *op. cit.*, vol. 2.º, pag. 319.

Estudarei mais detalhadamente o funcionamento do regimen judiciario do ultramar e para ahi reservo o que sobre o assumpto tenho ainda a dizer.

Por agora, o preciso era assentar na necessidade de dar funcções judiciaes aos chefes das *circumscripções*, e essa necessidade, segundo creio, está plenamente justificada.

As suas funcções, puramente *administrativas*, são muito diversas das de um *administrador* de um concelho metropolitano, porque, alem do serviço de *policia* e de *administração civil* que a estes incumbe, teem ainda a seu cargo uma importante missão *politica*, qual é a de manter as boas relações com os chefes indigenas das suas circumscripções, conseguir d'elles obediencia e tranquillidade, intervir nos pleitos — questões de fronteiras, de successão ou de outros quaesquer agravos; numa palavra, adquirir sobre todos os seus administrados uma dominadora, respeitada e estimada influencia.

Pertence-lhe ainda uma missão de directa superintendencia sobre todos os serviços publicos, representados na sua circumscripção, em virtude do principio que tantas vezes tem sido posto em relevo no decorrer d'este trabalho: *descentralização de auctoridade de grau em grau da hierarchia administrativa, concentração de poderes em cada um d'esses graus successivos*.

As considerações em que baseei a necessidade d'essa concentração de poderes, nas mãos do Governador do districto, aquellas com que justifiquei a existencia de uma *auctoridade unitaria* para a administração indigena, dispensam outra demonstração, pois, se o empregado da fazenda e o das obras publicas, etc., fossem independentes do chefe da circumscripção, destruiam-se os principios postos em evidencia e com elles o prestigio do chefe da circumscripção, que tanto importa conservar e augmentar¹.

Nem todos os serviços districtaes precisarão de ser representados em todas as *circumscripções indigenas*, e alguns ha que, pelo seu pequeno desenvolvimento, podem ser desempenhados pelos empregados administrativos; assim, por exemplo, se o movimento de fundos é insignificante pode o serviço de fazenda ser desempenhado por um d'estes empregados, e até pelo proprio chefe, e esta é, como já vimos,

¹ O general Gallieni, referindo-se á divisão das *provincias* malgaches em *circulos* e estes em sectores, por elle ordenada em Madagascar, e, por iniciativa d'elle, posta em vigor no Soldão e Tonkin, acrescenta que esta divisão era baseada, antes de tudo, nos principios de unidade de acção e direcção em cada uma d'estas divisões territoriaes e tambem sobre a inteira responsabilidade, sob todos os pontos de vista, deixada aos seus respectivos chefes. *Op. cit.*, pag. 23.

a regra seguida na Africa Central inglesa e em muitas das outras colonias inglesas. Se o serviço das *obras publicas* se limitar — como é o caso commum — á abertura e conservação dos caminhos sertanejos (carreiros de pé posto e grosseiras carreiteiras) tambem não será preciso incumbi-lo a empregado technico. O *correio*, em regra geral, estará a cargo de qualquer dos empregados administrativos, visto que pelo seu pequeno movimento não exige, nem muitas horas de trabalho, nem muito desembaraçado de expediente.

O chefe de uma *circumscripção indigena* é um funcionario de ordem elevada, *directa e unicamente* subordinado ao Governador do districto, quando o haja, ou, no caso contrario, ao da provincia, mas pode e deve ter correspondencia especial com todos os chefes de serviço, districtaes ou provinciaes, acêrca dos assumptos que a esses serviços e á sua circumscripção respeitam.

Falei ainda na auctoridade *militar* do chefe da *circumscripção indigena*; devo explicar que o *principio* da auctoridade *unitaria* tem de soffrer aqui alguns temperamentos, por causa de outro principio, ao qual não se attenta sem grave prejuizo e perigo, o do *respeito pela hierarchia militar*.

As tropas *regulares*, destacadas na circumscripção, podem ter commandantes mais graduados ou antigos do que o chefe de circumscripção, ou então este pode pertencer á classe civil: em qualquer dos casos apontados, *subordinar* directamente esses commandantes a este chefe seria offender, como disse, o respeito pela hierarchia militar, que forma a base da disciplina dos exercitos.

É certo que igual consideração não foi tomada em linha de conta na organização dos Governos de provincia e de districto, mas aqui o grau de importancia das funcções do Governador não só justifica, como exige que a elle se dê o commando de todas as tropas em serviço no territorio que administra.

Já o mesmo não succede no caso de que se trata e não parece necessario, nem conveniente, investir o chefe de circumscripção de uma auctoridade militar superior á do seu grau, a respeito das forças regulares que a guarnecem. A collocação d'estas forças obedece a razões superiores de ordem, vantagens militares e politicas e não deve mesmo ser alterada, a seu talante, pelo chefe administrativo. Basta que, nos casos urgicos, as suas *requisições* sejam sempre acatadas pelos commandantes das tropas regulares, que só podem justificar uma recusa, quando a acquiescencia importe o *abandono*, ou *perigo imminente*, do posto ou postos confiados á sua guarda. É tambem claro que, se o chefe da circumscripção tiver patente militar mais elevada do que a do commandante das tropas regulares ali em serviço, pas-

sará a ter sobre ellas uma acção directa, deixando, já se vê, os detalhes da administração militar, instrucção e policia dos quartéis, para os commandantes das unidades.

Ha, porem, uma especie de *auctoridade militar* — e essa é a que importa ao nosso caso — que deve permanecer *intacta* nas mãos do chefe da circumscripção: é o commando eventual dos *contingentes irregulares*. Este commando é que representa aos olhos dos indigenas a *unificação* de poderes nas mãos da auctoridade que o administra e que deve ser, ao mesmo tempo, a pessoa mais idonea para o exercer, pelo prestigio de que está revestida e pelo conhecimento dos homens que commanda.

O auctor d'este trabalho, governando o districto de Moçambique e já convencido da verdade dos principios administrativos que aqui advoga, fez uma especie de *regulamento* para a administração dos territorios *indigenas* a seu cargo, que nelles se baseava. O acolhimento que esse trabalho teve e a sua adopção provam-me que estas idéas foram partilhadas por alguns dos homens de mais alta reputação no nosso functionalismo colonial e asseguram-me, ao mesmo tempo, da justeza dos raciocinios d'onde deduzi os principios alludidos ¹.

Socorro-me a esse trabalho, para finalizar o que tenho ainda a dizer sobre *circumscripções indigenas*, ² e que não é mais do que uma rapida enumeração das *funções exercidas* pelos seus chefes.

1.^a Direcção da *politica indigena*, comprehendendo:

a) O estudo permanente e *informações acêrca* dos usos e costumes das tribus que administra;

¹ O *regulamento* e o *relatorio justificativo* foram enviados ao Governador Geral interino o Sr. Dr. Balthazar Cabral, que é uma viva intelligencia e foi um funcionario de rara actividade e bom criterio. Este senhor accusou a sua recepção, em termos extremamente lisonjeiros para o seu auctor, e submetteu-o logo á discussão em Conselho de Governo. D'essa discussão resultou a *modificação do capitulo Administração da justiça a indigenas, conservando-se o principio fundamental que eu tinha em vista e que era dar funções judiciaes aos chefes das circumscripções*. O resto, depois de ligeirissimas modificações de redacção, foi approvedo na integra, tendo recebido o constante apoio do Sr. Conselheiro Reis e Lima, hoje *Presidente* da Relação judicial de Moçambique, magistrado que allia a uma vastissima erudição o mais completo conhecimento da provincia de Moçambique.

Foi este trabalho que mereceu ao Major Mousinho (no seu livro *Moçambique*, pag. 183-184) ser considerado como o *maior passo* dado para a *applicação aos povos indigenas de um systema de governo adequado ao seu estado de civilização*.

² Publicado no *Boletim Official* de Moçambique, n.º 15, de 9 de abril de 1898.

b) A diligencia para ir conseguindo uma abolição gradual e opportuna dos costumes crueis ou anti-hygienicos ;

c) A intervenção efficaz, mas suave, nas nomeações e destituições dos regulos indigenas ou dos seus grandes ;

d) A conciliação entre regulos acêrca de questões de fronteira, dominio, etc.

2.º Administração civil, comprehendendo, alem das funcções designadas pelo Codigo Administrativo e compatíveis com a sua situação, o seguinte :

a) A manutenção da ordem ;

b) A *policia* do territorio por meio das suas repetidas viagens ou dos seus delegados e pelas *patrulhas* de policia militar, civil ou milicias :

c) *Desarmamento* gradual das populações submettidas ;

d) Regulamentação das *queimadas*, de modo a prevenir a desarborização intensa, tão prejudicial ao clima e ás culturas ;

e) A vigilancia sobre os estrangeiros ;

f) A alçada sobre vadios e desertores, que pode capturar e fazer alistar nos corpos *disciplinares* da provincia ;

g) O *censo* da população ;

h) A vigilancia sobre a *caça* e *pesca* e outros regulamentos administrativos.

3.º O serviço de *fazenda*, comprehendendo a *fiscalização* sobre a cobrança dos impostos e pagamentos de despesas, sobretudo do que diz respeito ao *imposto indigena* (de capitação ou de palhota).

4.º A superintendencia sobre *correios* e *telegraphos*, comprehendendo a *fiscalização* relativa á execução d'este serviço e especialmente á regularização do transporte das malas e serviço de estações telegraphicas.

5.º O serviço das *obras publicas*, comprehendendo, alem da fiscalização geral sobre o procedimento do pessoal trabalhando na circumscripção, a direcção de varias obras elementares, sobretudo a conservação dos caminhos existentes e abertura de novos que forem julgados necessarios.

6.º O serviço de *agrimensura*, em que, alem da superintendencia ordinaria sobre o mesmo, lhe competirá especialmente :

a) O risco das povoações *indigenas* a formar junto dos pontos occupados do territorio :

b) A collecção e remessa dos seus itinerarios e dos seus empregados, quando estes se não façam por caminhos já traçados nas cartas da região ;

c) O levantamento topographico dos locais occupados pelos postos.

7.º Compete ainda aos chefes das *circumscripções* o estabelecimento de hortas ou campos de cultura, junto dos pontos occupados, e o estudo continuado e informação constante acêrca da agricultura indigena, assim como do commercio e industria das tribus administradas, incitando-as, pelo conselho e pelo exemplo, á modificação dos seus primitivos processos.

8.º A *jurislicção militar* na maneira já indicada.

Como se vê por esta enumeração, é preciso que o chefe da circumscripção seja ao mesmo tempo: «legista, *comptable*, habil escriptor e official. Tambem deve possuir numerosos conhecimentos de agricultura, de economia politica e de engenheiro». Tal é a opinião de um dos mais notaveis historiadores da India².

«O que não quer dizer, acrescenta outro illustre funcionario da India, que se exija do magistrado *collector* uma sciencia universal, mas sim que isto significa ser elle o principal agente para toda a administração executiva do districto³».

Conclue-se que a escolha dos chefes de circumscripção tem de ser severa e dirigida por um criterio scientifico. A seu tempo estudaremos o recrutamento e a promoção dos funcionarios coloniaes, pelo que me limito, por agora, a esta simples observação, tendo por fim mostrar que não me passa *desapercebida* a necessidade de acompanhar este novo *regimen colonial* de uma melhor *selecção* do seu *funcionalismo*.

Circumscripções urbanas

Os chefes das *circumscripções urbanas* teem, naturalmente, limitado o seu campo de acção pelo encontro das suas attribuições com as entregues ás corporações municipaes. Mas, aparte esta restricção, devem possuir toda a restante auctoridade dos outros chefes administrativos.

É bem de ver que, na sede do districto, ou provincia, os serviços especiaes ou technicos, como fazenda, obras publicas, correio, etc., saem da sua fiscalização directa, passando a ser immediatamente dirigidos pelos respectivos chefes sob a superintendencia do Governador.

É ainda para notar que comprehendendo-se, em regra geral, população *indigena* nas circumscripções urbanas, convem attribuir aos seus chefes faculdades judiciaes, sobre essa população.

⁴ Sir W. Hunter, citado por Strachey, *op. cit.*, pag. 265.

⁵ Strachey, *ibid.*, pag. 265.

Por conhecimento pessoal, sei que a acção conciliadora e de policia dos administradores dos nossos concelhos ultramarinos mais civilizados não tem dado os resultados desejaveis, porque os indigenas, que a elles apresentam as suas queixas e que facilmente se submettem ás suas decisões, duvidam levar ao conhecimento d'estas auctoridades factos mais graves, importando a acção do poder judicial, porque temem as delongas inevitaveis dos *tribunaes* regulares e nem sempre percebem o valor dos castigos applicados pelos mesmos.

Parece-me, por isso, indispensavel, como elemento de prestigio para a auctoridade administrativa e mais facil e mais conforme administração da justiça a indigenas, dar *alçada* judicial *indigena* aos chefes das circumscripções urbanas, embora essa *alçada*, nas cabeças de comarca, seja sensivelmente inferior á dos chefes das circumscripções do interior.

§ 2.º Instituições municipaes

Considerações geraes

Não vem a proposito, em tão modesto trabalho, fazer a resenha, embora resumida, do desenvolvimento dos municipios.

É conhecido que a *cidade* foi a primeira forma do *Estado*, tal como hoje o comprehendem as nações da Europa ¹.

É por todos sabido que Roma, a *cidade* por excellencia, absorvendo em si propria todos os poderes administrativos dos povos vencidos ou alliados, destruiu o velho *municipalismo* italiano, de espirito particularista e nimiamente estreito ². Mas, impossibilitada de governar toda essa mesma Italia com os magistrados romanos, e não podendo *politicamente* applicar-lhe o systema arbitrario e despotico das provincias proconsulares, creou uma nova forma de *municipios*, organizando estas communidades como *unidades politicas* subordinadas ao Estado ³, em vez de serem, ellas proprias, *Estados* estranhos e rivaes; como eram nos tempos anteriores da Grecia e da Italia ⁴.

Pertença, ou não, a Sylla esta medida politica, é certo que ella marca uma etape formidavel no desenvolvimento das funcções e aptidões do Estado.

¹ Oliveira Martins, *Quadro das instituições primitivas*, pag. 235.— *La Cité Antique*, par Fustel de Coulanges, pag. 150.

² Fustel de Coulanges, *op. cit.*, pag. 443.

³ Mommsen, *op. cit.*, tom. v, pag. 194

⁴ Fustel de Coulanges, *op. cit.*, pag. 237 e 247.

A esta forma do *município* romano se soccorreram as populações da Idade-Media, buscando abrigo contra as demasias do Feudalismo, e ainda hoje as municipalidades modernas, por muitas das suas funções administrativas, se filiam na velha idéa municipal da Italia, no tempo de Sylla.

Para a escola allemã de Julius Faucher, a *communa* ou *município* não deve ser hoje mais do que um organismo puramente economico, fazendo *troca* com os particulares dos seus serviços, por pagamento de taxas especiaes.

Para outros, como o Sr. Leroy Beaulieu, os *municípios* tem a mesma natureza do Estado e constituem, de facto, *Estados subalternos* ou *subordinados*, pois, com o Estado, dispõem de um duplo poder de pressão: o poder regulamentar e o poder fiscal.

Agrada-me mais esta segunda opinião, mas, apesar d'isso, direi que mal irá ao legislador colonial introduzir o *município*, com poder de o *taxar* e de o *regulamentar*, onde não houver recursos financeiros ou capacidades eleitoraes sufficientes.

No primeiro caso, a *instituição municipal*, impedida de realizar os fins para que é destinada, de nada serve; no segundo caso, está fatalmente condemnada a produzir a delapidação e o desperdicio da parte da *fazenda publica* confiada á sua administração.

Por isso, nós vemos que o povo mais liberal da Europa, sendo ao mesmo tempo o mais pratico colonizador, não atira de chofre com as instituições politicas da metropole sobre as suas colonias nascentes, applicando-se, pelo contrario, a ir paulatinamente introduzindo successivos elementos locais de gerencia responsavel e de natureza electiva. Apesar do seu grande numero de colonias africanas, só em tres tem a Inglaterra introduzido verdadeiras instituições municipaes: Cabo, Natal e Rhodezia.

E não se pense que essas tres colonias estão completamente divididas em municipalidades perfectas. No Cabo, por exemplo, apesar de ser uma colonia com *governo responsavel*, isto é, com *Parlamento* e *Ministerios* — quasi independente da metropole — ha 92 municipalidades e 80 commissões de administração urbana (*Village Management Boards*) cujas funções são muito mais restrictas, sendo-lhe até interdicto lançar impostos ¹.

No Natal — outra colonia de *governo responsavel* — os importantes centros de Greytown, Ladysmith e Dundee são administrados por

¹ *Colonial Office List*, 1899, pag. 97.

commissões locais (*local boards*), havendo apenas municipalidades para as duas capitães — Durban e Maritzburg — e, para Newcastle ¹.

Na Rhodesia não ha senão duas municipalidades (Bulawayo, 3:000 adultos europeus, e Salisbury, 500), apesar de haver muitos outros centros de população europeia ².

Apesar do facil liberalismo da França, esta só estabeleceu municipalidades (*communas*) em duas das suas nove colonias africanas, na Reunião — colonia antiga muito civilizada — e no Senegal, devendo-se ainda notar que nesta ultima ha só quatro *communas* de *pleno exercicio*: S. Luis, Dakar, Goreia e Rufisque, e um certo numero de *communas mixtas* ou *indigenas*, onde o regimen municipal se apresenta muito attenuado ³.

No Congo Belga não ha um só municipio ⁴.

Contrastando com estes processos de governo, nós introduzimos ha muito tempo o *regimen municipal* em todas as nossas possessões africanas! Houve, no estabelecimento das municipalidades, algum criterio de população europeia, de recursos financeiros e importancia commercial? Não; pelo menos no que respeita a Moçambique, que de experiencia propria conheço.

O concelho de Angoche ou Antonio Ennes, abolido pelo Commissario Regio Mousinho de Albuquerque, contava em 1898, 8 europeus e mestiços — todos ou quasi todos funcionarios da provincia — e 25 asiaticos portuguezes, caixeiros das casas indianas de Moçambique, cuja actividade commercial se limita a esperar acorados nas suas palhotas, a vinda dos *macuas* do interior, carregados de amendoim. Imagine-se o que estes figurões se importariam com a *administração municipal!* Comtudo, Angoche ainda tem importancia commercial, mas Sofala, sem população civilizada, sem recursos e sem commercio, era tambem *municipalidade perfeita!*

Em condições semelhantes, isto é, escasseando os eleitores e sendo estes indifferentes, se não antipathicos, aos progressos locais, é, pelo menos, *extravagante* consequencia das theorias liberaes o entregar a escolha dos administradores municipaes á eleição de semelhantes eleitores.

Se muitas das corporações municipaes da metropole — podemos dizer da Europa — não sabem curar devidamente da administração

¹ *Colonial Office List*, pag. 191.

² *Reports on the Administration of the Rhodesia*.

³ Petit, *op. cit.*, vol. 1, pag. 297.

⁴ Cattier, *op. cit.*, pag. 175.

do municipio a que estão ligadas, quasi sempre, pelo nascimento e pelos interesses materiaes dos seus membros, o que podemos esperar dos *concelhos ultramarinos*, soffrendo da inferioridade de origem acima indicada? É, certamente por estes motivos que um publicista francês, partidario da *assimilação*, diz que «a introdução prematura das instituições municipaes, compromettendo em logar de servir esta tendencia liberal para a assimilação, será antes para temer¹».

Quando nós vemos grande parte dos Governos europeus entrarem em luta aberta com os municipios², a fim de cohibir excessos de uma perdularia administração; quando vemos o nosso Codigo de 1895 apertar a *tutela governamental* sobre as faculdades dos concelhos, sobretudo no que diz respeito á sua gerencia financeira, somos evidentemente intimados, pela prudencia, a não comprometter o futuro desenvolvimento material de alguns dos nossos mais esperançosos centros coloniaes, entregando-os á administração de corporações de difficil tutela, e de muito vulgares tendencias para o esbanjamento dos dinheiros publicos².

Uma outra circumstancia—esta puramente portuguesa e local—concorre para nos aconselhar uma cuidadosa outhorga de liberdades municipaes.

Alguns dos mais populosos e importantes portos da nossa Africa Oriental (Lourenço Marques e Beira) teem em estrangeiros a maioria, ou a parte mais importante, dos seus contribuintes. Entregar a estrangeiros as regalias e direitos politicos de conselheiros municipaes, não pode ser, sem abdicar da nossa soberania; exclui-los de *todo* de intervirem na gerencia de fundos, para que tanto contribuem, e para o progresso de uma terra que tanto lhes interessa, tambem não é justo e póde ser perigoso. Dir-se-ha que esses estrangeiros se podem naturalizar; mas abdicar de um *estatuto* tão vantajoso como o do cidadão inglês, allemão ou francês, para gozar do nosso, mais humilde e desvalido, e pagar por isso, ainda por cima, 160,5000 réis, não é negocio a tentar, nem abnegação a presumir.

Postas estas considerações, podemos estabelecer os seguintes principios:

1.º Que a concessão dos direitos municipaes completos não deve ser dada a povoações ultramarinas africanas de população inferior a

¹ Girault, *op. cit.*, pag. 451.

² A tendencia das *municipalidades* ao esbanjamento é effectivamente um facto geral em toda a Europa. Vide, a proposito, as paginas tão interessantes que o Sr. Leroy Beaulieu consagra ao assumpto no seu *Traité de la science des finances*. Paris, Guillaumin, 1899. Tom. 1.º, pag. 816 a 842.

um certo numero de eleitores de raça portuguesa, 500 por exemplo, reservando-se, porem, a metropole o direito de negar estes foros e franquias ás localidades onde predomine o elemento estrangeiro, durante o tempo que as considerações de ordem publica e internacional assim aconselharem. Serão estes os nossos *municípios perfeitos*¹.

2.º Que todas as outras localidades onde haja, pelo menos, 50 contribuintes de *estatuto* europeu sejam administradas por uma *comissão* chamada *urbana*, com um numero de membros variavel, conforme a importancia da localidade, e sempre presidida pelo chefe da circumscripção, com attribuições municipaes mais restrictas, sendo a composição mais governamental do que popular.

Camaraes municipaes

Todos sabem em que consistem as obrigações e deveres de uma camara municipal; portanto, não ha a discutir quaes as attribuições a conceder aos *municípios perfeitos*. Mas, mais uma vez, farei notar que é um erro applicar o mesmo Codigo Administrativo á metropole e ás suas colonias, como é um erro não distinguir entre os Governos geraes, divididos em districtos, os Governos provinciaes, indivisos. Pelos motivos já aqui postos em relevo, a *tutela administrativa* sobre as corporações municipaes ultramarinas tem de ser mais forte, visto o *meio* ser mais dissolvente, as communicações menos faceis e os erros mais difficis de remediar do que na metropole.

Applica-se hoje em todas as colonias um unico Codigo Administrativo, o de 1842, bastante differente do de 1895, que vigora na metropole, sendo digno de nota o facto d'este ultimo dar ás *commissões districtaes* e ao *Governo* uma tutela mais forte sobre as camaras, do que a exercida pelas corporações similares das colonias². O codigo de 1842, erigido de notas, de alterações contradictorias e de interpretações differentes, é de difficil manuseamento e de applicação complicada.

¹ Nas colonias francesas não se estabelece uma nova *communa*, *qualquer que seja a importancia do seu territorio e população, senão por uma lei, ouvido o Conselho de Estado*.

Comprehende-se, diz o Sr. Petit, d'onde extrahi esta nota, que o legislador tenha rodeado d'estas garantias a criação de novas *communas*, porque se estas criações lisonjeiam o amor proprio das populações tambem augmentam as despesas. Vide Petit. *op. cit.*, pag. 288.

² O codigo de 1842 não fala da indispensabilidade da approvação superior para a criação de empregos e de serviços, e suas dotações, como é especialmente prescripto pelo codigo de 1895 (artigo 55.º, 2.º, e artigo 56.º, pag. 1).

Isto são motivos que tornam urgente a elaboração de codigos especiaes, ou introduzir modificações no de 1895, tomado como base, para o tornar applicavel ás corporações e funcionarios administrativos do ultramar. É preciso ainda não esquecer que a grandeza, importancia e difficuldade de communicação com os Governos geraes (Moçambique e Angola) exigem que as attribuições das actuaes *commissões districtaes* (codigo de 1895) sejam dadas, como já disse, aos Governos subalternos d'essas colonias, ficando o Governo geral com as que competem, na metropole, ao Governo central.

É ainda indispensavel considerar a necessidade de conceder prazos mais largos do que na metropole para a approvação das deliberações municipaes pelos corpos *tutelares*, em virtude das differentes condições de viabilidade e grandeza em que se encontram os districtos metropolitanos e quasi todos os districtos ou provincias ultramarinas.

Tenho de limitar aqui as observações relativas aos *municipios perfectos*, pois os detalhes pertenceriam a um projecto deCodigo Administrativo, para a elaboração do qual me falta competencia e tempo.

Commissões urbanas

Já tive occasião de mostrar que as corporações administrativas, da indole das que chamei *commissões urbanas*, são vulgares nas possessões africanas das outras potencias coloniaes.

Recrutadas por uma maneira essencialmente differente das Camaras Municipaes, incumbem-lhes serviços identicos, sob uma *tutela directa* e mais forte da auctoridade administrativa, visto que ellas não podem ser consideradas como a representação genuina da população contribuinte.

Os seus serviços mais importantes serão, em resumo, os seguintes:

- 1.º Elaboração do orçamento;
- 2.º Estudos e propostas acêrca de percentagens additionaes sobre contribuições e impostos para receitas municipaes;
- 3.º Estudos, projectos, propostas e, em varios casos, deliberações sobre obras publicas do municipio;
- 4.º Fiscalização ou direcção dos mercados;
- 5.º Regulamento de policia municipal e rural (limpeza e alinhamento de ruas, detalhes de construcções de predios, esgotos e abastecimento de agua, transito de animaes e vehiculos, deposito de materias incendiarias e explosivas, cemiterios, hygiene das povoações, etc.).

Mas, ao passo que as camaras municipaes teem, de direito proprio, funcções deliberativas, as *commissões urbanas*, ou não terão esse direito, ou tê-lo-hão de uma maneira attenuada e nunca comprehendendo o de lançar contribuições e o de executar o orçamento, por ellas elaborado.

Convem que a criação de *commissões urbanas* fique dentro das attribuições do Governo provincial, e que a este fique tambem pertencendo o direito de conceder, dentro dos limites acima indicados, funcções mais ou menos largas áquellas *commissões*.

Quem comparar as disposições que preconizamos, nos periodos anteriores, com as attribuidas ás *communas mixtas* e *indigenas* do Senegal¹, verá que, sem conceder prerogativas completas de camara municipal á *commissão urbana*, como as que foram dadas ás *communas mixtas* do Senegal, o que me parece incompativel com a composição d'essas *communas*, dei-lhes, comtudo, os meios de eficazmente tratarem da *policia municipal* e do progresso material da localidade que administram, fim principal das corporações municipaes.

Por outro lado, graduando essas prerogativas e deixando essa graduação na alçada do Governo provincial, permite-se que o systema vá acompanhando o desenvolvimento successivo dos centros civilizados do ultramar, até o momento em que elles se apresentem aptos a receber, *por lei*, *instituições municipaes perfectas*.

Acêrca da composição das *commissões urbanas* farei as seguintes considerações.

O numero dos seus membros deve ser variavel, com a população da localidade. Embora a natureza dos negocios a tratar seja sempre a mesma, o seu estudo e resolução exigem menos trabalho nas povoações incipientes ou de reduzida população do que nas maiores. Tres ou cinco parecem-me ser numeros sufficientes a estabelecer. Não se pode, evidentemente, ter uma *commissão* de menos de tres membros, e não será necessario mais de cinco para tratar dos negocios de qualquer municipio ultramarino, quando este é o numero de vereadores dos concelhos metropolitanos de menos de 15:000 habitantes (artigo 43.º do Codigo de 1895). De resto, as discussões de uma corporação numerosa são sempre demasiada e esterilmente prolongadas, sobretudo quando os seus membros pertençam a uma raça de tão facil elocução como a nossa.

O principio de dar sempre a presidencia d'estas *commissões* ao

¹ Vide Petit, *op. cit.*, tom. 1, pag. 298.

chefe da circumscripção, isto é, ao magistrado administrativo da mesma, justifica-se, além da pratica geral, pelas seguintes razões:

1.^a Porque, não sendo a *commissão urbana* uma generica representação do corpo eleitoral, convem dar auctoridade ás suas decisões pelo logar proeminente que nella tem o representante da auctoridade provincial, o qual, para todos os effeitos, representa o *Estado* na accepção mais larga da palavra.

2.^a Porque sem um representante da *auctoridade do Estado* não era curial dar funcções executivas a corporações não electivas.

3.^a Finalmente, porque d'esta maneira o Governo provincial conserva sobre estas corporações uma acção directa, que convem estabelecer, em vista d'ellas não terem como guia a responsabilidade moral, que provém aos vereadores municipaes pelo facto de terem sido escolhidos pelos seus conterraneos.

Como regra geral, a nomeação dos vogaes das *commissões urbanas* deve ser pertença exclusiva do Governo provincial, sob proposta dos Governos subalternos, nas colonias que os tiverem.

É assim que se pratica no Senegal com as *communas mixtas* e assim era determinado para o districto de Lourenço Marques, pelo decreto organico de 12 de setembro de 1887.

Julgo, comtudo, necessario restringir a escolha do Governador, obrigando-o a nomear metade, pelo menos, dos vogaes das *commissões urbanas* de entre os individuos não exercendo emprego algum do Estado, e sendo todos os vogaes *habitantes* das localidades que vão administrar.

Como um grau mais adeantado da *commissão urbana*, comprehende-se o typo do *municipio imperfeito* em que se concede a escolha de metade dos vogaes á eleição directa dos contribuintes do *Estaduto* europeu, sendo os outros membros da escolha do Governo provincial. A esta composição corresponde o maior numero de poderes administrativos que seja possivel conceder, dentro dos limites designados.

Como exemplo de uma organização semelhante posso citar as *municipalidades* das colonias inglesas da Costa do Ouro¹ e da Serra Leoa.

Resta-me ainda dizer porque escolhi o nome de *commissão urbana* para designar estas corporações. O de *commissão municipal* serve, entre nós, para designar a corporação destinada a substituir uma camara dissolvida e tendo todas as prerogativas d'essa mesma camara.

¹ *Colonial reports n.º 158, Gold coast, 1894, pag. 3; Colonial reports n.º 160, Sierra Leone, 1894, pag. 4.*

situação differente da encarada no caso de que se trata. O de *comissão sanitaria*, como é chamada na Beira, é uma traducção de *Sanitary Board* da Rhodesia, nome pouco exacto, porque a essa corporação pertencem, ou devem pertencer, funcções que vão além da vigilancia e direcção dos serviços puramente hygienicos da localidade.

Ora *urbana*, apesar da sua etymologia, representa hoje tudo que não é rustico, ou antes rural; isto é, representa tudo que se relaciona com povoações regulares de certa importancia. Portanto, esta designação, se não é inteiramente exacta, corresponde á idéa geral que se liga ao seu sentido e não fere os ouvidos produzindo a justificada estranheza que á primeira vista produz a appellidação *sanitaria*.

Para terminar o capitulo, direi que os pequenos negocios de policia municipal, nas *circumscripções indigenas*, devem ficar a cargo exclusivo do chefe da circumscripção, que a esse respeito formulará todas as propostas de *orçamento e regulamentos policiaes*, levando-os á approvação do Governo provincial ou districtal¹.

CAPITULO IV

Fazenda publica

§ 1.º — Systema tributario

Considerações geraes

Tive occasião de ver de perto os defeitos do systema tributario de uma das nossas possessões. Os impostos são mal assentes e não dão o rendimento possivel. Houve aqui, como em tudo, a idéa de ir applicando ás colonias as leis da metropole.

Não tenho a pretensão de apresentar um *plano financeiro*, nem mesmo um *esboço applicavel* a todas as colonias africanas, nem julgo conveniente a uniformidade do *systema tributario* para todas ellas.

Limitar-me-hei a **fazer sobresair** os principios geraes a que deve obedecer a necessaria *reforma financeira* da nossa administração colonial.

¹ O general Gallieni é de opinião que a administração dos centros destinados a gozar mais tarde da **autonomia local** deve ser entregue ao administrador-edil (*maire*) para evitar os conflictos apparecidos nas *commissões municipales* de Tamatave, Majunga, Nossi-Bé, Diego-Suarez e Sainte-Marie, onde os membros vogaes difficilmente se queriam manter no seu exclusivo papel de consultores. *Op. cit.*, pag. 217-218.

Julgo mais fecundo e mais malleavel o systema proposto no texto.

No estudo d'essa reforma não perderei de vista os principios que a pratica aconselha e os *financeiros* poem em relevo; fugirei ás propostas que tendam a reformar profundamente todo o systema tributario, lembrando-me, porém, que é necessario remodelar periodicamente os impostos e que toda a *reforma financeira*, para ser util, tem de ser levada a cabo com resolução e vigor.

Na applicação d'estes principios, ha ainda a não esquecer que um grande augmento em taxas de imposto nem sempre faz crescer as receitas publicas e arrasta, em regra geral, perturbações economicas apreciaveis. Por outro lado, é conveniente lembrar que uma diminuição nas tarifas dos impostos tem de ser sensivel, para que o seu resultado seja apreciavel pela população contribuinte e que, neste caso, ha uma perda certa no rendimento do Estado, só compensada, em maior ou menor numero de annos, com o augmento da riqueza publica produzido por essa redução de imposto.

Em harmonia com os primeiros principios enunciados não falarei, sequer, em *imposto progressivo*, nem em *imposto unico*.

O primeiro, se não é tão iniquo como os seus adversarios o querem fazer, tem contra si argumentos de ainda maior valia; é extremamente difficil de lançar e cobrar; é um perturbador da economia e boa ordem do país¹ e não pode convir a administrações de poucos recursos, como são, em geral, as das sociedades coloniaes.

Por outro lado, o *imposto unico*, talvez possivel em sociedades ricas, pacificas e de organização social muito simples, não convem de modo algum ás nações modernas, e muito menos ás suas colonias, empenhadas em grandes despesas, por um irrequieto e impulsivo desenvolvimento. O *imposto unico* daria origem ás maiores injustiças e não attingiria todos os que podem e devem ser contribuintes, por isso, como diz Laveleye: «Em logar de grandes iniquidades recaindo sobre poucos, é preferivel soffrer uma infinidade de minimas que sobre todos se repartam²».

É ainda na mesma idéa de não *innovar*, que não falo no *imposto sobre o rendimento*. Este imposto não é mau em si proprio, dizem os financeiros, e existe nos paises da Europa de melhor organização financeira, como a Inglaterra e Allemanha, mas isso mesmo demonstra quanto seria difficil o seu *lançamento* nas colonias.

Os principios que devem regular o estabelecimento de qualquer imposto são, todos o sabem, os d'elle ser *productivo, justo, de facil*

¹ Leroy Beaulieu, *Traité de la Science des Finances*, tom. 1, pag. 148 e seg.

² *Éléments de économie politique*, par E. de Laveleye. Paris, Hachette, 1898, pag. 285.

e economica cobrança. Além d'isso, deve ser lançado e cobrado de tal modo, que cause a minima perda possível ás forças economicas do país ¹. Mas nas sociedades nascentes, como as colonias, a simplicidade da cobrança pode e deve prevalecer sobre a rigorosa *proporcionalidade* que, como se sabe, representa a justiça da imposição, porque, na maior parte das vezes, essa *simplicidade* de cobrança, tornando menos vexatorias e complicadas as operações do fisco, agrada aos contribuintes, fazendo-lhe esquecer qualquer desproporção não muito saliente, e não prejudica o Estado.

Os paises de boas finanças e de largo movimento commercial podem reduzir sensivelmente o numero dos impostos ou o numero dos objectos imponiveis. É assim que a Inglaterra apresenta o systema fiscal mais simples de todo o mundo civilizado, e que nas suas colonias, o que mais especialmente nos interessa aqui, a enumeração dos seus principaes elementos de receita se reduz sempre de quatro a sete epigraphes: *alfandegas, licenças, sêllo, emolumentos diversos*, acompanhados, ás vezes, de *foros, direitos de transmissão e imposto de palhota* ². Pelo contrario, nas colonias francesas, como nas nossas, o numero de impostos e contribuições é muito maior.

Conservar os impostos existentes, supprimindo uma ou outra taxa mais injusta ou de productividade minima, remodelando-os, comtudo, em bases que melhorem a sua incidencia e facilitem a cobrança, respeitando a justiça, tal deve ser o fim da *reforma financeira* a emprehender, nas nossas colonias.

Como se sabe, os impostos dividem-se em duas grandes categorias: *directos* e *indirectos*. A discussão acêrca dos meritos e justiça de cada uma d'estas classes é ociosa: ambas são indispensaveis ao regimen financeiro das nações modernas e das suas colonias.

É preciso, porem, que uns e outros obedeçam aos *principios* indicados e além d'isso, ás seguintes *regras*, estabelecidas por um grande espirito e por um celebre economista;

a) Serem determinados com a devida antecedencia em todos os seus detalhes: quantidade, modo e epoca do pagamento;

b) A epoca da cobrança deve ser escolhida de modo a incommodar o menos possível o contribuinte;

c) O imposto deve, tanto quanto possível, render ao Estado o que custa aos contribuintes;

d) O imposto não deve provir de uma origem immoral;

¹ Leroy Beaulieu, *op cit.*, 222.

² Em todas, ou quasi todas, as colonias inglesas existe a *contribuição predial* (*Land tax*) mas abandonada ás municipalidades, como imposto local.

e) É necessario que não haja facilidade de fugir ao imposto, enganando o fisco ¹.

Impostos directos

Os impostos directos coloniaes nunca devem ser de *repartição*. Este modo de distribuir o imposto será condemnado pela sua desproporcionalidade e por se prestar á protecção politica de uns, em prejuizo dos outros ².

Os principaes impostos directos existentes nas nossas colonias são: *contribuição sobre o aluguer das habitações, predial, industrial, sêllo, contribuição de registo, além de emolumentos e multas diversas, direitos de mercê e decima de juros.*

Iremos estudar cada um de per si.

Contribuição sobre o aluguer das habitações

O Conselheiro Ennes, então Commissario Regio em Moçambique, aboliu esta contribuição para Lourenço Marques, allegando, além de outras razões, que ella recaia quasi exclusivamente sobre os empregados publicos, vivendo com difficuldade em terra tão cara. Como Governador do districto de Moçambique, propus o mesmo, no relatório respectivo ao orçamento de 1898-1899.

De facto, apesar do Sr. Leroy Beaulieu considerar este imposto como um dos mais accetaveis e facéis de cobrar, entendo que as circumstancias em que se encontram, pelo menos, as nossas colonias africanas contrariam aquellas affirmações: em primeiro lugar, a renda das casas não corresponde de modo algum á importancia da fortuna ou dos rendimentos, o *pobre* e o *rico*, sobretudo em terras como Lourenço Marques e Beira, alojam-se em casas quasi com o mesmo custo de aluguer: em segundo lugar, este imposto não é facil de cobrar nas colonias, onde os contribuintes mudam a meudo de localidade, e são frequentemente substituidos. De resto é a circumstancia de recair quasi sobre uma só classe — a dos empregados publicos — o que dá a este imposto um grande caracter de injustiça.

¹ Vide Laveleye, *op. cit.*, pag. 281 a 284. Apesar da regra *d)* faço as minhas reservas a respeito da tributação do jogo.

² Leroy Beaulieu, *op. cit.*, tomo 1. Vide discussão contida nas pag. 371 e 372, que termina assim: «o systema de repartição é empirico e viola abertamente a justiça: o systema de quotidade é equitativo e scientifico».

Alem d'estas rasões, ha ainda a lembrar que a contribuição predial apesar de *incidir* sobre o proprietario, recae quasi completamente sobre os locatarios, pagando assim estes os dois impostos.

A abolição completa da contribuição de renda das casas não perturbaria as finanças ultramarinas, pois o seu valor, em numeros redondos, não passa : em Angola de 9:000\$000 réis, num orçamento de 1.374:000\$000 réis ; em S. Thomé de 1:300\$000 réis, num orçamento de 300:000\$000 réis ; na Guiné de 567\$000 réis, num orçamento de 58:000\$000 réis ; e em Moçambique de 16:300\$000 réis, num orçamento de réis 3.950:000\$000¹. Somente em Cabo Verde é apreciavel.

Não vejo figurar este imposto nas relações orçamentaes das colonias inglesas e só existe, numa das colonias francesas, a Guadalupe².

Como se vê, tudo indica a facilidade e a justiça que haveria na abolição da contribuição do aluguer das habitações, nas nossas colonias.

A conservá-la, dever-se-hia dar-lhe a forma *degressiva*, como propõe o Sr. Leroy Beaulieu, estabelecendo a tarifa *maxima* de 10 por cento para as rendas de um certo valor em deante e 3 ou 4 escalões a 8, 6, 4 e 2 por cento, para os menores. Os limites relativos a estes diferentes escalões devem variar de colonia para colonia e, nas grandes, de uma para outra região. O Sr. Leroy Beaulieu lembra ainda, com toda a justiça, diferentes abatimentos para os homens casados, á razão de uns tanto por cento por cada filho. Comtudo, nas nossas provincias africanas, a não ser Cabo Verde, talvez, as difficuldades de assentar o imposto d'esta maneira levem a concluir por deixar de lado a não seductora lembrança³.

Contribuição predial

A primeira reforma a fazer é separar nitidamente a contribuição predial *urbana* da *rustica*. Para afirmar esta separação, acho util dar um nome differente á *rustica*, chamando-lhe, por exemplo, *imposto fundiario*.

Esta separação é necessitada por fins economicos e financeiros, porque a incidencia e os effeitos dos dois impostos são completamente

¹ *Tabellas de receita e despesas das provincias ultramarinas para 1896-1897 e Tabellas das receitas e despesas de Moçambique para 1898-99.*

² Petit, *op. cit.*, vi, 591.

³ Leroy Beaulieu, *op. cit.*, ii, 447.

differentes, e tem sido reclamada para Portugal e, com mais justa razão, deverá ser executada nas colonias.

Trato portanto em separado da parte urbana, que mais especialmente designarei por *contribuição predial*.

Esta contribuição, decretada em 1880, como a de renda de casas, para as nossas colonias, é um imposto de *lançamento de quota fixa*. Tem assim as boas qualidades de um imposto directo, mas ficou-lhe ainda uma parte muito delicada, que é a de *lançamento*. Este é feito por *juntas* compostas do *administrador* ou *chefe de concelho*, e de *dois vogaes* contribuintes. As reclamações derivadas das *resoluções* d'estas juntas, pelo menos na provincia de Moçambique, enchem columnas e columnas do *Boletim official*, mostrando assim que este organismo não funciona convenientemente. Em nada espanta este resultado, pois nós sabemos o que são as *matrizes prediaes* no nosso proprio país e as reclamações e accusações que se fazem a respeito da sua formação ¹.

O decreto de 12 de setembro de 1887, que reorganizou o districto de Lourenço Marques, determina que a formação da *matriz* fique a cargo exclusivo do *escrivão de fazenda* do concelho, coadjuvado, querendo elle, por um perito. O mesmo succede no de Moçambique, por determinação do Commissario Regio Major Mousinho ².

O *escrivão de fazenda* offerece, decerto, mais garantias de imparcialidade que a junta, mas é de recear o seu exagero fiscal.

Como a questão de *simplicidade* e *unidade de criterio*, ácerca do lançamento e cobrança, são de uma grande importancia, sobretudo nos centros coloniaes, onde, em geral, os contribuintes o que desejam é prescripções de facil comprehensão e não dando logar a abusos do fisco, parece-me solução desejavel a adoptada na colonia franceza de Nossi-Bé e no protectorado do Annan-Tonkin.

Em Nossi-Bé, a contribuição predial urbana é estabelecida em razão da superficie da propriedade edificada ³.

No Annan-Tonkin, a contribuição urbana só existe para os grandes centros (Hanoi, Haiphong, e capitães das provincias). Os terrenos

¹ Vide, sobre o assumpto, um folheto muito instructivo do Sr. L. de Barros Lima, *A Contribuição Predial*.

² O decreto de 11 de dezembro de 1896 criou o Governo privativo do districto de Moçambique sobre os mesmos moldes de Lourenço Marques. Por este motivo, vendo as demoras e defeitos da *junta de lançamento* e sendo governador do districto propus — e foi aprovado — que a matriz passasse a cargo exclusivo do *escrivão de fazenda*, o que redundou em vantagem para o fisco.

³ Petit, *op. cit.*, vi, 579.

são divididos em quatro classes, conforme a sua situação e em cada classe ha quatro categorias de edificações a considerar :

- 1.^a Construcção de alvenaria em andares ;
- 2.^a Construcção de alvenaria sem andares ;
- 3.^a Construcção de madeira e palhotas ;
- 4.^a Terrenos não construidos.

A taxa varia de classe para classe e, em cada classe, de categoria para categoria, por metro de superficie ¹.

No Congo Belga, a base do imposto predial é igualmente a superficie dos edificios e dos terrenos vedados que elles occupam ².

Foi neste systema de lançamento que, segundo parece, se inspirou o Sr. Conselheiro Ennes, quando decretou a contribuição predial do districto de Lourenço Marques. As disposições principaes d'este notavel decreto (de 14 de agosto de 1895), cuja necessidade é justificada pela má organização da *matriz* e o prejuizo soffrido pelo Estado de não cobrar imposto nos terrenos concedidos, mas inproveitados, são as seguintes: todos os predios são divididos em duas *classes*: 1.^a terrenos para construcções; 2.^a terrenos não destinados a construcções, mas comprehendendo telheiros, arribanas, habitações de agricultura, etc.

Os predios de 1.^a classe foram divididos em cinco *ordens*: 1.^a zona central e commercial de Lourenço Marques; 2.^a resto da cidade; 3.^a suburbios da mesma cidade; 4.^a predios a não mais de 1 kilometro de distancia de qualquer outra estação do caminho de ferro de Lourenço Marques; 5.^a todos os outros de 1.^a classe.

Em cada ordem os predios de 1.^a classe são divididos em dez *grupos*: 1.^o construcção de alvenaria, ferro e tijolo, destinada especialmente a habitações ou estabelecimentos commerciaes; 2.^o construcção de igual natureza para fabricas, officinas, etc.; 3.^o casas de madeira e zinco, assoalhadas e forradas com o destino das do 1.^o grupo; 4.^o construcção de igual natureza do 3.^o e com os fins do 2.^o; 5.^o casas de madeira e zinco, sem forro, nem soalho, e com o destino do 1.^o grupo; 6.^o casas da natureza do 5.^o grupo e com o mesmo fim do 2.^o grupo; 7.^o e 8.^o, casas de madeira desapparelhada, palha ou taipa, com os destinos do 1.^o e 2.^o grupos; 9.^o telheiro; 10.^o terrenos accessorios e dependentes dos edificios.

A taxa é por metro quadrado de superficie, applicada a *todos os pavimentos*, mas havendo mais do que um andar só se applica metade da taxa aos superiores.

¹ *Ibidem*, pag. 609.

² Cattier, *op. cit.*, pag. 329.

Taes são as regras principaes d'esta disposição tributaria, acompanhadas de outras relativas á sua execução. Concordamos em absoluto com a sua doutrina, sentindo apenas que a mesma disposição confundisse a predial *urbana* com a predial *rustica*, que a seu tempo estudaremos¹. Apesar da taxa superficial variar justamente com a importancia da construcção — importancia baseada na natureza dos materiaes que nella se empregam e no fim a que é destinado — as construcções do 7.^o e 8.^o grupos pagam (em Lourenço Marques e arredores) mais do que as do 5.^o e 2.^o grupos. Comprehende-se a disposição, que tem o muito louvavel empenho de afastar dum centro, como esta cidade, construcções indignas de uma localidade civilizada e só demonstrativas da incuria, desleixo, ou incapacidade dos proprietarios.

Os terrenos aforados, mas não occupados, não pagam contribuição predial, emquanto os seus possuidores estiverem sujeitos á multa imposta pelo regulamento de concessões de terrenos em Lourenço Marques.

Pode, nestas condições, não existir sempre a mais rigorosa *proporcionalidade* do imposto, mas é certo que o valor da propriedade varia evidentemente com a sua situação, com os materiaes empregados na sua construcção, com a sua superficie e numero de andares. Ha, pois, uma *proporcionalidade* geral, sufficiente e muito superior, em regra a que deriva das *matrizes*, que não podem ser bem feitas, como prova a nossa longa experiencia da metropole. Feita a planta cadastral de cada *centro importante* de população, o que não apresenta difficuldades de maior, pode-se dizer que acabaram as reclamações, e a *matriz* torna-se de facil e rapida correcção annual.

O imposto sobre os terrenos *urbanos*, não edificados, é justo e muito proprio a contrariar o espirito da pura especulação, com que alguns dos proprietarios de terrenos os *reservam* inaproveitados, á espera de occasião de os passar com grandes lucros. Isto tem sido vulgar nas terras da nossa Africa (sobretudo em Lourenço Marques e Beira), onde se tem realizado vendas consideraveis em vantajosissimas condições, sem trabalho para o feliz proprietario e sem proveito para o *fisco*, que *concedeu* os terrenos para serem edificados e não para ficarem inuteis. Os proprietarios d'esta especie, diz o Sr. Leroy

¹ Tambem achavamos preferivel taxar os predios urbanos, que não fossem situados nos grandes centros, por uma maneira mais simples, sem tantas divisões em grupos.

Beaulieu ¹, não merecem contemplações. Sou exactamente do mesmo parecer.

Alem d'estas vantagens, não vejo difficuldades em estender esta forma de contribuição predial ás outras localidades importantes do ultramar, motivo por que a recommendo ao estudo e attenção das pessoas mais competentes e dos nossos poderes coloniaes.

Imposto fundiario

O imposto *fundiario* é dos mais universaes, dos mais antigos e dos mais justos.

É aquelle tambem que, no dizer dos economistas e financeiros, mais contraversias sustenta em relação á incidencia, lançamento, valor e fixidez da percentagem ou taxa.

A transformação d'este imposto tem acompanhado as principaes transformações da civilização: primeiro simples imposto de *locação*, apenas variavel com a extensão da area occupada; recaindo mais tarde sobre os agentes de producção (carros, cabeças de gado, arvores fructiferas, etc.), foi, sob o regimen politico que precedeu o actual, o ominoso imposto dos *dízimos*.

Hoje, o modo mais usado e o mais completo é o de fazer incidir este imposto sobre o *rendimento liquido* da propriedade, rendimento presumido pela avaliação e pelo *catastro*.

O cadastro pode ser ainda, como se sabe, descriptivo ou *geometrico*, sendo este ultimo o mais perfeito e o mais proprio a classificar o valor da propriedade ². Este systema, o mais perfeito de todos, não é applicavel ás colonias, sobretudo ás colonias atrasadas em civilização e pouco povoadas, como as nossas. *Cadastro geometrico* não existe

¹ Leroy Beaulieu, *op. cit.*, 1, 411.

O illustre economista propõe para este imposto a proporção de a 4 por 1:000 do valor venal dos terrenos, e diz não ser difficil conhecer aproximadamente, e por comparação, esse valor. Na Beira (territorios de Manica e Sofala) existe este imposto na razão de 30 réis por metro quadrado. Não é proporcional, é certo, ao valor venal dos terrenos, mas torna-se mais facil de lançar e cobrar, preferencia já preconizada, tratando-se de colonias, e pode-se lhe dar uma certa proporcionalidade, fazendo variar o valor da taxa fixa com a situação do terreno, dividindo para esse fim a localidade em varias zonas.

² Para comprehender perfeitamente todo o machuismo do *cadastro geometrico* e o seu valor para o lançamento de cobrança do imposto fundiario, leia-se o interessante livro (collecção de Manuel Hocpli), *Il Nuovo Catasto Italiano*, por Bruni. Hocpli, Milano, 1893.

nem poderá existir, pelo menos por muito tempo. *Avaliadores officiaes* competentes e imparciaes, onde os ir buscar?

E como poderão os agentes do fisco, concentrados em um limitado numero de pontos, fiscalizar e certificar os trabalhos feitos a larguissimas distancias e com difficeis communicações?

Outras considerações levam ainda a abandonar um tão aperfeiçoado systema de imposto, para as colonias. Nestes países, diz ainda o Sr. Leroy Beaulieu, o imposto fundiario «actua como se fosse um augmento dos encargos geraes da exploração das terras novas, e atrasa, portanto, o seu cultivo. Nestes países novos a introducção do imposto é mais prejudicial que nos países velhos, a menos que não se trate de taxas locaes, destinadas aos trabalhos de viação e a differentes despesas das *communas* ou *districtos* ¹.

Para não perder, de todo, a importancia do imposto *fundiario*, sem sobrecarregar a difficil cultura colonial, dois meios se teem empregado: substituir este imposto por um adicional sobre a exportação de productos agricolas, como nas Antilhas, Nossi-Bé ², e na nossa provincia de S. Thomé; ou dividindo os terrenos rusticos em varias classes, conforme o genero da cultura e taxar essas classes por metro quadrado, como na Cochinchina e Tonkin ³.

Este segundo systema existe ainda na Europa, no Mecklemburgo ⁴.

O Sr. Antonio Ennes, no decreto que reformou a contribuição predial, assentou o *imposto fundiario*, dividindo os terrenos de 2.^a classe em cinco *ordens*, correspondentes ás differentes situações dos terrenos; os pouco distantes da parte central de Lourenço Marques, ou das margens da sua bahia, formam as 1.^a e 2.^a; a 3.^a é constituída pelos que ficam junto das margens dos rios navegaveis a menos de 20 kilometros da sua foz e pelos que estiverem a menos de 5 kilometros da via ferrea; a 4.^a comprehende os terrenos situados junto das margens dos rios navegaveis não comprehendidos na ordem anterior e a 5.^a os restantes.

Em cada ordem, a taxa é a mesma e lançada por cada 100 metros quadrados; ou, então, por cada hectare.

Esta classificação dos terrenos é mais facil do que pelas culturas, mas o imposto é assim menos justo.

Em qualquer d'estas classificações, é, de regra, e de boa justiça, isentar as terras que começam a ser cultivadas, variando o tempo da

¹ *Op. cit.*, I, 366.

² *Petit, op. cit.*, v, 579 a 581.

³ *Idem, ibid.*, pag. 609.

⁴ *Leroy Beaulieu, op. cit.*, I, 360.

isenção com a especie de cultura, isto é, com o tempo necessario a cada uma d'ellas poder entrar num bom regimen de producção.

Todos os tres systemas indicados podiam ser applicados ás nossas possessões e muito conviria que os Governos ultramarinos cobrassem este tributo, que lhe é devido e razoavel, mas que infelizmente não tem, até hoje, entrado devidamente nos seus cofres.

Contribuição industrial

Por decreto de 30 de setembro de 1880, mandou-se applicar ao ultramar a *contribuição industrial* em vigor no reino, como imposto de quotidade sobre os rendimentos provenientes do exercicio de profissões commerciaes ou industriaes, sendo os rendimentos collectaveis avaliados pelas *juntas de lançamento*. Succedia com este imposto, pelo menos em Moçambique, o que succedia com a contribuição predial.

Reclamações constantes, se não justificadas pelo menos de difficil impugnação, mostravam o criterio arbitrario da junta e, portanto, a injusta distribuição do imposto. Por outro lado, as *matrizes* andavam sempre atrasadas, o que affectava sobremodo a sua cobrança, pois os contribuintes desapareciam ¹.

Mas não admira que assim succedesse, quando são conhecidas as difficuldades da cobrança d'este imposto nos países da Europa de mais aperfeçoada organização financeira e fiscal.

Essas difficuldades são taes e tantas que o Sr. Leroy Beaulieu diz que tentar fazer completa justiça, nesta materia, é cousa analoga á quadratura do circulo ².

Os tres modos empregados para achar a base do lançamento são todos defeituosos; *vexatorio e violento* o que se funda no exame e investigação directa sobre os livros e negocios dos contribuintes; *immoral* o que se toma por base as suas declarações; *injusto e imperfeito* o que se baseia nas conjecturas e presumpções.

Os legisladores que enviaram para a Africa estas disposições tributarias não avaliaram, de certeza, as complicações e faltas a que ellas iam dar origem. É preciso *tê-las visto*, para as poder apreciar.

¹ Como Governador do districto de Moçambique e Presidente do seu *Conselho administrativo*, passaram-me pela mão as reclamações acêrca da *contribuição industrial* em atraso (dois annos). Sem o mais pequeno exagero, posso dizer que 90 por cento dos contribuintes reclamavam contra a imposição do escrivão de fazenda. Raros obtiveram provimento, o que foi mais devido á impossibilidade de avaliar da sua justiça do que á convicção absoluta da sua falta de razão.

² *Op. cit.*, t. 1, 449.

Comtudo, um systema muito mais simples se lhe offerecia, no qual não se procurava, é certo, igual proporcionalidade que por aquelle processo havia em vista, mas que era mais justo, menos sujeito a enganar e livre de vexames. Refiro-me ao imposto de *licenças*, tal como se pratica em todas as colonias inglesas e em grande numero das francesas.

O imposto das *licenças* consiste numa contribuição *fixa* pelo exercicio de cada genero de negocio, de industria, ou profissão liberal.

«Esta pratica era muito usada pelo fisco da idade media; acudia naturalmente ao espirito como um facil expediente de procurar recursos ¹».

Nas colonias francesas a contribuição industrial (*impôt des patentes*) reduz-se a um direito fixo, por profissão exercida, e segundo a população dos centros onde ellas se exercem. Na Cochinchina, Senegal, Tahiti e Annam-Tonkin, esta contribuição compõe-se de um direito fixo, segundo a regra antecedente, e de um *direito proporcional* ao valor *locativo* dos locais occupados, direito que ás vezes varia com as terras onde se exerce a profissão e com a classe em que se está inscripto, a respeito do direito fixo. Este direito *proporcional* é absolutamente arbitrario e de modo algum em proporção verdadeira ao rendimento collectavel, que pode não ter relação alguma com o valor locativo das edificações occupadas. Em Madagascar, o imposto das *patentes* é pago por todos que exercem um commercio, uma industria ou uma profissão, com excepção dos funcionarios, mestres-escolas, vendedores dos mercados, fabricantes trabalhando sós, ou no maximo com dois operarios, agricultores e concessionarios de minas. Os fabricantes e commerciantes de objectos de consumo, á excepção dos vendedores a retalho, pagam *meia licença*. O valor de licença varia de 5 a 100 francos, segunda a população da terra e a categoria do contribuinte ².

O Conselheiro Ennes, preocupado com as causas de injustiça para os contribuintes, e de desperdicio para o fisco, resultantes do antigo systema de contribuição, promulgou, para o districto de Lourenço Marques, uma nova forma de imposto, de que não me occuparei largamente, porque elle foi derogado por um decreto do Major Mousinho, reformando a contribuição industrial em toda a provincia.

No decreto de Ennes, prevalecia a forma de *licenças* fixas para todo o commercio e industria, exercidos fora da cidade. Dentro d'esta,

¹ Leroy Beaulieu, *op. cit.*, t. 1, 451.

² Gallieni, *op. cit.*, pag. 371.

havia ainda a contribuição *fixa* para a maioria das profissões, e outra *variavel* para um certo numero de industrias. Alem d'isto, o commercio importador ficava sujeito a uma *contribuição commercial*, de taxa muito ligeira (1 1/2 e 1 por cento), paga na alfandega. Esta forma de contribuição era muito superior á antiga, mas tinha, em quanto a mim, dois defeitos: o primeiro, estabelecendo a contribuição variavel para certas industrias, tomando por base a *declaração* do contribuinte e permittindo, em caso de duvida, o *exame directo judicial* á sua escripturação. Fixar a quota do contribuinte por sua declaração é dar um premio ao prejuizo, diz Laveleye ¹. A proposito da mais ligeira suspeita, obrigar o contribuinte a patentear a sua escripturação é sempre vexatorio, e será de uma injusta violencia quando a suspeita não for fundada.

A instituição dos *gremios* de classe, que o decreto do Conselheiro Ennes permittia, era *prematura* no nosso entender, como origem de provaveis injustiças e faltas.

Por decreto de 12 de dezembro de 1896, o Commissario Regio Major Mousinho pôs em execução, em toda a provincia de Moçambique, um novo regulamento de contribuição industrial, muito mais simples, mas, por isso mesmo, de mais facil lançamento. A contribuição é, em resumo, um *imposto de licença*, conservando, porem, a *contribuição variavel*, lançada nas alfandegas, não já sobre os importadores unicamente, mas sobre estes e os exportadores (taxas de 1 1/2 e 1 por cento).

As *licenças* variavam conforme a terra, decuplicando as taxas para os negociantes que se quisessem estabelecer no sertão, fora dos pontos occupados, havendo, alem d'isso, um certo numero de classes para cada profissão. As disposições regulamentares e fiscaes d'este decreto são muito bem tratadas, garantindo o rapido o legitimo pagamento ao fisco.

Apesar de alguma opposição levantada em Lourenço Marques, a pretexto da exorbitancia de algumas taxas, esta contribuição foi paga em toda a provincia sem difficuldade, o que demonstra não ser exagerada, na occasião em que foi posta em vigor ². No regulamento ha, comtudo, o defeito de incluir entre este imposto de licença o im-

¹ *Op. cit.*, pag. 283.

² Como Presidente do *Conselho administrativo* do districto de Moçambique, tive occasião de ver que as novas taxas de licença não eram superiores ás antigas quotas sobre o rendimento liquido, tendo, porem, a vantagem de não terem dado logar a reclamações e de terem entrado em cofre com pontualidade.

posto de fabricação sobre o alcohol, de uma natureza essencialmente differente.

No territorio de Manica e Sofála, a *contribuição industrial e commercial* tomou, tambem, a forma de um *imposto de licenças*, que recae sobre commercio, industria e profissões, formando diversas *classes*, sendo cada uma d'estas dividida em duas ou tres *ordens*, diversamente taxadas. Como *novidade sympathica*, a ultima lei de *licenças* de territorio (obra do Governador Sr. Conselheiro Meyrelles do Canto) isenta do pagamento de licença um certo numero de *classes*, de maior influencia no viver das pessoas pouco abastadas: *padarias, talhos e medicos*.

Resumindo, no estado actual da nossa colonização a *contribuição industrial* não deve ter outra forma que não seja a de *licença*, com os temperamentos introduzidos pelo Srs. Mousinho e Meyrelles (*contribuição da importação, classes e ordens* em cada terra, ou quaesquer outras do mesmo genero).

Imposto do sêllo

Pouco tenho a dizer *acêrca* do imposto do *sêllo*. Em principio, este imposto é legitimo, porque representa a remuneração de um *serviço* prestado pelo Estado. Para os *financeiros italianos*, o *sêllo* não é imposto directo nem indirecto: é uma *taxa*, uma retribuição individual a troco de uma *vantagem* particular.

Mas se o fim é legitimo, a *aplicação* é má, diz o Sr. Leroy Beau-
lien, referindo-se ao seu proprio país². Que diremos então nós, portuguezes, onde as *leis do sêllo* se modificam quasi annualmente, cada vez abraçando mais actos e objectos, estendendo-se a tudo e a todos, d'um modo que bem podemos chamar *desenfreado*!

Ora a lei do *sêllo* é d'aquellas que, em seguida a cada nova reforma, é immediatamente *applicada* a todo o ultramar. Mas se na patria, em Portugal, os proprios ministros confessam ser necessario um numerosissimo e especializado pessoal para fiscalizar o cumprimento da lei, e pôr o fisco ao abrigo de monstruosas fraudes, o que succederá no ultramar, onde não existe, onde não pode existir, esse pessoal, sem um sacrificio financeiro que não está em harmonia com os resultados?

Em vez de applicar, tão irracionalmente, uma lei de difficil execução, devia-se estudar a elaboração de um imposto de *sêllo* para as

¹ *Scienza delle Finanze*, por T. Carnevali-Milano-Hoepli, pag. 74.

² *Op. cit.*, t. I, 600.

colonias, se não para cada colonia, reduzindo-se o numero dos actos e objectos sujeitos a sêllo, embora se augmentasse, para estes, as taxas em uso na metropole.

Nunca deviamos perder de vista a seguinte maxima, d'um competente na materia: «bem estabelecido e ligeiro o imposto do sêllo tem, sobre os do consumo, a vantagem de melhor poupar as classes laboriosas e os pequenos rendimentos ¹».

Contribuição de registo

Esta contribuição, que incide sobre todas as transmissões de propriedade e actos de character judiciario ou civil, é inteiramente legitima, como justa retribuição da segurança que o Estado garante aos contratos. Infelizmente, como succede com a do sêllo, tem sido escolhida para supprir as faltas financeiras. «Tornou-se um campo illimitado onde tripudia á vontade a avidez fiscal. É porque este imposto é muito productivo e facil de cobrar ²».

É exactamente o que tem succedido em Portugal e desde logo tem sido applicado ás suas colonias, com manifesto prejuizo do desenvolvimento das transacções sobre a propriedade e do fisco, que, por ser rapace, é defraudado constantemente.

O que se faz, com este ultimo fim, só pode ser avaliado por quem tenha estado no ultramar.

Recommenda-se, portanto, uma reforma que, pelo menos, torne esta contribuição menos complicada ³.

No Tonkin, por exemplo, as transmissões *causa mortis* de bens immoveis ou moveis não são sujeitas á contribuição de registo ⁴.

Outros impostos directos

Não falo na *decima de juros*, que não rende, e que talvez não seja possivel fazer render, sem iniquidades ou injustiças condemnaveis.

¹ Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. 1, 593.

² Idem, *ibid.*, pag. 573.

³ O Sr. Leroy-Beaulieu indica como limite maximo 5 por cento do valor da propriedade transmittida, mas a nossa lei chega a impor 15 por cento nas transmissões por titulo gratuito (artigo 9.º do Regulamento de 23 de dezembro de 1899).

⁴ Petit, *op. cit.*, v. 1, 616. O general Gallieni chama a attenção para as difficuldades de uma boa cobrança d'este imposto, nas colonias, e para a sua pouca utilidade para o contribuinte, propondo que elle seja cobrado por meio de *estampilha ou sêllo*. *Op. cit.*, pag. 541.

O resto é constituído por taxas diversas e locaes, muito variaveis e numerosas. Umás são justas e equitativas, outras arbitrarías. A sua ligação aos impostos directos nem sempre é correctá, e muitas d'ellas entram na categoria a que os italianos chamam *tasse* e os ingleses *fees*, que differem bastante do imposto propriamente dito, porque este é a quota parte a que cada cidadão é obrigado a contribuir para os despesas publicas, enquanto as *tasse* ou *fees* representam unicamente a retribuição de um serviço pessoal, prestado pelo Estado.

Entre essas *taxas*, a dos *correios* e *telegraphos* dá, por vezes, rendimento importante, mas o seu fim é essencialmente cobrir os encargos do *monopolio* da correspondencia, que todos os Governos chamam a si, e não uma fonte de receita. Comtudo, as reduções no valor do *porte* do correio e nas taxas telegraphicas teem de se fazer cuidadosamente, porque estas reduções representam sempre, durante um certo numero de annos maior ou menor, uma diminuição de receita, que pode ser prejudicial aos rendimentos publicos¹.

As outras taxas, pelas razões apresentadas, fogem a um estudo de conjunto, como este é.

Imposto indigena

Para esgotar a lista dos impostos directos em *uso*, resta tratar do *imposto indigena*, que tem sempre esta forma, embora varie de natureza: na Zambesia imposto de capitação sob o nome de *mussoco*; em Lourenço Marques, Inhambane e Gaza uma especie de *contribuição predial*, com o nome de *imposto de palhota*.

No Congo Belga o imposto indigena toma a forma de prestação a pagar, pelos chefes das tribus ou povoações. É a forma de mais facil cobrança e talvez a primeira a implantar, num país occupado ou avasallado de novo.

Nas colonias inglesas da Africa do Sul e Oriental, e em varias da costa Occidental, cobra-se um importante rendimento do imposto de palhota, *hut tax*².

Nas colonias francesas da Cochinchina, Senegal, Mayotte, Nossi-Bé, Tahiti, Tonkin, Madagascar e Annam, os indigenas pagam o imposto de *capitação*³.

¹ Sobre este ponto temos chegado, parece-me, ao limite maximo das concessões tributarias, por algum tempo.

² *Colonial reports*.

³ Petit, *op. cit.*, v. 1, 584 e 585, 610 e 616. Gallieni, *op. cit.*, pag. 576.

Segundo julgo, não se cobra regularmente este imposto noutra qualquer das nossas colonias, que não seja a da Africa Oriental. Pois é pena, porque o imposto indigena alem de poder ser rendoso e de ser uma justa retribuição da tranquillidade e progresso que o Governo europeu garante nos territorios occupados, tem, ao mesmo tempo, uma grande importancia politica, porque o seu pagamento representa a verdadeira submissão das tribus indigenas. Tem-se dito que um grande numero de revoltas, nas possessões africanas, provém da percepção d'este imposto. Ha alguma cousa de verdadeiro nesta asserção, quando, por demasiada taxa ou por violenta cobrança, se excedem os recursos, ou a paciencia do negro. Muitas vezes, porem, o imposto é apenas um pretexto *popular* de que se servem os chefes indigenas para tentar sacudir um jugo, que sempre lhes é pesado, porque os inhiibe de exercerem as prepotencias a que estão acostumados.

Alem de que, como diz o Sr. Cattier, na concepção rudimentar dos indigenas, o pagamento de uma taxa qualquer é sempre um acto de submissão a um poder mais forte e não representa, a seus olhos, a parte equitativa que lhe pertence nas despesas do Estado. O imposto é legitimo, acrescenta o mesmo illustrado juriconsulto, mas os processos da sua cobrança devem ter em consideração a natureza do espirito indigena e a tolerancia a que elle tem direito¹. Estou plenamente de accordo com estes principios. Portanto, que se façam todas as concessões possiveis, que se estude cuidadosamente a faculdade contribuinte dos indigenas, e que se dê ao imposto a forma mais adequada ás posses e aos costumes de cada país ou região, eis o que é preciso e necessario fazer-se; mas não renunciar ao imposto, que, alem das vantagens enunciadas, tem ainda um fim civilizador, obrigando o indolente indigena a um ligeiro excesso de trabalho.

O imposto indigena nunca deve ser forte, nem applicado indistinctamente a todos, velhos, crianças e adultos. O imposto de capitação só deve ser pago por adultos, e não exceder, por emquanto, na nossa moeda, 1\$200 a 2\$000 réis², no maximo. Do imposto de *palhota* devem ser isentas as *palhotas*, que, muitas vezes, servem de habitação commum a invalidos ou ás crianças pequenas das povoações. As *palhotas* dos regulos e seus *grandes* devem ser isentas, até um certo

¹ *Op. cit.*, pag. 332.

² Nas colonias inglesas da Africa do Sul regula, em media, por 10 schillings ou 2\$250 ao par. Na Africa Central Inglesa é de 3 schillings ou 675 réis ao par. Em Madagascar, onde existe cumulativamente com a *capitação* indigena, sob o nome de *imposto sobre casas*, varia de 1 franco (casas terreas) a 2 francos ou

numero, para os tornar favoraveis á cobrança. O imposto de palhota não deve ir alem de 2\$500 réis, pelo menos por agora.

Já indiquei as tres formas principaes do imposto. Uma outra particularidade é a de poder ser pago em *generos* ou em dinheiro. A segunda forma é a mais conveniente para os interesses do Thesouro; a primeira será comtudo a unica possivel em regiões atrasadas e onde este maravilhoso instrumento de troca, a *moeda*, seja pouco empregado e escasso. A passagem d'este regimen de *economia natural*, como lhe chamam os allemães, para aquelle em que a *moeda* é empregada como instrumento geral de *troca*, tem de ser cuidadosa e, por vezes, vagarosa. O pagamento em generos não deve ser obrigatorio, mas facultativo, para o indigena. Quando este pagamento em generos é imposto, ha a certeza de que representa *expolição*, arrancando-se aos indigenas esses generos por preço inferior ao seu valor real.

O valor do imposto pode variar, não só de colonia para colonia, como de região para região, conforme a sua riqueza, o habito adquirido do pagamento e a obediencia ao Governo que o quer cobrar. Imaginar que tribus, *não effectivamente dominadas*, se sujeitam ao imposto, é phantasia, que tem passado pelo cerebro de illustres pessoas, mas que não passa de phantasia de um genero perigoso.

Prestações em trabalho

Todos os indigenas devem ser obrigados a certas *prestações de trabalho*, para abertura e conservação de caminhos e outras obras de utilidade publica. Ha quem veja nisso uma arbitrariedade ou violencia. É um puro erro. Em primeiro lugar, porque a *prestação de trabalho* existe nos paises de mais adeantada civilização, como em França, e, ha pouco tempo ainda, nas colonias inglesas¹; em segundo lugar, porque ella está nos habitos das populações indigenas, que os regulos

360 réis (casas de um andar). Vide *Colonial Reports, British Central Africa, Rapport d'Ensemble sur Madagascar*.

A capitação indigena de 20 francos, estabelecida na Tunisia, é considerada como extremamente exagerada pelo Sr. Leroy Beaulieu, que opina por uma redução de $\frac{3}{4}$, isto é, a 5 francos ou 1\$750 réis approximadamente. *Op. cit.*, pag. 355.

Em Madagascar é de 3^{fr.}75 ou 675 ao par. Gallieni, *op. cit.*, pag. 576.

¹ Em França, como é natural, a *prestação de trabalho* é resgatavel a dinheiro. Comtudo é ainda fornecido em *natureza* por muitos habitantes das communas ruracs. É uma taxa local ou municipal. Leroy Beaulieu, *op. cit.*, t. I, 794 e 795.

Como se sabe, em Portugal, a *prestação de trabalho* é tambem imposto municipal (Codigo Administrativo de 1895, artigo 72.º).

requisitam para trabalhos de utilidade publica, ou mesmo de seu exclusivo proveito. Ha *prestação em trabalho* nas colonias francesas da Oceania, no Annam e em Madagascar. É preciso não confundir a *prestação* com o *regimen do trabalho obrigatorio* a que se pretende sujeitar o preto, e que aqui não discuto. A *prestação* não deve exceder um pequeno numero de dias¹ (oito a trinta), a não mais de um a dois dias de viagem da habitação dos indigenas, e ter por fim a abertura e conservação de caminhos. Os chefes, grandes, cipaes, etc., devem ser isentos da *prestação em trabalho*.

De direito *consuetudinario*, existe, em algumas das nossas colonias, a obrigação dos regulos e chefes indigenas fornecerem os *carregadores*, requisitados pela auctoridade europeia. Embora deva e costume ser um serviço retribuido, representa uma *prestação em trabalho* de um genero especialmente desagradavel e que, por todos os modos, convem ir abolindo ou suavizando, o que se conseguirá pelo desenvolvimento dos transportes animaes, e pela maior e mais justa remuneração d'este pesado serviço.

Capitação dos asiaticos

O imposto de *capitação pessoal* existe ainda em França e na America. Não pedirei a sua applicação aos europeus residentes nas nossas colonias, que já teem que fazer com o fisco. Peço-o, porem, contra os asiaticos, que, na nossa Africa Oriental, põem em risco imminente a colonização europeia. Como se sabe, nesta importantissima questão, como em todas as outras, o sentimento da *struggle for life* domina quaesquer outras considerações de igualdade politica ou de fraternidade universal.

Embora não seja esta a occasião de desenvolvidamente tratar do assumpto, direi que os Estados-Unidos, o Canadá e a Australia prohibiram *em absoluto* a entrada dos asiaticos, e o Natal, impossibilitado, pelo *vetto* do Governo Imperial, de proceder do mesmo modo, impôs sobre todos elles um imposto especial de capitação, *indian tax*, bastante pesado. É talvez menos conhecido o facto de existir um imposto especial de *capitação* para os asiaticos estrangeiros residentes no Ton-

¹ No Annam a *prestação* ou *corvée*, é de trinta dias por anno, mas d'estes só dez são empregados nas reparações de caminhos. Os outros vinte são resgataveis a dinheiro e della são isentos os mandarins e empregados. Petit, *op. cit.*, v. 1, 616 e 617.

Em Madagascar é tambem de trinta dias, todos resgataveis por 45 francos ou 8\$100 réis, mas o governo da colonia reservou-se o direito de não acceitar o resgate, em caso de necessidade. Gallieni, *op. cit.*, pag. 570 e 575.

kin e divididos, para este effeito, em cinco classes, conforme as profissões, pagando a primeira 60 piastras (36\$000 réis approximadamente), a segunda 20 (12\$000 réis), a terceira 5 (30\$000 réis), a quarta 3 piastras e a quinta 1 piastra⁴. Os velhos, os enfermos, as mulheres e as crianças, com menos de quinze annos, estão isentos do imposto.

O Major Mousinho mostrava-se partidario d'esta taxa, pelos motivos expostos, e eu proprio, no relatorio de que fiz preceder o projecto do orçamento do districto de Moçambique para 1898-1899, fazia considerações identicas ás que aqui apresento, propondo, para o districto, a taxa unica de 4 libras sterlinas por cada indio não christão. É, comtudo, mais justo e razoavel *graduar* esta taxa, por maneira identica á usada no Tonkin.

Impostos indirectos

Escuso de repetir as *accusações* formuladas contra esta especie de impostos: que embaraçam o commercio como os direitos aduaneiros. que incommodam a industria, como os de fabricaçãõ; que diminuíram o bem estar das classes mais pobres, como os de consumo sobre o vinho e o sal. O que é certo é que *rendem* muito e, como taes, são indispensaveis. Dois países dos de mais ampla liberdade politica, a Inglaterra e os Estados Unidos, d'ahi tiram os seus principaes rendimentos.

Trataremos seguidamente dos *direitos aduaneiros* e dos impostos de consumo.

Direitos aduaneiros

Os direitos de alfandega levantam as mais numerosas e as mais cumplicadas discussões.

Para um estudo como este, a discussão simplifica-se, porque é impossivel, mesmo em theoria, considerar dispensaveis os direitos puramente *fiscars*, que as alfandegas procuram.

A questão, portanto, está na vantagem ou desvantagem dos direitos *protectores*, que existem em todas as nossas colonias africanas, excepto na Guiné.

Não me proponho, tambem, discutir os prós e contras da *protecção* e da *liberdade commercial*.

Apesar de todas as *afirmações*, tão bem deduzidas, dos melhores economistas, vae longe o tempo em que Cobden e Michel Chevalier

⁴ Petit, *op. cit.*, v. 1, 620.

faziam triumphar, na Europa occidental, o systema da *liberdade commercial*. Depois de 1891, sobretudo, quasi todas as nações da Europa se teem então outra vez lançado no systema *proteccionista*, apesar das prophcias dos mais illustres publicistas, e de o triumpho completo de taes tendencias produzir uma verdadeira anarchia economica e uma perturbação profunda, na producção do mundo inteiro¹.

Deante de um facto tão generalizado, não admira que Portugal tivesse enveredado pelo caminho da *protecção pautal*, applicada, com fero rigor, ás suas colonias em 1892.

Ainda não está feito o balanço dos *ganhos e perdas*, resultantes d'essa medida, mas os factos permitem comprovar uma manifesta influencia deprimente, sobre a economia de algumas das nossas colonias, derivada da *excessiva protecção pautal*, concedida aos generos metropolitanos.

Ha ainda mais; apesar da protecção de 90 por cento concedida aos generos nacionaes, o nosso commercio para a Africa Oriental pouco se tem desenvolvido, a não ser no ramo especial da importação vinicola, de modo que, em relação a esta provincia, o *systema protector*, sem desenvolver proporcionalmente os rendimentos publicos, sobre-carregando o consumidor e peando o desenvolvimento da mesma provincia, em muito pouco tem favorecido o commercio e a industria da metropole.

Sinto não ter á mão estatisticas alfandegarias em que apoie estas affirmações. Comtudo, falo desafogadamente sobre o assumpto, porque as queixas dos negociantes coloniaes soam bem alto, e a crise economica da provincia de Angola fala por si. Não quero com isto dizer que devam abolidos ser os direitos *protectores*; ha mercadorias nacionaes que teem medrado á custa da protecção pautal, e que convem favorecer, mas é necessario que essa protecção não tenha por resultado atrophiar o desenvolvimento commercial da colonia.

O principio *primordial* a estabelecer é, emquanto a mim, o seguinte: a *protecção* não deve ser dada a todas as industrias, nem conceder-se por modo igual para todas as colonias.

Outro defeito dos grandes direitos é, como todos sabem, o de incitar ao descaminho de direitos. Ora as colonias não são susceptiveis de uma vigilancia fiscal effectiva, de modo que o exagero da protecção, nem *proteje* efficazmente, e defrauda o Thesouro.

A provincia de Moçambique está, a respeito de direitos aduaneiros, numa posição muito especial e muito critica, já posta em relevo

¹ Leroy Beaulieu, *op. cit.*, I, 699.

por um distincto funcionario do Ministerio do Ultramar, o Sr. Tito de Carvalho: nalguns dos seus portos de mar entestam caminhos de ferro de penetração, tendo todos o seu *terminus* em territorio estranho. Em virtude dos tratados existentes, e mais ainda da força das cousas, não podemos impor mais de 3 por cento *ad valorem* de direitos sobre as mercadorias que por elles transitem. Portanto, num futuro mais ou menos proximo, ou nós reduzimos muito os direitos de importação, ou os generos, que tributamos fortemente nas nossas alfandegas do litoral, veem a entrar, mais tarde, fraudulentamente nos nossos territorios, pela fronteira terrestre, depois de terem atravessado em transito os caminhos de ferro e vias livres, como já succede, em parte, na Zambesia.

Em Angola, causas semelhantes já hoje **atrophiam** o commercio da provincia. Os negociantes do Congo Belga attraem os generos indigenas, offerecendo-lhe em troca algodão e outras mercadorias, muito mais baratas do que as que os negociantes da colonia lhe podem offerecer, sendo esta, evidentemente, uma das causas da crise angolense.

Colonias e metropole devem-se auxilio mutuo, mas não é sensato que, sob o pretexto justo das colonias deverem compensar os sacrificios feitos pela mãe patria, ellas sejam de todo sacrificadas aos interesses da classe mercantil metropolitana. De resto, continuarmos neste caminho equivale a *matar a gallinha dos ovos de ouro*.

Repito, é evidente que não podemos abandononar, talvez por muito tempo, o systema proteccionista, mas essa *protecção* tem de ser feita por tal modo que não impeça o desenvolvimento commercial das colonias, e não deve, portanto, de modo algum, abranger todos os artigos designados numa pauta, nem pôr o commercio local em estado de evidente inferioridade de **transacções com os indigenas, em relação ás colonias estrangeiras que com ellas limitam**.

A *protecção*, no meu entender, deve, porem, limitar-se a diminuir ou supprimir os *direitos* para as mercadorias nacionaes e não a *aggravar* os que incidem sobre os generos estrangeiros, que só com prejuizo das colonias poderemos afugentar. De resto, a existencia d'uma determinada *protecção* para os productos nacionaes exige reciproca vantagem para aquelles que as colonias exportam para a metropole. Uma não pode ser estabelecida sem a outra, sem a mais revoltante injustiça. É o que se vae praticando, sem, comtudo, se terem posto as colonias no devido pé de igualdade com a sua metropole, acêrca d'este assumpto.

Não falarei nos temperamentos do *systema protector, drawbacks, admissões temporarias, entrepostos livres*, por serem por demais conhecidos os seus fins e os seus effeitos. Basta acrescentar que as nossas

pautas coloniaes, como de resto todas as pautas, devem ser pouco complicadas, limitando-se, quanto possivel, a só impor direitos aos generos que possam dar um rendimento sufficiente, e facilitando todas as operações de despacho, que, em geral, se revestem nas nossas alfandegas de demasiadas formalidades e demoras.

Impõe-se ainda a necessidade de dar entrada livre a todas as materias primas e mercadorias destinadas á producção das industrias locais, assim como aos materiaes de construcção que a colonia não fabrique.

Os direitos de *exportação* e de *transito*, que em boa regra economica não deviam existir, não podem ser supprimidos; os primeiros, pelas necessidades do Thesouro, e os segundos como limitada protecção ao commercio local.

Os direitos de exportação *ad valorem* podem e devem, contudo, ser reduzidos, se os valores dos objectos exportados puderem ser certificados de uma maneira mais cuidadosa, do que pela simples factura dos exportadores. Nas colonias francesas, os *preços* dos objectos a exportar pela alfandega são fixados periodicamente por commissões compostas de empregados administrativos, fiscaes e negociantes, o que me parece medida recommendavel, e que já tive occasião de recomendar.

A substituição gradual dos direitos especificos pelos direitos *ad valorem* impõe-se como um processo de taxação mais justo e mais rapido.

Em algumas das colonias inglesas não ha direitos especificos, como Lagos, Costa do Ouro e Serra Leoa; noutras, como no Natal e o Cabo, os direitos especificos são quasi exclusivamente destinados aos artigos de alimentação, oleos, sabões, etc.¹

Infelizmente, os habitos do commercio impedem a admissão, sem reserva, dos direitos *ad valorem*, pois não ha, nem pode haver, confiança em grande numero de facturas apresentadas.

Finalmente, para que os direitos especificos se não afastem muito da justiça, torna-se necessario que sejam sempre moderados e revisitos periodicamente, a fim de se manter uma *proporção razoavel* entre o valor do objecto e o direito a pagar.

Impostos de consumo

Os chamados *impostos de consumo* incidem sobre um certo numero de objectos de consumo interno, quasi sempre produzidos no pais.

¹ Vide *Statistical Abstract for the several colonies and other possessions of the United Kingdom from 1884 to 1898*, pag 241 e seguintes.

São os mais antipathicos de todos os impostos ao sentimento popular e, já se vê, ao dos proprios contribuintes sobre os quaes elles incidem, menos talvez pelo seu valor como pelas formalidades e difficuldades a que sujeitam os fabricos.

São contudo indispensaveis no orçamento de uma colonia de grandes despesas, e alguns, como o da taxaçaõ do alchool, até obrigatorios em vista de convenções internacionaes.

Para combinar as necessidades do fisco com os interesses da massa geral dos contribuintes, é hoje muito limitado o numero de generos sobre os quaes recae este imposto. Para as colonias, esta contribuição, no meu entender, só deve recair sobre as *bebidas destilladas e fermentadas, tabaco, opio* e, em determinadas circumstancias, o *sal*.

De todos os processos de lançamento d'este imposto, sobre a *fabricação* (por exame directo e avença), sobre os terrenos productores, e pelo monopolio, é, sem duvida, mais exacto o que recae sobre o *fabrico*, directamente fiscalizado pelos agentes do Estado. Todavia, nas colonias, este systema é quasi impossivel pela falta de pessoal habilitado a fiscalizar, pela grande extensão do país e pela possivel dispersão da industria fabricante.

O systema de *avença*, que todos sabem o que é, baseado nas capacidades productoras das machinas empregadas, é o mais applicavel, se não o unico applicavel ás nossas possessões.

Estou falando, como se vê, sob um ponto de vista abstracto. Preciso, porem, explicar que, julgando o alchool uma materia justamente collectavel, estou longe de pertencer ao numero d'aquelles que o julgam susceptivel de um augmento indefinido de tributação. O estado de desalento, se não ruina, da industria do alchool — em Angola e em Moçambique, — a unica das nossas industrias coloniaes que mostrava um certo vigor, prova á saciedade quanto se enganam os que pensam d'este modo. Lamento que, sob um fallaz pretexto de philanthropia, se tivesse vibrado um golpe de morte a esta industria e o que o *droit d'accise* da convenção de Bruxellas não tivesse a litteral e necessaria traducção de um direito de consumo. É claro ainda que entendo deverem-se dar todas as justas facilidades de tributação ao alchool destinado á exportação, assim como sou de parecer que o alchool desnaturado deve apenas, e quando muito, ser *atingido* pelo imposto, a fim de permittir a expansão e o desenvolvimento do emprego do alchool, como meio de aquecimento, illuminação e como motor.

Para as *bebidas fermentadas*, de fabrico cafreal, como o *pombe, sumo do caju* ou *sura*, este systema de lançamento é quasi impossivel. Em boa regra financeira, estes productos não deviam ser taxados, «como todos de um consumo muito vulgarizado e cuja producção se pode

fazer facilmente no interior domestico» ¹, mas como são prejudiciaes á saude do negro e á sua aptidão ao trabalho, embora em menor escala do que os productos destillados das mesmas plantas, justo é procurar collocar as bebidas cafreaes fermentadas sob a acção do fisco. Por este modo tem sido lembrado e decretado, em Moçambique, o imposto sobre as palmeiras e cajueiros (impósto sobre os terrenos productores). Mas esta maneira de taxar é desigual, porque a fecundidade do solo faz variar a producção, e, alem d'isso, é de muito difficil fiscalização em colonias de tão extensa superficie e de tão dispersa população, como Angola e Moçambique.

Em resumo, a producção de *bebidas cafreaes* tem escapado sempre á acção do fisco e só, em theoria, tem sido taxada.

Em geral, o imposto sobre a producção ou fabrico combina-se com as *licenças de venda*.

Estas licenças de venda, sobretudo para as *bebidas fermentadas* produzidas no país, e mais do que provavelmente escapadas á acção do fisco durante o seu fabrico, podiam ser compostas de uma taxa fixa, como contribuição industrial, e de uma taxa proporcional ás bebidas vendidas em cada local, como imposto de consumo.

O imposto sobre o *sal* é dos mais aborrecidos e desacreditados, comtudo ainda existe em França e noutros países, apesar das tristes recordações das *Gabelles*. Nas colonias africanas, o sal é um producto de valor para a permuta com os indigenas e, como tal, representa até certo ponto um artigo rico. De resto, como dizia justamente o duque de Argyll, o sal é uma materia cuja tributação é perfeitamente legitima, por ser d'um uso universal ². Na Cochinchina, as *salinas* são divididas em duas classes, e cada classe tributada em 4 ou em 2 pias-tras por hectare. Por este modo não passa de um *imposto fundiario* ou *predial*, mas pode-se-lhe acrescentar uma taxa sobre a producção media, como um imposto sobre o fabrico, o que não preconizo, pois entendendo que não ha necessidade de augmentar o numero e a percentagem dos impostos, mas sim a sua productividade, por systema de lançamento e cobrança mais simples e mais bem accetites das nossas populações ultramarinas.

Actualmente não se cultiva *tabaco* nas nossas colonias africanas, a não ser nas pequenas plantações indigenas, de difficil tributação, porque o imposto lançado sobre ellas equivaleria, naturalmente, ao seu abandono. Mas qualquer cultura racional e desenvolvida desta planta

¹ Leroy Beaulieu, 1, 415.

² Citado por Strachey, *op. cit.*, pag. 93.

deve ser sujeita ao imposto de produção, assim como ao de venda, devendo-se notar que todas as industrias nascentes merecem amparadas, e que, em regra, a sua primeira tributação deve ser ligeira e suave, ao contrario do nosso uso, que consiste em cair avidamente sobre todas as fontes de riqueza, estrangulando-as á nascença, com duros impostos e complicadas formalidades legais.

O *opio* era, por exemplo, outra especie de cultura podendo sofrer pesado tributo, quando desenvolvida e florescente.

O regimen dos *monopolios* é cheio de inconvenientes, de todos conhecidos; ataca os principios de liberdade commercial e atrophia as industrias, a elles submettidas, por falta de concorrência. Além de que, nem sempre dá o que promete aos Governos que os estabelecem. Comtudo, e como se sabe, os proprios economistas não condemnam em absoluto a concessão de *monopolios*, quando elles se restringem a generos de uso nocivo para os seus consumidores, como o tabaco, o opio e o alcool.

Na India Inglesa o Governo tem o monopolio da venda do sal e o da venda e do fabrico do opio, em algumas provincias¹. O *monopolio* do alcool levanta, porem, legitima resistencia na nossa provincia de Angola, porque a cultura da canna está muito espalhada e dispersa. Isto veio mostrar, mais uma vez, quanto se deve ser prudente na concessão d'estes privilegios, e quanto cuidado deve haver na applicação das theorias mais generalizadas.

*

Figuram ainda, nas nossas tabellas de receitas e despesas colonias, outras fontes de rendimento publico — *proprios e diversos rendimentos* — que podem fornecer recursos importantes, mas que fogem a esta analyse superficial.

O estudo de uma das mais importantes d'estas receitas, os foros, liga-se ao regimen da propriedade, do qual me não occuparei neste trabalho.

O dominio privativo do Estado, quer territorial, quer industrial, está destinado a fornecer, mais tarde, uma importante quota parte das receitas colonias, se o Estado comprehender, como deve, as suas obrigações e direitos, como proprietario do solo e como principal encarregado do desenvolvimento da viação ultramarina.

¹ Strachey. *Op. cit.*, pag. 82 e 94.

Receitas municipaes

Os municipios, ou as corporações que os representam, teem despesas proprias, ás quaes teem de fazer face com rendimentos especiaes.

As receitas municipaes proveem de **quatro** classes de rendimentos :

Adicionaes sobre os impostos directos cobrados pelo Estado e as **taxas** especiaes municipaes ;

Os impostos indirectos lançados sobre varios generos de consumo, dentro da circumscripção ;

Rendimentos especiaes e **multas**, etc. ;

Subsidios do Estado e productos de **emprestimos**.

Os *centesimos* adicionaes aos impostos directos constituem uma das fontes de receita de maior importancia para os municipios; são, alem d'isso, da mais facil cobrança, pois é o proprio Estado que a realiza, entregando-a depois aos municipios. Estas percentagens recaem, nas nossas colonias, sobre as contribuições predial, industrial e renda de casas. O nosso codigo de 1895 delimitou o maximo da percentagem a 75 por cento, no que teve por fim evitar os terriveis abusos que as Camaras praticavam, elevando esses adicionaes de um modo continuo e despropositado. Pelas razões apresentadas, a delimitação *categorica* é ainda mais necessitada nas colonias. O imposto sobre o rendimento, a que se refere o nosso Codigo de 1895, deve ser substituido — por causa do *systema de licenças* adoptado para a *contribuição industrial* colonial — por uma licença *especial de commercio, fixa*, sem a qual nenhuma das profissões, attingidas pela contribuição industrial, se possa exercer em cada municipio. Isto está em vigor em Lourenço Marques e Moçambique.

A *prestação em trabalho* pelos europeus não pode existir nos municipios ultramarinos. Mas seria de justiça permittir, aos menos prosperos, a imposição de uma *taxa geral de capitação*, graduada, excluindo operarios e outras classes pobres de europeus, e os indigenas sujeitos ao seu imposto especial.

Nas *taxas* especiaes comprehendem-se os impostos sobre vehiculos, animaes de transporte, cães, caça, pesca, aferição de pesos e medidas e outros objectos de policia municipal.

O *imposto sobre o consumo* pode hoje recair sobre grande numero de generos, sendo apenas prohibido (Codigo de 1842 em vigor no Ultramar) para umas certas especies destinadas á alimentação. Para evitar abusos e más interpretações, era preferivel *designar* os generos sujeitos a este imposto. Em França, o decreto de 12 de fevereiro de 1870 determinou a nomenclatura dos generos sujeitos ao imposto de

barreira e o maximo das taxas a applicar a esses generos, conforme a população do municipio ¹. O nosso Codigo Administrativo de 1895 tambem adoptou disposições semelhantes, fazendo designar em pauta os generos sujeitos ao imposto ², mas não indicou as taxas maximas, o que se torna bem preciso para o Ultramar.

A pauta deve ser a mesma para todos os concelhos — o que não quer dizer que seja preciso taxar todos os generos — e da mais rigorosa observancia obrigatoria. As farinhas, as carnes, o vinho de pasto *português*, devem sempre ser isentos d'este imposto.

Estas *taxas de consumo*, para os concelhos ultramarinos do litoral (por enquanto, de existencia justificada, não ha municipio interior) devem ser cobrados nas alfandegas, como o Codigo de 1895 determina para os concelhos das ilhas adjacentes, e como foi determinado para o da ilha de Moçambique.

Aos municipios ultramarinos só seria concedida licença para estabelecer estes *impostos*, quando provassem não poder realizar o seu equilibrio orçamental com as outras fontes de receita.

Nos diversos *rendimentos* ha a fazer menção especial dos que proceem do dominio privativo dos municipios, quer sejam terrenos, quer relativos a concessões do seu *dominio industrial*, para me servir da expressão do Sr. Leroy-Beaulieu.

Os bens territoriaes dos municipios ultramarinos não serão, em regra, importantes, porque os terrenos vagos das localidades não devem sair das mãos do Governo, em virtude dos *seus direitos á propriedade do solo* e para evitar abusos, que foram bem manifestos na Africa Oriental.

No *dominio industrial*, os rendimentos dos mercados, matadouros e cemiterios, as concessões para abastecimento de agua e de luz, das localidades, podem e devem fornecer aos municipios solidos e largos rendimentos, que muito hão de concorrer para alliviar, se não para supprimir, o imposto.

Mas se todas as receitas, assim procuradas, não chegarem para equilibrar o orçamento municipal, teem os municipios de recorrer ao Estado, para lhe valer com um *subsídio* sufficiente a restabelecer esse equilibrio.

Alguns Governos de colonias estrangeiras, no intuito evidente de alliviar os encargos dos contribuintes e de limitar as tendencias abusivas das municipalidades, só teem permittido o estabelecimento de

¹ Leroy Beaulieu, *op. cit.*, pag. 802.

² Codigo Administrativo de 1895, art. 74.º

um certo numero, maior ou menor, de *taxas especiaes*, referentes á policia municipal, abandonando aos municipios uma parte, ou o total, dos impostos cobrados pelo Governo nas suas circumscripções. É o que já hoje succede em grande numero de colonias francesas, como na Martinica, Guadelupe, Senegal, Reunião e S. Pedro de Miquelon, onde os municipios recebem parte do imposto *das patentes* (industrial), cobrado pelo Governo da colonia, numa proporção que varae desde um decimo, na Guadelupe, até dois terços em S. Pedro de Miquelon. As *communas* do Senegal recebem do Governo cinco undecimos do *imposto predial*, e as de S. Pedro de Miquelon dois terços. Os orçamentos municipaes de Hanoi e Haïphong (Tonkin) beneficiam do producto total dos impostos directos (*predial, capitação, commercial e industrial*), assim como do imposto indirecto das *licenças* de venda de generos, sujeitos ao imposto de consumo ¹.

As municipalidades colonias inglesas recebem quasi todas, como receita municipal, o producto total da contribuição predial (*land tax* ²).

A Companhia de Moçambique abandonou á *cidade* da Beira — entidade mal definida, mas embryão do municipio — todo o producto das *licenças* industriaes e commerciaes cobradas na localidade.

Na Belgica, inaugurou-se, ha quarenta annos, um systema de subsidios normaes ás municipalidades, tendo por fim evitar os exageros fiscaes d'estas corporações, e que eu julgo de muito vantajosa applicação, se não a todos, pelo menos a muitos dos nossos municipios coloniases.

Foram supprimidos os impostos de *barreira* e o Estado concedeu parte dos seus recursos ás *communas*. E como a suppressão do imposto aproveitou a todo o país, tanto rural como urbano, o Estado augmentou alguns dos impostos indirectos nacionaes, como os direitos de *accise* ³, sendo esse augmento calculado pelo rendimento medio do antigo imposto de *barreira*, cobrado por todo o reino. O Estado attribuiu, depois, ás *communas* 40 por cento do producto bruto de todas receitas postaes, 75 por cento dos direitos de alfandega sobre o café e 34 por cento dos direitos de *accise* sobre os vinhos, aguardentes, cervejas, vinagres, assucares.

Este producto é depois repartido proporcionalmente entre as *communas*, ao *pro rata* das contribuições *predial urbana, pessoal e paten-*

¹ Petit, *op. cit.*, I, 618.

² Vide *Colonial Office List*, pag. 97, 245, 281 e 288.

³ O *accise* dos belgas é o *excise* inglês, o imposto sobre o consumo interno de certo numero de objectos.

tes, percebidas pelo Estado e é entregue ás municipalidades aos trimestres. A mesma lei assegurou ás corporações municipaes um certo rendimento minimo.

Esta reforma, diz o Sr. Leroy Beaulieu, tem tido um exito completo e faz honra ao seu auctor o Sr. Frère Urban. A proposito das criticas dirigidas á reforma, das quaes a principal era de não ter feito baixar os preços dos generos, o mesmo distincto economista acrescenta: «As estatisticas são impotentes a evidenciar as consequencias de muitas reformas fiscaes, porque estas reformas nem sempre teem effeitos directos e immediatos e a sua influencia é muitas vezes desviada. Não pode haver duvida alguma de que a reforma aproveitou, ao mesmo tempo, ao consumidor, ao productor e ao commerciante ¹».

O unico defeito da reforma foi parar a meio caminho, deixando continuar impostos de consumo prejudiciaes, e teria sido melhor substituir, pelo menos, metade das taxas supprimidas, pelo adicional aos impostos directos ².

Para a applicação d'este systema de angariar receitas municipaes torna-se preciso dispor de boas finanças, o que infelizmente está longe de ser a regra nas colonias portuguezas. Comtudo, a sua eventual e opportuna applicação afigura-se-me muito proveitosa e prometedora.

§ 2.º Administração da fazenda

Definindo as attribuições dos Governadores das colonias, tive occasião de pôr em relevo o que lhe deve pertencer em materia de administração financeira. Aqui, não farei mais do que accentuar as idéas já apresentadas, acompanhando as considerações a fazer de indicações relativas á preparação, approvação, execução e fiscalização do orçamento.

O poder de tributar

O voto dos *impostos* constitue a principal justificação do systema representativo e é a mais importante das missões de uma assembléa legislativa.

Mas o Parlamento Português não pode conscientemente, e não deve, portanto, legislar sobre assumptos especiaes ás colonias, como são as formas de lançamento, quota e cobrança dos impostos. É ao

¹ *Op. cit.*, I, 813 a 815.

² *Ibidem*, pag. 815.

Governo, sob a fiscalização das Côrtes, que pertence esse serviço, e é por decreto do Governo que hoje estão em vigor nas provincias da Africa Portuguesa as suas principaes contribuições¹.

Infelizmente, aqui, como em tudo, o Governo, em vez de descentralizar a administração, de dar aos Governadores os poderes sufficientes para pôr em execução as medidas tributarias mais consoantes ao estado actual e ao desenvolvimento das colonias a seu cargo, *decreta e legisla sem o voto das auctoridades locaes, applicando uniformemente, a todas as nossas possessões, disposições de tributação que a nenhuma d'ellas convém.* Admitte-se a necessaria intervenção e decreto do Ministro quando se trate das *pautas aduaneiras*, mas ahi mesmo se não comprehende a acção deliberativa do Governo metropolitano, antes d'este conhecer a opinião do Governador da colonia, ou colonias, a que essas *pautas* se referem.

O exemplo estranho e *geral* mostra bem que a legislação tributaria deve ficar nas mãos das auctoridades locaes, sob a fiscalização e consulta dos poderes superiores da metropole.

Na India, todas as questões concernentes aos *rendimentos* publicos são decididas pelo Governador em *Conselho*, mas o Conselho não pode *discutir* este assumpto sem previa auctorização do Governador Geral².

Nas outras *Crown Colonies* inglesas, é ao Governador em *Conselho* que pertence o poder de *taxation*, de que são prova effectiva as numerosas portarias ou *ordinance*, que sobre o assumpto veem publicadas no relatorios annuaes d'essas colonias (*Colonial Reports*) e que dizem respeito não só aos impostos directos como ás *pautas aduaneiras*.

Se das colonias inglesas passamos ás francesas, vemos que os impostos directos são *rotados* pelos *Conselhos Geraes*, e, nas colonias em que estes não existem, por portarias (*arrêts*) do Governador, approvadas pelo Ministro. O lançamento e as regras da cobrança são igualmente da competencia dos *Conselhos Geraes*, ou do Governador, sendo, comtudo, obrigatoria a adhesão do poder executivo da metropole para que aquellas medidas se tornem definitivas³.

O Estado Independente do Congo delegou no Governador Geral a execução do *decreto organico* dos impostos directos especiaes; isto

¹ *Contribuição predial e industrial*, decreto de 20 de outubro de 1880. *Contribuição de registo*, decreto de 28 de dezembro de 1876. *Contribuição de renda de casas*, decreto de 20 de outubro de 1880. *Pautas aduaneiras*, decretos de 1892.

² Strachey, *op. cit.*, pag. 33.

³ Petit, *op. cit.*, 1, 576.

é, a fixação das quotas, os modos de cobrança, as penalidades e processos ¹.

Se ao lado d'esta pratica geral nos lembrarmos da acção dos dois Commissarios Regios de Moçambique, em materia de legislação tributaria, ver-nos-hemos todos forçados a confessar que este deve ser o systema a seguir usualmente.

Esta faculdade do Governador em *Conselho* devia, já se vê, ser limitada, não lhe sendo permittido, sem auctorização da metropole, alterar os principios fundamentaes da imposição tributaria.

É tambem necessario que as alterações ás *pautas aduaneiras*, influindo no desenvolvimento do commercio nacional, sejam submettidas, antes de postas em execução, á approvação do Governo da metropole.

As colonias inglesas teem o poder de fixar os seus direitos e regulamentos aduaneiros ². Não se pede tanto, visto que domina entre nós o systema *protector*, que esta plena liberdade das colonias poria em immediato perigo, mas torna-se indispensavel que as *pautas* de cada colonia, na propria colonia sejam elaboradas, e depois submettidas ao estudo e apreciação do Ministro.

A respeito de todas estas decisões o Governo conserva, claro está, o seu costumado direito de *veto*, que deve exercer com a maior prudencia e parcimonia, mas que é garantia contra todos os possiveis desmandos.

Despesas de soberania

Os rendimentos coloniaes são destinados ao custeamento das despesas publicas, nas mesmas colonias.

Devem as colonias pagar todas essas despesas, ou o Estado soberano tem obrigação de custear as despesas que representam o seu dominio, como as militares, o governo da colonia e a justiça?

Encontramo-nos aqui em presença de dois systemas distinctos:

Em França, o Estado chama a si essas despesas, que comprehendem:

1.^o As de governo e protecção;

2.^o As subvenções á instrucção publica;

3.^o As subvenções concedidas ao serviço local e todas as despesas nas quaes o Estado tem um interesse directo, e que por lei teem de ser pagas pela metropole ³.

¹ Cattier, *op. cit.*, pag. 329.

² *Colonial Office List*, 1899. *Rules and regulations*, pag. 379.

³ Petit, *op. cit.*, 1, 494.

Nos systema inglês, o Estado, em regra, faz supportar ás suas colonias todas as despesas que ellas exigem, não hesitando, comtudo, em conceder avultados subsidios ás menos prosperas.

Outras vezes, como na Serra Leoa, a metropole paga ás tropas regulares que a guarnecem¹.

A pratica inglesa é a mais sensata e a mais correcta. É á colonia que pertence pagar todas as despesas que origina, para ter tambem a liberdade de dispor de todas as suas receitas. É este o principio de *autonomia*, que é o unico capaz de produzir o desenvolvimento material das colonias. Mas é logico que a metropole a ajude e auxilie, quando as suas receitas forem insufficientes, ou quando o pagamento das chamadas despesas de *soberania* venha a absorver os recursos necessarios para os melhoramentos materiaes e moraes de que ella carece.

O systema francês tem um grande inconveniente. O *orçamento do Estado ou colonial*, comprehendendo as despesas de soberania, é preparado e votado na metropole, e executado sob suas directas ordens. O ordenador é o **Ministro** e, em nome d'elle, os chefes dos serviços administrativos das colonias. D'este modo, o Governador não tem sobre o assumpto a mais ligeira intervenção e a sua opinião, *que devia ser a primeira a attende*r, não é ouvida acêrca da fixação das tropas europeias a conservar na Colonia e que causam tanto dispendio á metropole. O Sr. Lanessan diz a este respeito, e muito bem, o seguinte: «Só os Governadores, com os serviços e conselhos sobre os quaes deve apoiar as suas decisões, teem a competencia sufficiente para fixar os contingentes das tropas de que cada colonia precisa, e para determinar os meios mais economicos ou mais vantajosos, de adquirir as provisões e de abastecer os postos².

Entre nós, o systema é a *ausencia total* de systema. Não se des-trinçam as despesas de soberania, nem mesmo o Estado garante qualquer subvenção certa, embora supra as faltas, annullando o *deficit*, por meio dos *supprimentos* necessarios, e pagando os saques successivos, não recebendo a importancia dos vales de correio emittidos pelas colonias, etc.

A regra, segundo me parece, deve ser a seguinte: para as colonias de largas receitas e pequena guarnição (S. Thomé), o Estado não concederia subsidio de especie alguma; para aquellas que, sem estarem numa situação critica, não possuem, comtudo, meios desaf-

¹ *Colonial reports*, n.º 234. Sierra Leone, 1897.

² *Op. cit.*, pag. 258.

gados, precisando ao mesmo tempo de grandes melhoramentos materiaes, o Estado devia garantir uma subvenção, fixada annualmente, e destinada a pagar ás tropas europeias, á marinha, os vencimentos do Governador e seu conselho. Ás colonias pertenceriam todas as outras despesas, incluindo todos os pagamentos ás tropas indigenas (com seus quadros) e os vencimentos supplementares das tropas e funcionarios, cujo ordenado simples ficasse a cargo do Estado.

Finalmente, para as possessões como a Guiné, onde o *deficit* é grande, o Estado concederia o supprimento annual sufficiente para pagar todas as despesas e emprehender os melhoramentos necessarios ao seu futuro desenvolvimento, sem consideração pelo excesso que esse subsidio represente em relação ás despesas de soberania. Pode a metropole com estes encargos? Não o sei, mas se não pode melhor será desistir de alguma das suas colonias de que, a pretexto de fraqueza financeira, lhe negar os meios de se desenvolver. Isto, por modo algum, quer dizer que o nosso país espalhe, ás mãos largas, sobre as suas colonias, recursos exagerados ou auxilios financeiros acima das suas possibilidades.

Mas a phrase habitual, das nossas auctoridades ministeriaes, de que é tempo das colonias se valerem com seus proprios recursos e assim desonerarem a metropole, representa apenas, ou uma inconsciencia acêrca da maneira com se opera o desenvolvimento economico de uma colonia, ou palavras banaes, destinadas a mascarar uma impossibilidade real, um *non possumus* absoluto do país, a respeito de sacrificios indispensaveis ao seu desenvolvimento colonial e cuja forçada illação é a perda, mais ou menos proxima, da colonia ou colonias assim abandonadas aos seus proprios recursos, pois tão perda será a sua expropriação, por outra potencia, como a sua ruina em face da concorrência efficaz de colonias estrangeiras mais bem armadas para a luta economica.

Saldo de receitas

Ha colonias, mesmo entre nós, onde as receitas recolhidas não só cobrem as despesas necessarias, ao funcionamento regular de todos os seus serviços, como fornecem ainda um saldo positivo.

Como se deve aplicar esse saldo? Lembra naturalmente um dos dois empregos obrigatorios: o custeamento de melhoramentos materiaes de utilidade presente ou futura; ou a diminuição, se não supressão, de algum imposto, na mesma colonia. Concebe-se ainda, segundo o systema inglês e as regras aqui indicadas, que, nesse caso, o Estado soberano se faça pagar de todas as despesas de soberania

e até de uma parte proporcional naquellas que a administração central (o Ministerio) representa, embora essa administração exista mais em proveito da metropole do que as colonias.

Será ainda da boa prudencia conservar, em cada anno, uma parte d'esse saldo, para constituir um *fundo de reserva* destinado a fazer face a contingencias imprevistas, diminuição de receitas, calamidades extraordinarias, etc. Conservar, porem, a pretexto de *fundo de reserva*, grandes sommas inactivas, na previsão de calamidades mais ou menos periodicas, como as *fomes* da *India inglesa* ou de Cabo Verde, é condemnavel expediente financeiro, porque não tira das receitas cobradas todo o partido e utilidade que ellas podem dar. Na *India inglesa*, apesar de se falar muito em *Famine Insurance Fund*, nunca houve um *fundo* especialmente reservado e guardado, á espera do apparecimento periodico da fome. O que se fazia era empregar uma parte do excesso annual da receita, 1.500:050 £, para acudir á fome, caso ella apparecesse nesse anno ou, no caso contrario, a ser consagrada á *amortização* da divida contrahida pelos trabalhos de construcção de canaes, caminhos de ferro, etc. Dez annos sem *fome* reduziriam essa divida de 15 milhões de libras e se após esse periodo a fome apparecesse podia-se consagrar a seu remedio 15 milhões de libras, sem que a situação financeira peorasse em relação ao principio do periodo indicado¹.

Usar, porem, d'esses saldos para cobrir *deficits* de outras colonias é expolição e desatino administrativo, só praticados por Portugal.

A expolição é evidente; um país coloniza, em seu proveito, é certo, mas em proveito tambem do país colonizado. O imposto é a parte com que cada um contribue para as despesas publicas necessarias. Comprehende-se que, em Portugal, os cidadãos contribuam para as despesas colonias, porque das colonias se tira proveito para Portugal. Mas que em Macau se paguem tributos para custear as despesas de Timor que nada importa e em nada serve a Macau; mas que de S. Thomé, se tire uma parte das contribuições dos seus trabalhadores colonos, para a atirar á Guiné, sorvedouro sem fundo que não tem o mais ligeiro interesse commum em aquella ilha, eis o que é inadmissivel e o que só se explica pelo *direito de mais forte*.

Pois, esta *expolição* não só existe, como é doutrina official na nossa administração ultramarina. Muitos Ministros a tem perfilhado e o decreto de 20 de dezembro de 1888, que reformou o serviço da Fa-

¹ Sir J. Strachey, *op. cit.*, pag. 140 e 141.

zenda, no seu artigo 12.^o auctoriza as transferencias de sobras, de provincia para provincia! Portugal tem a pouca invejavel honra de ser *original* nos seus processos de administração colonial.

A violencia que assim se pratica pode ser disfarçada sob o nome de subsidios ao orçamento da metropole — retribuição dos serviços recebidos da mãe patria — subsidios que a mesma metropole, depois, reparte pelas suas colonias mais necessitadas. É uma maneira mais *decente* mas não mais justificada de expoliar os contribuintes coloniaes. Uma colonia não é destinada a procurar o mais pequeno beneficio directo ao orçamento metropolitano, diz muito bem o Sr. Harmand¹. E é esta grande verdade que de ha muito reconheceram ingleses e holandeses. Estes ultimos não duvidaram tomar medidas que supprimiram o saldo orçamental de Java, mas que augmentaram o commercio entre a colonia e a sua metropole. No orçamento de Java ha hoje um *deficit* annual de mais de 20 milhões de francos, (3:600 contos de réis *ao par*) mas os holandeses sabem que, apesar d'esse *deficit*, a nação cresce em riqueza e poderio ao par que a colonia se desenvolve².

E isto me leva a falar no desatino administrativo d'esta nossa pratica financeira. Todos sabem a influencia da *viação*, da existencia de bons portos, da facilidade e rapidez dos serviços publicos, no desenvolvimento commercial de um país novo. Todos podem avaliar o que seria S. Thomé, se estivesse de, ha dez ou quinze annos, sulcada de estradas, bem cadastrada, bem provida de caes e de um bom serviço de navegação costeira. Talvez não seja exagero suppor que a sua riqueza tivesse duplicado e é certissimo que muito teria augmentado e, a par d'ella, o desenvolvimento commercial com a metropole.

Sejamos, pois, mais honestos e mais habeis. Para salvar as más colonias, não deixemos as boas estacionarias, se não decadentes, o que, em materia de desenvolvimento economico, é o mesmo.

Orçamentos coloniaes

Postas de parte estas questões previas podemos passar a tratar de um dos actos de maior importancia para a vida da colonia, como é a lei annual das receitas e despesas publicas.

Cada orçamento dá logar, como se sabe, a quatro operações:

Preparação;

Approvação ou voto;

¹ *L'Inde*, pag. 24 do Prefacio.

² Vide Leclerc, *op. cit.*, pag. 293.

Execução;
Fiscalização.

Não descreverei minuciosamente estas operações, nem darei logar neste estudo, a definições e descrições numerosas acêrca do assumpto. É elle, sem duvida, de uma larga importancia e não talvez tão conhecido como seria para desejar, mas não é especialmente *ultramarino*, como é e deve ser este estudo¹.

Preparação do orçamento

Em primeiro logar, quem *prepara* o orçamento? Segundo o Regulamento de Fazenda do ultramar, é a *secção especial* da Direcção Geral da Contabilidade Publica, annexa á do Ultramar, que prepara o *Orçamento geral* das provincias ultramarinas, baseado nos *Orçamentos locais*, organizados pelas Inspecções de Fazenda provincias. Não deve ser assim, pois a *secção especial* não pode avaliar as variações de despesas, que todos os annos se produzem, as necessidades eventuaes, que de anno para anno se modificam, e, menos ainda, a entrada das receitas, sujeitas a variações locais.

Dir-se-ha que este trabalho é baseado nos projectos vindos das provincias ultramarinas. Tal não succede, infelizmente, mas, ainda que assim fosse, os projectos eram evidentemente *mal preparados*, porque os inspectores da Fazenda não podem, só por si, avaliar da necessidade e justificação das despesas annuaes.

Como se sabe, foi esta uma das prerogativas reclamadas para o Governador em conselho, não como uma concessão especial, mas como uma regra *geral* em todas as outras colonias estrangeiras.

Em França, para cada colonia ha dois orçamentos; um das despesas do Estado (de soberania), pago pela metropole e na metropole organizado; e o outro chamado *Orçamento local*, *preparado* pelo *Director do interior*; isto quer para as colonias com *systema representativo*, quer para aquellas que o não teem². O Sr. Lanessan, que já citei sobre este mesmo assumpto, reclama para o Governador da colonia o direito de elaborar o proprio orçamento *colonial*, ou das despesas do Estado, dizendo, muito justamente, que esta organização é viciosa,

¹ Aquelles que desejarem conhecer unicamente o mecanismo d'essa lei, que tanto interessa a toda a nação, teem um excellent expositor o Sr. René Stourm, *Le Budget*, Paris, Guillaumin, 1900, e no tom. II do celebre *Traité des finances*, do Sr. Leroy Beaulieu.

² Petit, *op. cit.*, tom. I, pag. 527.

porque occasiona despesas que seriam faceis de evitar se o Governador tivesse auctoridade para as prover e fiscalizar. E, a proposito do proprio orçamento *local*, o mesmo experimentado funcionario pede ainda um acrescimo de auctoridade para os Governadores colonias ¹.

Nas colonias inglesas, o orçamento annual é *preparado* e organizado nas colonias, mesmo naquellas que não teem assembléas representativas ².

Não cito as colonias hollandesas, onde, como se sabe, o Governador tem quasi os poderes de um rei absoluto.

O raciocinio vem aqui, como quasi sempre, em favor da pratica usual.

De facto, as repartições do Ministerio, a *secção de contabilidade* e o proprio Ministro não teem, das circumstancias e necessidades de cada colonia, o conhecimento que d'ella possuem os funcionarios que a administram e dirigem. Tambem não possuem maior competencia technica, pois que uns, saídos da politica, levam para as suas funcções apenas as habilitações profissionaes; e outros, os funcionarios de carreira feita na Secretaria de Estado, embora muito mais experientes dos assumptos a tratar, não podem claramente apprehender a difficuldade, as *nuances*, as variações de uma administração colonial, só bem estudadas e comprehendidas *in loco* e *de visu*. Haverá, comtudo, alguma razão para acreditar mais na superior habilidade ou honestidade dos funcionarios d'aqui do que nos d'ali?

Como e porque seria isso? Qual é a differença de educação ou de principios, com que se escolhem essas categorias de funcionarios? Que, antigamente, houvesse essa duvida ainda se comprehendia, pois a metropole nada cuidava da escolha do seu funcionalismo ultramarino, recrutado entre os mais miseraveis ou os mais aventureiros dos seus filhos.

Hoje, as circumstancias mudaram; melhor pagos, embora não bem, mais considerados, mais bem preparados, se não mais afoitos contra os climas tropicaes, os funcionarios do nosso ultramar apresentam, em regra geral, um proceder correcto e a honestidade precisa. De resto, no caso de que se trata, os funcionarios visados, Governador e chefes de serviço, ou estão a cima de qualquer suspeita, ou, quem os sustenta, está *abaixo* de toda a critica.

D'este dilemma não ha saida e não se vê como a administração metropolitana, mostrando-se *inhabil* na escolha de funcionarios, se

¹ *Op. cit.*, pag. 257 a 259.

² *Colonial Office List*, part IV, «Rules and regulations for Her Majesty's colonial service», pag. 377.

pode mostrar *habil* no problema muito mais difficil de dirigir, de longe, as finanças das colonias.

É, pois, nas colonias que se devem *preparar* os orçamentos. Os *projectos* que das colonias teem vindo para a metropole teem sido, em regra, elaborados pelo *inspector da fazenda* (artigo 7.^o do decreto de 20 de dezembro de 1888). Não deve ser assim. Numa administração ultramarina bem organizada, os chefes de serviço devem ter, como já disse, funcções de direcção muito semelhantes ás de um Ministro. Ora, como se sabe, cada Ministro coordena o projecto de orçamento do seu Ministerio, pertencendo ao da Fazenda, em especial, a organização da tabella das receitas.

Num Governo provincial, sem districtos, o orçamento será, pois, *preparado* d'este modo e submettido, em *Conselho do Governo*, á discussão geral de todos esses chefes de serviço e ás observações capitães do *director da fazenda*, cuja missão é a de zelar continuamente pela economia e de mostrar, pela sua especial competencia, até onde podem e devem ir os recursos da colonia. É ainda a este Director de Fazenda que pertence a coordenação e reunião, num só, de todos estes orçamentos. Mas, num Governo geral, dividido em districtos, o processo terá de ser outro. Ao Governador do districto pertence organizar, de collaboração com os chefes de serviço *districtaes*, o orçamento das despesas e receitas do territorio a seu cargo.

Aqui apresentam-se as seguintes interrogações:

Como se custeiam as despesas do Governo geral? Quaes devem ser estas? E qual o papel a que ficam reduzidos os chefes de serviços provinciaes?

Dois processos se podem pôr em pratica para resolver a primeira questão. Ou os districtos lançam no cofre da provincia os saldos dos seus orçamentos, como se fazia em Moçambique, no tempo do Commissario Regio Mousinho de Albuquerque, — ou, o que me parece preferivel — e portanto aqui se preconiza¹, o Governo geral reserva para si o producto de determinados impostos, em toda a provincia, e os districtos integralmente enviarão essas sommas para os cofres centraes.

O *orçamento privativo* dos Governos geraes vem a resumir-se no pagamento das repartições centraes e dos serviços, que esses mesmos Governos mais especialmente reservam para sua direcção.

¹ Mesmo neste systema o Governo geral reservara para si certos *rendimentos* especiaes como o da Imprensa, direitos de mercê, etc., mas pela sua insignificancia não alteram o que, a este respeito, dizemos no texto.

As despesas militares, e a amortização da divida provincial, devem sempre ser pagas pelo orçamento privativo do Governo geral, e, alem d'estes serviços, ainda outros podem estar a cargo exclusivo d'esse mesmo Governo, como já tive occasião de dizer no capitulo 1 d'este estudo.

Finalmente, para responder á terceira das interrogações feitas, direi que a missão dos chefes de serviços provinciaes não fica menos importante, pois a elles pertence o exame dos orçamentos districtaes na parte que lhe corresponde e apresentar depois ao Governador geral as observações que esse exame lhe suggerir.

O projecto de *orçamento*, a final, vem a ser o resultado de todas essas observações sobre os orçamentos districtaes, reunido tudo em orçamento geral, pelo director de fazenda.

É, como se vê, e sempre, a mesma idéa de descentralização e de autonomia, sem de modo algum attentar ao principio de auctoridade.

Os principios preconizados são os que regulam a administração financeira da India Inglesa¹ e das suas provincias. Não vejo melhores, nem vejo outros, e, no unico Governo geral do imperio colonial francês, a Indo-China, encontraremos principios semelhantes, se não analogos. A Cochinchina, o Cambodje e o protectorado de Annam-Tonkim tem orçamentos especiaes, preparados e votados em cada uma d'estas *provincias*. Mas, differença pouco seductora, não ha um *orçamento privativo* do Governo geral e as despesas especiaes a este são incluídas no orçamento local da Cochinchina². Em Madagascar, fazem-se orçamentos separadas para as diversas *provincias* em que a ilha foi dividida³.

Uma outra questão a resolver é da escripturação orçamental das *despesas de soberania*.

Nas colonias francesas figuram em orçamento á parte.

Nas inglesas, como vimos, não ha, em regra, distincção especial para estas despesas, excepto o pagamento ás tropas regulares da *Imperial army*, que são, muitas vezes, pagas directamente pela metropole, como na Serra Leoa, e não figuram nos orçamentos das colonias.

¹ *L'Inde*, pag. 64 a 68.

² *Petit, op. cit.*, II, pag. 565 a 568. Em 1887 modificou-se o projecto do orçamento de modo a haver um só para toda a Indo-China, sem, comtudo, attentar na autonomia financeira das provincias ou sub-colonias da Cochinchina, Cambodje e Annam-Tonkin. No anno seguinte voltou-se ao anterior systema.

³ Gallieni, *op. cit.*, pag. 572.

Entre nós, tudo entra no mesmo orçamento, sem se fazer distincção entre as despesas de soberania e as despesas locais. É este o systema que se deve seguir. Torna-se, porem, preciso, neste caso, que os documentos de despesa evidenciem o emprego do subsidio metropolitano, quando este é destinado a custear certos e determinados serviços.

Embora, repito, não queira entrar em minuciosidades fora de proposito, não deixarei de accentuar algumas *regras* de preparação do *orçamento*, que, apesar de conhecidas, nem sempre são respeitadas.

A primeira regra é de que as *receitas* se devem regular pelas *despesas* e não estas por aquellas ¹. É claro que isto, por forma alguma, corresponde a estabelecer despesas escusadas, ou a desistir do equilibrio orçamental.

Mas um Estado ou uma Colonia não pode viver sem desenvolver os serviços publicos, sem acompanhar o movimento economico e politico do país a que corresponde, e sem, ao mesmo tempo, procurar augmentar os recursos necessarios ao pagamento do desenvolvimento da sua administração. Isto é mais difficil certamente do que *acertar* as despesas com as *receitas*, *cortando* pelas primeiras até que ellas se reduzam ás *receitas* cobradas, no anno antecedente. Neste segundo caso, *apenas* se esquece que a redução das despesas, derivadas, na sua maioria, da diminuição do pessoal official ou da sua remuneração, tem uma influencia *manifesta e immediata*, na cobrança dos tributos, na gerencia das obras, no andamento, enfim, de todos os serviços e trabalhos.

A administração financeira das nossas colonias tem de ser de uma rigorosa economia, mas é preciso que essa economia seja atilada e pensada. Ora ella manifesta-se, geralmente, da maneira mais facil mas menos criteriosa possivel.

Ha, na metropole, a opinião de que os funcionarios colonias auferem proventos excessivos. Não se entra em linha de conta com a carestia da vida colonial, em muitas partes duas e tres mais cara do que no reino; não se considera os estragos physicos e moraes de um clima debilitante num organismo europeu; não se olha para o sacrificio de sentimentos e affectos, consequencia necessaria da expatriação para longes terras. Pois tudo isso se deve pagar, pois tudo isto é necessario que seja *pago*, para que as colonias possuam o funcionalismo de que carecem. Outra errada opinião se manifesta acêrea de

¹ Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, III, pag. 3. R. Stourm, *op. cit.*, pag. 202. Petit, *op. cit.* II, pag. 489.

quantidade de pessoal. Sempre que no Ministerio se quer procurar o equilibrio orçamental recorre-se ao expediente facil — no papel — de reduzir os quadros coloniaes. Ora a verdade é que esses quadros não são folgados, nem se parecem com os *regimentos* de amanuenses e escripturarios de que dispõem as administrações do reino, e teem, alem d'isso, como coefficiente a descontar, as incapacidades e baixas por doença e morte, que nas nossas colonias africanas são ainda e infelizmente extremamente communs. Não ha exaggeração em suppor que $\frac{1}{4}$ a $\frac{1}{3}$ dos empregados de um quadro ultramarino se acham sempre fora do serviço activo por doença. Vê-se, portanto, a que conduz a redução de *quadros*, assim permanentemente desfalecados.

O equilibrio orçamental deve ser antes procurado numa escriptura e cuidadosa dotação dos serviços, na escolha do funcionalismo e na adopção das medidas tributarias menos sujeitas a fraude e, ao mesmo tempo, o menos vexatorias possivel. É preciso, porem, não esquecer a differença essencial entre o orçamento de um estado civilizado e rico e o de uma *possessão* colonial. No primeiro, o *equilibrio* é a base fundamental indispensavel a um bom regimen financeiro. Na segunda, esse *equilibrio* não é possivel, frequentemente, e á mãe patria pertence decidir se lhe convem subsidiar o erario colonial, de modo a cobrir o *deficit* e a desenvolver o fomento da colonia, ou renunciar á *propria* *possessão*.

Das colonias inglesas da Africa só o Natal, Lagos e a Gambia cobrem as suas despesas com as suas receitas, todas as outras teem, até hoje, *deficit* constante. Das francesas, só a Cochinchina e a India deixam de receber subvenções da metropole, afora o pagamento das despesas de soberania. Java tem *deficit* annual importante, e todas as colonias allemãs, exceptuando a do Togo, recebem enormes subsidios annuaes da metropole¹.

A *unidade* orçamental deve ser observada em todo o seu rigor. Não deve haver senão *um só* *orçamento*, que englobe todas as despesas para um lado e todas as receitas para outro, *num só* *documento*, chamado o orçamento *ordinario* ou *geral* da colonia. A existencia de um outro orçamento só tem inconvenientes e só serve para dissimular o augmento das despesas publicas, dividindo-as.

Para o Sr. Leroy-Beaulieu, um *orçamento extraordinario* só pode

¹ *Statistical abstract*, etc., pag. 8 a 11. Petit, *op. cit.*, t. 1, pag. 529. Leclerc, *op. cit.*, pag. 293. *Report on the German colonies in Africa and the South Pacific for the year July 1893 to June 1894* — Foreign Office — Miscellaneous Series — N.º 382, pag. 74 e seguintes.

ser justificado quando se organiza para demonstrar o emprego de um empréstimo, contrahido para o pagamento de despesas *verdadeiramente extraordinarias*, e, como taes, só podem ser consideradas as derivadas de uma guerra ou dos grandes trabalhos comprehendidos em obras publicas, mas, acrescenta o mesmo illustre financeiro, ainda assim, pode este orçamento ser causa de relaxação na gerencia das finanças e uma origem de *deficits* ¹.

A existencia d'estas despesas e receitas extraordinarias de modo algum arrasta a necessidade de documentos separados: tudo pode ser reunido no mesmo volume e na *mesma conta geral*, se não no mesmo orçamento. A Inglaterra offerece-nos nisto, como em muitas outras cousas, um exemplo digno de ser imitado, pois engloba todas as suas despesas, mesmo as de uma guerra como a do Transvaal, no seu orçamento ordinario ².

É, pelos mesmos motivos, que se reprova a consignação de determinados rendimentos a encargos especiaes.

De facto, a consignação de rendimentos especiaes a encargos certos complica a contabilidade, exigindo maior numero de empregados e dificultando a fiscalização, e, quasi sempre, produz um excesso ou deficiencia de receita para a despesa correspondente, desorganizando as contas do Estado, estabelecidas pelo orçamento ordinario. Até para o caso do pagamento de *empréstimos* e *dividas nacionaes* se tem posto de parte este processo ³.

As nossas tabellas de receita e despesa das provincias ultramarinas, embora respeitando ostensivamente o principio da *unidade* orçamental, formam um quadro á parte com certas despesas a que chamam *extraordinarias*, mas que não tem os caracteristicos necessarios a esta classificação, nem mesmo obedecem a criterio algum determinado. Assim abre-se a porta a muitos abusos, lançando, para a conta á parte, despesas que são e devem ser sempre classificadas como ordinarias, pois todos os annos e em todos os orçamentos se repetem. A dar-lhe nome especial, caracteristico da sua natureza transitoria, seria melhor o de *temporarias* ou *transitorias*, em *capitulo* especial, ou, melhor ainda, em artigo especial do *capitulo* correspondente.

Uma medida recommendada pelo Sr. Leroy Beaulieu e que julgo ser de muito util applicação para os orçamentos coloniaes, era a d'es-

¹ *Op. cit.*, t. II, pag. 30.

² Stourm, *op. cit.*, pag. III do Prefacio.

³ Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. II, pag. 150 a 151. Stourm, *op. cit.*, pag. 164 a 167.

tes serem seguidos, na mesma publicação, dos orçamentos locais das municipalidades.

Fala o nosso regulamento de fazenda (artigo 153.^o) de rendimento com *applicação especial*. É um attentado contra as boas regras financeiras, mas este, infelizmente, pode ser justificado, pois os países como o nosso, em más circumstancias financeiras, soffrem as imposições dos banqueiros, que exigem, de caução aos seus empréstimos, a consignação de rendimentos especiaes.

Parece-me conveniente e facil, nesta ordem de idéas, fazer seguir no mesmo volume o orçamento da colonia dos orçamentos das suas municipalidades, embora em conta separada. Assim, ter-se-hia effectivamente reunido o conjunto de todas as *receitas e despesas publicas*, das nossas colonias. Isto não apresenta difficuldades, pois os orçamentos municipaes podem ser organizados a tempo de acompanharem a publicação dos orçamentos provinciaes.

O nosso regulamento de fazenda estabelece que o orçamento de cada provincia ultramarina se divida em *capitulos, artigos e secções*.

Mas o *capitulo*, base da escripturação orçamental, não é definido, e vemos que no capitulo I das tabellas de receitas e *despesas* ultramarinas, sob o nome de *Governo e Administração Geral*, se incluem os serviços de *saude, instrucção publica, obras publicas, correios*, sendo os outros capitulos destinados á *Administração de fazenda, ecclesiastica, militar, da marinha*, etc. Nas tabellas organizadas pelo Commissario Regio Mousinho de Albuquerque para a provincia de Moçambique, cada capitulo correspondia a um districto.

No meu parecer, nem num nem noutro caso está bem feita a classificação.

Todos sabem a importancia que isto tem, pois o *capitulo* representa a *unidade orçamental*, sobre a qual pende um voto separado de approvação, e dentro da qual são devidamente permittidas, aos ordenadores das despesas, os transportes de fundos.

Ora um capitulo, na opinião auctorizada e justificada do Sr. Leroy Beaulieu, «é uma natureza de serviços, uma natureza de despesas de tal modo elementar e simples que não se pode sub-dividir sem cair no infinitamente pequeno»¹.

Claro está que esta regra, como qualquer outra, não dá um sentido preciso e determinado á palavra *capitulo*, e este nome pode ser applicado a sub-divisões maiores ou menores do orçamento, e só o bom senso pode ser juiz entre a abusiva multiplicação, ou a excess-

¹ *Op. cit.*, t. II, pag. 76.

siva restrição de capitulos¹. Ora este simples bom senso leva-nos a concluir que não ha a mais ligeira correlação entre as despesas de *obras publicas*, as de *saude publica* e as da *administração geral* de um territorio colonial e que, portanto, o orçamento que permite o transporte de fundos de um para outro d'esses serviços, como pertencentes a um mesmo capitulo, é um orçamento mal feito². Menos ainda se justifica a designação de *capitulo* dada ao orçamento de cada districto da provincia de Moçambique. Eu bem sei que, ahi, os transportes de fundos, ou o pedido de creditos supplementares, só se podia fazer por *artigos*, o que equivale a dar a esta palavra a mesma significação que tem o *capitulo* no orçamento geral de um Estado europeu, mas como estas cousas de nomenclatura tem importancia, convem, para não confundir idéas, dar ao *capitulo* dos orçamentos ultramarinos uma significação identica á que este nome tem no orçamento metropolitano.

No meu entender, o orçamento de um Governo geral deve dividir-se em *secções*, cada uma d'ellas correspondendo ao orçamento das receitas e despesas de cada districto. Cada *secção* se deve dividir em *capitulos*, correspondendo cada um a um serviço elementar e simples, como *administração civil*, de *fazenda*, *obras publicas*, *saude*, etc., sendo os *capitulos* divididos em *artigos* e estes em *paragraphos*, sendo preciso.

A designação de *paragrapho*, para a sub-divisão do *artigo*, justifica-se pela pratica seguida na elaboração de leis e regulamentos e é empregada no orçamento de França³.

Nos orçamentos dos Governos provinciaes indivisos não existiriam, já se vê, as *secções* correspondentes aos districtos.

É indispensavel, em todo o orçamento colonial (da provincia e das suas *secções* districtaes) a existencia de um *capitulo* destinado a *despesas imprevistas*. Tem-se dito mal d'esta disposição, que origina abusos e leva os ordenadores a illudirem a especialidade orçamental, carregando a esse capitulo despesas apenas provenientes de má gerencia, ou mau calculo, dos fundos destinados a outros.

¹ Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. II, pag. 86.

² O artigo 178.º do regulamento de fazenda permite ao Ministro do Ultramar o transporte de sobras de *capitulo* para *capitulo*. Por este modo a especialidade orçamental desaparece e o *rigorismo* apregoado, pelo decreto e regulamento, na gerencia dos fundos ultramarinos é só *ad usum* dos funcionarios residentes no ultramar.

³ Stourm, *op. cit.*, pag. 299.

A accusação pode ser verdadeira, mas a verdade é que, numa colonia ou possessão em desenvolvimento, apparecem **despesas impossiveis** de calcular de antemão, mas que teem um certo caracter de normalidade.

Ha sempre, ou quasi sempre, pequenos movimentos de tropa a ordenar; apparece a necessidade de occupar de novo um ou outro ponto, ou de substituir outros, já occupados, por mudança das circumstancias politicas, hygienicas, etc., e isto traz, como consequencia, funcionarios a deslocar, construcções a fazer, caminhos a abrir, etc. Na elaboração dos *capitulos* a que estas verbas pertencem, não teem cabida senão avaliações fundadas, sob pena de reduzir a contabilidade orçamental a uma pura *ficção*, portanto, o meio que se offerece é o de destinar uma quantia á parte a estas despesas imprevistas, o que tem a vantagem de manter a verdade orçamental, reduzindo os *creditos supplementares* e os *transportes de fundos*.

Esta disposição não é tão má que não exista até nos orçamentos de alguns Estados europeus, que passam, com boa razão, por possuírem legislação orçamental bem organizada. Na Hollanda, ha um capital de despesas imprevistas, *para cada ministerio* e, alem d'isso, um outro para o Governo, em geral. Na Italia, o orçamento insere dois creditos especiaes, um para *despesas imprevistas*, outro para *fundo de reserva*. Na Russia ha igualmente um capitulo do orçamento destinado ás *despesas imprevistas* ¹.

Os orçamentos *locoes* das colonias francesas conteem, obrigatoriamente, um fundo de *despesas diversas e imprevistas*, cujo minimo é fixado pelo Ministro, sendo posto á disposição do governador ².

Nos orçamentos das colonias allemãs, ha sempre um *fundo de reserva*, destinado a inesperadas contingencias ³.

As nossas tabellas de *receitas e despesas* das provincias ultramarinas inserem igualmente uma verba para *despesas eventuaes* ou *extraordinarias*, para toda a provincia. No orçamento de Moçambique para 1898-1899, havia uma verba para *despesas eventuaes e imprevistas* em cada districto e uma outra, importante, para o Governo Geral, sob a designação de *á disposição do Governador geral*.

Ha a notar verdadeiros defeitos de classificação nestas designações. Pelas explicações que dei, as despesas de que se trata teem muito mais o caracter de *imprevisto* do que o de *extraordinario*, visto

¹ Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. II, pag. 58, 59 e 118.

² Petit, *op. cit.*, t. I, pag. 533.

³ *German colonies, etc.*, pag. 75, 77, 79, 81, 82 e 94.

se darem em todos os annos. Por outro lado, e como já tive occasião de dizer, a organização do orçamento de *despesas extraordinarias* só se justifica quando se trata das que são consequencia de um emprestimo destinado a obras muito importantes, ou a sustentação e liquidação de uma guerra, e tudo quanto se fizer em contrario, atacando a *unidade* do orçamento, só serve para dissimular excessos de despesas *ordinarias*, porque pelos *recursos ordinarios* do orçamento teem de ser custeadas. A designação dada pelo Governo Geral de Moçambique ainda é peor, pois não é á *disposição graciosa* do Governador que fica o emprego de tão importante verba, emprego que tem de ser regulado por principios, que estão acima do seu livre alvedrio.

Effectivamente, e como consequencia necessaria da existencia d'esta verba para despesas imprevistas, ha a necessidade de designar quaes os capitulos e os artigos a que pode ser applicado. É o que se faz na Hollanda e na Italia, mas que entre nós não está determinado. Não se comprehende, por exemplo, que ella se applique a augmento de vencimentos, a empregados ou a desenvolvimento de serviços não justificados por augmento de occupação ou pacificação de territorio. É preciso, portanto, fazer a indicação clara dos capitulos a que pode, ou não pode, ser destinada. Convem, para manter o principio da especialidade orçamental e fazer sobresair o emprego da verba *despesas imprevistas*, formar com ella um *capitulo* especial. A grandeza d'esta verba varia, claro é, de colonia para colonia, devendo ser maior, relativamente ao orçamento, naquellas que, como Moçambique, estão em pleno periodo de expansão territorial e commercial.

Um outro ponto nos deve prender a attenção, na preparação do orçamento, é a *avaliação das receitas*.

Os avaliadores necessitam, diz muito bem o Sr. Stourm, de sagacidade e sinceridade.

A sagacidade é apanagio proprio, que a experiencia pode e deve desenvolver. A sinceridade deve ser attributo indispensavel de todo o homem de Governo.

Dos tres systemas de avaliar as receitas, o mais scientifico e criterioso é o da *apreciação directa*. Não é esse o prescripto pelo nosso regulamento de fazenda, que determina (artigo 155.º) o processo automatico para a generalidade das receitas, determinando para as de natureza muito variavel o processo que os franceses chamam de *majorations* ou dos *augmentos*. O processo automatico, que consiste em avaliar as receitas pelo que ellas renderam no *penultimo anno* em relação ao do orçamento, não pode, realmente, convir ás colonias, sujeitas a rapidos desenvolvimentos de riqueza, e infeliz e frequentemente a subitas e inesperadas depressões da fortuna publica. No

systema das *majorations*, como se sabe, ao producto de cada receita, no penultimo anno, junta-se a media do augmento d'essa mesma receita nos tres ou cinco annos que o precedem. Não é bem isso que determina o nosso regulamento de fazenda, pois ordena que se tome, para valor da receita a calcular, a media do producto liquido que ella alcançou nos tres annos anteriores, mas tanto este como o outro processo são empiricos, e não dão segurança alguma, pois as circumstancias variam de anno para anno e uma receita, que assim terá sido calculada em grande augmento sobre o penultimo anno, pode vir a realizar-se com uma grande baixa, em relação a esse mesmo anno.¹

Resta, pois, como unico methodo a applicar, o da *apreciação directa*. Neste processo, o Ministro da Fazenda, o Governador com o Director da Fazenda, no nosso caso, calcula, com os chefes dos serviços competentes, quaes são as probabilidades razoaveis com que se apresenta o futuro exercicio e, conforme os indicios e os factos actuaes, lança sobre o futuro um juizo tão esclarecido quanto possível. Eis como o Sr. Stourm define o methodo a que me refiro, e que ficará sufficientemente explicado acrescentando que, *preparando-se* o orçamento em epoca muito proxima do começo do exercicio a que elle se refere, ha já indicações valiosas do movimento das receitas publicas durante o anno que immediatamente precede áquelle a que se refere o orçamento a elaborar e, portanto, uma base bem mais segura do que as do penultimo anno. Os paeses de boas finanças, como a Inglaterra, Prussia, Allemanha e Belgica, empregam este processo e a Italia, que procura com afincio reorganizar as suas, tambem usa do mesmo systema de avaliação.

Sem duvida alguma, este systema tem um grande perigo. A *falta de sinceridade* pode produzir avaliações perfeitamente ficticias e, portanto, um orçamento sem valor, mas esse perigo não é exclusivo do systema de *apreciação directa*, e o remedio é escolher administradores sinceros e não continuar a empregar processos errados de administração financeira². Todos os nossos vizinhos, diz o Sr. Stourm,

¹ Tanto o Sr. Leroy Beaulieu como o Sr. René Stourm, a quem fomos buscar estes detalhes, citam a proposito o engano commettido pelo Ministro que elaborou o orçamento francez para 1883, o celebre financeiro Leon Say, calculando as receitas por este methodo de *majorations*, quando estas tiveram um retrahimento devido a não se darem as circumstancias que tinham produzido um grande augmento nos annos anteriores. Vide *Traité de la Science des Finances*. Tom. II pag. 41. *Le Budget*, pag. 168 a 187.

² Sob este ponto de vista não se justifica que na avaliação das receitas futuras se conte com os effectos de uma medida a tomar, mas ainda sem começo de execução e dependendo esta de circumstancias fortuitas.

preferem, á cega confiança do methodo automatico, a maior exactidão que resulta da simples observação dos factos; aos seus olhos, o systema de *apreciação directa* — o qual não é outra cousa senão a ausencia do systema — prima as combinações regulamentares ¹.

Mas seria erro capital ficar julgando que a absoluta sinceridade, ligada a uma grande sagacidade, pode prever, com *completa exactidão*, as receitas a cobrar. A administração do Thesouro inglês, a melhor de todas as administrações financeiras, tem calculado as receitas com erros de differença, ou de excesso, que variam de $\frac{1}{4}$ por cento a $\frac{1}{2}$ por cento, do valor das que entram em caixa.

O artigo 160.^o do regulamento de fazenda do ultramar estabelece a pena de conuccionario para o funcionario, qualquer que elle seja, que auctoreze a percepção ou faça a cobrança de qualquer contribuição ou imposto não auctorizado por lei. É um preceito existente em todas as leis de finanças e que não precisa de justificação. Claro está que nesta disposição se não pode comprehender a *occasional imposição* de qualquer contribuição de guerra, sobre populações ou tribus inimigas ou rebeldes.

Não basta que se avaliem as receitas com criterio, é preciso ainda que as *despesas sejam bem calculadas*.

Para os serviços permanentes, diz o Sr. Leroy Beaulieu, pode servir de base o ultimo anno decorrido, augmentando um tanto as previsões d'esse anno, visto o crescimento continuo da fortuna publica desculpar, até um certo ponto, o augmento das despesas do Estado ². Para os outros serviços resta, claro está, a *apreciação directa*.

Nas possessões africanas que, a par da sua autonomia financeira, devem conservar-se sujeitas á fiscalização continua da metropole, a *dotação dos serviços publicos*, em numero e vencimento do pessoal, deve conservar-se *fixa*, de orçamento para orçamento, se nenhuma lei da colonia não veio, no intervallo entre ambos, criar, modificar, ou supprimir alguns d'esses serviços, a que os ingleses chamam *fixed establishments*.

Comprehende-se bem que se aos Governos colonias fosse permitido variar de anno para anno a composição dos seus serviços publicos, pela *via unica* do orçamento annual, reduzia-se a simples ficção a fiscalização do Ministerio do Ultramar, ao qual não bastará, por certo, a leitura dos *relatorios justificativos* para avaliar da razão de todas as

¹ *Op. cit.*, pag. 187.

² *Op. cit.*, tom. II, pag. 42

mudanças que os legisladores coloniaes se lembrassem de introduzir na organização dos serviços publicos locais.

Qualquer medida concernente a este assumpto, antes de dar entrada no orçamento, tem, pois, de ser traduzida em lei da colonia, pela publicação de portaria ou decreto que a justifique e ponha em vigor.

O regulamento da fazenda enuncia, no seu artigo 159.º, este salutar preceito, estendendo-o, porem, sem criterio, a toda e qualquer despesa nova, quando é certo que devia bastar a lei annual de receita e despesa para auctorizar modificações na dotação de certos serviços materiaes, como construcções, alimentação das tropas, auxilio aos municipios, etc.

Devemo nos tambem occupar da epoca de apresentação do orçamento. Um orçamento preparado com muita antecedencia «não passa de um quadro grosseiro, através do qual passam, sem obstaculo, os erros intencionaes ou não¹». Se é difficil prever de perto as modificações que o decorrer de um anno pode introduzir nos calculos feitos a respeito das despesas e receitas d'esse anno, mais difficil é, se não impossivel, fazer essa previsão com grande antecedencia. São considerações identicas que teem levado a maior parte das nações d'esta ordem a começar o seu anno financeiro de abril a julho, apresentando o seu orçamento pouco antes da data adoptada para este fim.

O regulamento da fazenda diz (artigo 157.º) que o orçamento geral das provincias ultramarinas deva ser apresentado na Camara dos deputados até ao fim do mês de fevereiro, mas, no systema colonial aqui preconizado, o Parlamento não é chamado a intervir directamente na administração ultramarina e os orçamentos das colonias só pelo ministro teem de ser approvados, afora a parte correspondente ao subsidio eventual com que contribue a metropole. A apreciação ministerial dos orçamentos não leva certamente o tempo que seria empregado por uma assembléa representativa num estudo d'esta natureza. Por outro lado, se o regimen de administração colonial que preconizo for posto em pratica com a sinceridade devida, a apreciação e approvação do Governo do Estado reduz-se, deve reduzir-se, diz muito bem o Sr. Lanessan², a uma mera formalidade, pois não é de longe que se podem avaliar as previsões feitas *in loco*, nem em Portugal o ministro e os chefes de repartição do ministerio teem bases para apreciar melhor, nem mesmo tão bem, os factos e conjecturas em que se basearam os preparadores dos orçamentos coloniaes.

¹ Stourm, *op. cit.*, pag. 114.

² *Op. cit.*, pag. 257.

O que hoje se faz sobre o assumpto não pode nem deve continuar. Reduzir despesas a *aito*, não considerar como existentes serviços legalmente criados, como são todos os que o Governo da metropole deixa subsistir com seu conhecimento, não são medidas financeiras, são manifestações morbidas do nosso estado social, em que, a par de grandes abusos campeando livremente, se notam pruridos da mais irreflectida e despotica auctoridade.

Adeante explicarei qual a margem que ainda fica ao Ministerio do Ultramar para exercer, com sentimento de causa, a sua missão de direcção e fiscalização; basta agora apontar que o seu exame não lhe exigirá muito tempo, por não entrar em minucias, e que, portanto, se os orçamentos deviam ser presentes ás Côrtes em fins de fevereiro, segundo a actual legislação, podem ser submettidos á unica apreciação do Ministro um pouco mais tarde.

Os orçamentos coloniaes não precisariam — adoptado este ponto de vista — de entrar no Ministerio antes do fim de abril, meados de maio. Isto corresponde a sairem das colonias mais distantes nos meados a fins de fevereiro. Temos assim fixada a epoca em que deve ficar terminada a *preparação* do orçamento. O seu principio depende da colonia ser, ou não, sub-dividida em districtos e do tempo necessario ao estudo dos *preparadores*, Governadores de districto e chefes de serviço, e á discussão em conselho de administração.

O Sr. Leroy Beaulieu diz que são necessarios tres a quatro meses para a preparação do orçamento de um Estado europeu, e, portanto, o de uma colonia, como qualquer das nossas, deve exigir menos tempo effectivo.

Por experiencia propria, sei que o orçamento de um districto subalterno se organiza, cuidadosamente, num espaço de um mês, desde que os chefes de serviço tenham a *noção exacta*, o que não é difficil, do que é um orçamento.

Em quinze dias, os chefes dos serviços provinciaes, que durante o periodo antecedente teem feito os seus estudos, podem fundamentar e apresentar o seu *parecer*, acêrca dos orçamentos districtaes. A discussão em *conselho* pode ficar concluida no espaço de quinze dias a um mês. Como as communicações postaes entre os Governos de districto e os das provincias são, por vezes, demoradas, é preciso juntar, a estas epocas, o tempo necessario ao transporte dos orçamentos districtaes até á sede do Governo geral, isto é, outros quinze dias a um mês.

Recapitulando, o trabalho da *preparação* do orçamento de uma colonia, de Governo geral, consome dois meses e meio a tres meses e meio, e deve, portanto, ser começado, nos districtos, no fim de no-

vembro ou principios de dezembro, isto é, quando já vão decorridos cinco meses do anno economico, que precede immediatamente o que está em estudo ¹.

Nas provincias indivisas a *preparação* do orçamento pode e deve começar muito mais tarde e nunca antes de janeiro.

Voto e approvação do orçamento

É ás assembléas locaes que pertence o voto do orçamento, que hoje é entregue ao Parlamento português.

De facto, só essas corporações teem elementos para apreciar os trabalhos dos preparadores do orçamento e introduzir-lhe as possiveis modificações.

Alem de que, mesmo que tenham entrada no Parlamento *deputados* das colonias, o voto do Parlamento representa, em relação ao numero d'esses deputados, o *voto* dos contribuintes do reino, *acêrca do dinheiro pago pelos contribuintes das colonias*. É a maior das violencias que a tutela metropolitana lhe pode infligir contrastando com a autonomia financeira denegada concedida ás corporações que administram os municipios e os districtos do continente.

Se o facto de serem corporações nascidas do suffragio lhe dá maiores direitos á directa gerencia e voto dos seus fundos do que os que podem ser pretendidos pelos conselhos ultramarinos, as circumstancias economicas, financeiras e locaes das colonias tornam da mais imperiosa necessidade entregar-lhes igualmente a direcção do emprego dos fundos cobrados sobre os seus habitantes.

O *senatus-consultus* de 1866 e um decreto de 1882 do Governo Francês definem, de um modo *categoriaico*, o direito *deliberativo* das assembléas locaes acêrca do voto do orçamento, quer essas assembléas sejam de eleição popular, como os *Conselhos geraes*, quer de nomeação official, como os *Conselhos do administração*.

Nas *Crown Colonies* inglesas, o projecto do orçamento é submettido ao conselho numa epoca indeterminada, e apenas obrigada a ser antes do fim de junho de cada anno; o Governador *estatué* em seguida sobre a sua execução por meio de portaria (*ordinance*), sem previa auctorização ou consulta do Governo metropolitano ².

¹ *Op. cit.*, tom. II, pag. 22.

² Na Inglaterra os projectos dos orçamentos dos Ministerios dão entrada na Chancellaria de *Echiquier* (Ministerio da Fazenda) na *segunda quinzena* de dezembro, o que me faz suppor que a epoca aqui escolhida é a conveniente.

Fica assim indicado como se devia proceder nas nossas provincias ultramarinas: *preparado* o orçamento, pelos Governadores do districto e chefes de serviço, seria submettido á discussão do *Conselho de Administração*, onde, alem d'estes funcionarios, entram outros membros pertencentes ás classes contribuintes da colonia, conhecendo directamente a sua riqueza e as suas necessidades materiaes.

O orçamento de cada districto deve ser obrigatoriamente acompanhado de um *Relatorio justificativo*, de todas as alterações propostas em relação ao anterior, acompanhado dos quadros comparativos e estatisticas confirmativas das allegações d'esse relatorio. Por seu turno, e depois da discussão em *Conselho do Governo*, o director da fazenda formularia um outro *Relatorio* acêrca dos serviços provinciaes e das alterações propostas aos orçamentos districtaes, relatorio de indole semelhante e documentos analogos aos dos districtos. Todos estes documentos e o projecto-portaria *approvando* o orçamento seriam submettidos ao voto do *Conselho de Administração*.

A discussão em conselho não abrangeria, porem, as dotações dos serviços publicos, (pessoal e vencimento) já approvados pelo Governo metropolitano, a fim de evitar a instabilidade que tal discussão poderia acarretar sobre a organização administrativa da colonia. É assim que se procede nas colonias inglesas, onde os *fixed establishments* estão fora da discussão do conselho e, tambem, nas colonias francesas, onde é *imposto* ao voto do conselho um certo numero de despesas, chamadas *obrigatorias*, comprehendendo, alem da dotação de quasi todos os serviços publicos, as de material d'estes serviços, despesas de impressão de documentos, como o orçamento, contas, censo, etc., verba de despesas imprevistas e os *contingentes* pecuniarios que forem exigidos das colonias.

Deve ser tambem despesa obrigatoria o pagamento dos encargos da *divida* colonial.

O emprego da *subvenção*, ou subsidio metropolitano, tambem seria obrigatorio e em conformidade com as determinações do Parlamento sobre o assumpto.

Votado o orçamento pelo conselho, devem entrar em execução na occasião opportuna, sem dependencia de *approvação superior* do Ministro e por *portaria* do Governador da colonia, em forma de lei orçamental; isto é, subdividida em artigos, destrinchando as receitas das despesas, indicando os ordenadores secundarios, determinando a *especialidade* orçamental (por capitulos) e as outras disposições necessarias em documentos d'esta natureza.

Ao Ministro ficam, porem, os meios necessarios de verificação e acção, visto ter o direito de suspender ou prohibir a execução do

orçamento deliberado, se o exame a que o submete lhe demonstrar a necessidade de uma medida tão violenta, como esta é.

Chegou-se, pois, ao momento em que se deve explicar em que se baseia a apreciação do Ministro e o modo como ella se deve exercer.

Os elementos de exame são: o orçamento deliberado, a *Poraria* que o pôs em execução e um *Relatorio* especial do Governador, elaborado na Direcção da Fazenda, em que se justifiquem todas as alterações em relação ao anterior, quer em receitas, quer em despesas, explicando as bases dos calculos feitos e as necessidades ou contingencias apparecidas. Notando-se que as dotações dos serviços publicos, *fixados* e *approvedos* anteriormente pelo Governo da metropole, não tem de figurar nos *Relatorios*, pode-se concluir que este não terá demasiada extensão e será facilmente compulsado, sobretudo se for obrigatoriamente acompanhado dos necessarios quadros e mappas comparativos e estatisticos.

O exame do Ministro, ou dos seus delegados, não deve nem pode ser um exame minucioso, entrando nos detalhes de cada capitulo e artigo, mas pode e deve ser reflectido e eficaz estudando as justificações dos augmentos ou diminuições das despesas e das receitas, os projectos relativos a obras publicas importantes, e os relativos a compras ou contratos de material, que todos devem ser citados e justificados no relatorio de que se trata. É aqui que tem pleno logar a celebre phrase de Thiers, applicada ao Parlamento que discute uma lei de receitas e despesas: «é necessario uma grande fiscalização depois, mas um pouco de confiança antes».

Pesados e julgados estes documentos, ou o Ministro se conforma ou entende que o orçamento é *defeituoso* e oppõe o seu *veto*, ordenando *telegraphicamente*, se for preciso, que elle não se ponha em execução, ou se suspenda esta, se tiver sido iniciada, e determinando a sua rectificação, tendo em vista os resultados do exame ministerial. O ministro pode ainda adoptar outra resolução menos dura, auctoriçando a execução de um ou mais *duodecimos* do novo orçamento, dando tempo á introduções da emenda ou emendas, que elle entendeu necessarias. D'este modo, o ministro, sem prender iniciativas, pode cohibir os abusos. Isto é mais bem racional do que reformar *de fond en comble* um orçamento enviado de uma colonia, só porque no Ministerio se suppõe que se pode cortar aqui uns certos vencimentos, cercear ali uma verba de material, pôr mais alem um continuo, tirar de acolá um amanuense, isto ao sabor do palpito ou dos preconceitos, pois só por palpito ou por preconceitos se pode ir d'aqui contra a opinião das auctoridades locaes, em assumptos que das circumstancias do local tanto dependem.

A acção do Parlamento, a respeito das subvenções ou subsidios concedidos ás colonias, mantem-se intacta, pois a elle pertence a auctorização d'esses subsidios. Claro está que esta acção comprehende a apresentação e justificação perante o Parlamento, pelo respectivo Ministro, dos pedidos ou propostas das colonias, sobre augmento ou diversa distribuição do auxilio pecuniario, prestado pela metropole.

Resta ainda a considerar, a proposito do voto de orçamento, o caso de um *conflicto* entre o Governador e o seu Conselho de Administração, quando esta corporação é mais de que um simples corpo de consulta. Se o conselho fosse uma corporação electiva, representando o suffragio dos habitantes da colonia, teria no assumpto o ultimo voto e a sua opinião prevaleceria — neste caso — sobre a do Governador, chefe do executivo; mas, como já expliquei, não é este ainda o caso para qualquer das nossas colonias africanas, e não é conveniente que uma assembléa composta, na sua maioria, do elemento official, possa pôr em cheque a auctoridade do Governador em assumpto de tanta magnitude.

Sou, pois, de opinião que, neste caso, como nos outros, o Governador deve ter o poder de sobreestar a decisão do conselho, appellando para o ministro, e, em caso de urgencia, de promulgar da sua unica auctoridade o orçamento por elle approvedo, communicando e relatando immediatamente para o Ministerio, o voto do conselho e os fundamentos da sua resolução em contrario. Ao ministerio pertencerá, então, resolver em ultima instancia.

Execução do orçamento

Não basta organizar um bom orçamento; é mister cumpri-lo rigorosamente, o que não é facil.

É na *execução* do orçamento que se revela, não só a energia e bom governo dos administradores, como o bom cuidado das suas anteriores previsões.

Executar um orçamento consiste, portanto, em *despender* e *arrecadar*, conforme o estatuido nesse diploma annual.

A faculdade de *despender* só pertence aos *ordenadores*; precisa-se, portanto, definir quaes devem ser estes nas colonias.

Entre nós, o *ordenador* é o Ministro do Ultramar (artigos 170.º e 179.º do regulamento da fazenda), e o Governador da colonia só apparece como *ordenador secundario* em casos extraordinarios e de urgencia, conforme o estatuido pelo artigo 171.º

¶ O regulamento é logico consigo mesmo, pois, infelizmente, a sua idéa fundamental foi annullar toda a auctoridade e iniciativa dos Go-

vernadores ultramarinos, em **materia** de administração de fazenda, tratando cada colonia como se fosse uma *repartição* ou *directão* de serviço, exercida no continente do reino. O illustre Ministro que assignava o decreto de 20 de dezembro de 1888 declarava, no relatório preliminar, que, supprimindo os *ordenadores secundarios* e chamando para o Ministro o ordenamento primitivo de todas as despesas do ultramar, tinha achado um meio pratico ou seguro de evitar a anarchia e a confusão!! Estou certo que o mesmo homem de Estado mudou de convicção, vendo e apreciando os resultados da reforma em que tanto confiava para regularizar e tornar exacta a administração financeira das colonias. Apesar das suas apregoadas mas não vistas excellencias, não poderia convir, mesmo sendo profiqua, ao regimen de *autonomia* que preconizamos e reclamamos em cada pagina d'este estudo, como a solução indispensavel para o problema de fazer progredir as nossas colonias. De resto, e mesmo no actual regimen, o *ordenamento* ministerial tem sido, muitas vezes, uma ficção, pela imperiosa necessidade da força das cousas.

Nas colonias inglesas, o Governador é o *ordenador*, em toda a accepção da palavra, como se deprehe de do seguinte preceito geral, que transcrevo em inglês para não lhe enfraquecer o sentido: 339. *All disbursements of the public money are to be made by the Colonial Treasurer, under authority from the Officer administering the Government; and any Officer improperly authorising or directing any expenditure contrary to the instructions which he may receive from Her Majesty's Government will himself be held personally responsible for the amount improperly authorised*¹. É, pois, o Governador quem auctoriza toda e qualquer despesa, sob sua responsabilidade, ligada apenas ás *instrucções* do Governo da metropole.

Nas colonias francesas, o *ordenador* é o Director do Interior, especie de Ministro de Estado, com responsabilidade propria, mas directamente subordinado ao Governador.

Na verdade porem, aquelle funcionario apenas procede por uma *delegação*, visto o Governador *regular* mensalmente, em *conselho privado*, a distribuição de fundos, por *capitulos*, a pôr á disposição do Director do Interior².

No Estado Independente do Congo, é *ordenador* o Secretario de Estado, mas este *pode delegar* no Governador Geral o direito de *or-*

¹ *Colonial Office List*, pag. 376.

² *Petit, op. cit.*, t. I, pag. 536.

denar as sommas a pagar em Africa ¹. A situação do Governo Central do Estado do Congo é muito singular, pois é um Governo europeu, mas administrando o Congo, não como uma colonia do país em que está estabelecido, mas sim com o seu *unico* dominio. Não ha, portanto, aqui tanta necessidade de *descentralização* e *autonomia*, como no caso usual de um país europeu, com muitas possessões ultramarinas. Comtudo, como se vê, a faculdade do *ordenador* pode ser, e naturalmente é dada ao Governador, para todas as circumstancias e não só para as extraordinarias e urgentes como no nosso país.

A faculdade do ordenador pode-se *delegar* em *ordenadores secundarios*. Esta delegação é absolutamente indispensavel nas grandes colonias, como Moçambique e Angola, onde a prescripção de sujeitar todos os pagamentos á previa sancção do Governador Geral, como pretende o regulamento e se tem querido fazer executar, representa uma barbaridade sem justificação, porque demora o exacto pagamento de funcionarios e fornecedores, prejudicando todos elles e o proprio commercio. É preciso que os governadores do districto sejam *ordenadores secundarios*, dentro da *secção* do orçamento que lhe corresponde, com a sua responsabilidade ligada aos actos praticados no exercicio d'estas funcções. Assim se praticou, em Moçambique, no tempo do Commissario Regio Mousinho de Albuquerque, sem prejuizo para a Fazenda, nem para os serviços, antes, pelo contrario, com manifesta vantagem de uma e dos outros.

Na Indo-China francesa, os governadores subalternos são os ordenadores dos orçamentos locais, como era de prever ².

Compreende-se tambem que o Governador Geral possa *delegar* nos chefes de serviço as suas facultades especiaes do ordenamento, sobretudo nas colonias indivisas. Tal delegação, sem quebra da sua responsabilidade superior, facilita o serviço, alliviando o Governador geral, e permittindo-lhe visitar mais a meudo ou mais demoradamente a colonia que governa. Esta *delegação* é concedida, frequentemente aos chefes dos serviços metropolitanos e não se vê por que motivo possa ou deva ser interdicta, a respeito dos Governadores de districto e chefes de serviços coloniaes.

Sabe-se que o *ordenamento* das despesas se limita ás verbas exaradas no orçamento, mas sendo, em toda a parte, permittido aos Ministros (ordenadores supremos) a transferencia de fundos de verba

¹ Cattier, *op. cit.*, pag. 327.

² Petit, *op. cit.*, t. 1, pag. 568 e 568.

para verba dentro do mesmo *capitulo*. O nosso regulamento de fazenda dá ao Ministro do Ultramar a faculdade *monstruosa*, em materia orçamental, de transferir as sobras de capitulo para capitulo, e até de provincia para provincia (178). É, como já disse, permittir a anarchia de contas e dar logar a todos os abusos possiveis. Em compensação, o regulamento não dá a faculdade de transferencia, dentro do mesmo *capitulo*, aos Governadores ultramarinos. Pois estes precisam necessariamente d'esta faculdade, a fim de evitar demoras de pagamento e complicações de escrita, e estão muito mais no caso de apreciar as sobras e as transferencias a fazer de que o Ministro, encerrado entre o Terreiro do Paço e o Palacio de S. Bento.

Os *creditos* especiaes por *capitulos*, postos á *ordem* dos governadores, não devem, em regra, ser excedidos. Infelizmente e como o nome de previsão o indica, o primeiro orçamento não pode estabelecer numeros absolutamente seguros, de onde deriva muitas vezes a insufficiencia de uma ou muitas verbas capitulares.

Interdicta, e justamente, a transferencia de capitulo para capitulo só resta para compensar esse excesso de despesa a abertura dos *creditos supplementares*, definido pelo Sr. Stourm «como tendentes exclusivamente a augmentar a dotação dos serviços, já inscritos no orçamento»¹.

Os *creditos supplementares* em parte alguma são permittidos para todos os *capitulos* do orçamento. Como se sabe, só são desculpaveis para as despesas que se furtam, pela sua natureza, a uma avaliação precisa, como alimentação e forragens para as tropas, construcções e reparações de certa ordem, etc. Comtudo, a falta de criterio e cuidado com que se organizam os nossos orçamentos coloniaes põe, muitas vezes, os Governadores ultramarinos na triste necessidade de pedir um *credito supplementar* para um serviço que o não devia ter, ou obrigam-no a desorganizar esse serviço, apesar de ser necessario ao funcionamento da administração.

Uma prescripção, não determinada pelo nosso regulamento, mas de todo o ponto razoavel e justa, é a de obrigar os pedidos de *creditos supplementares* a destrinçar as verbas, pedidas para cada capitulo, por artigos e paragraphos, como se faz em Inglaterra², mostrando-se assim, de um modo claro, onde falhou a previsão e, portanto, indicando talvez por que falhou.

A abertura dos *creditos supplementares* deve pertencer aos Governadores de provincia em conselho, como se pratica nas colonias fran-

¹ Stourm, *op. cit.*, pag. 360.

² Idem, *ibid.*, pag. 378.

cesas e inglesas¹, e não ao Ministro, com audiência do *Conselho de Estado*, como é prescrito para nós (artigo 174.^o do regulamento da fazenda). Os Governadores seriam, porem, obrigados a remetter, na primeira oportunidade, copia da acta do conselho em que se approve o *credito supplementar*, com a *portaria de approvação* e — quando fosse preciso — um relatorio justificativo da medida tomada. Pertence ao Ministro *aprovar* o *credito* ou *revogá-lo* com todas as consequencias puniveis para o Governador quando houvesse infracção das leis ou burla.

Uma outra especie de *creditos* additionaes ás previsões do orçamento são os *creditos extraordinarios*, admittidos pelas nossas leis para despesas não computadas nas tabellas, ou não auctorizadas por leis speciaes. Como, muito rigorosamente, define o Sr. Stourm, os *creditos extraordinarios* applicam-se a serviços ou a porções de serviços não previstas pelo legislador². Os *creditos extraordinarios* não se podem apresentar senão como uma verdadeira excepção e comprehende-se que, para os orçamentos europeus, se conteste a necessidade absoluta d'esses *creditos*, a não ser em caso de guerra. As circumstancias em que se encontram as *possessões* ultramarinas tornam mais vulgar, se não mais justificavel, o apparecimento dos *creditos extraordinarios*. Não só ha, frequentemente, despesas avultadas e immediatas, derivadas da rebeldia ou insurreição d'uma tribu, como ha precisão de desenvolver ou criar serviços, em consequencia de um augmento de territorio occupado, de uma convenção internacional, etc.

O processo da abertura dos *creditos extraordinarios* deve ser o indicado para os *supplementares*, pois a urgencia é ainda maior e as circumstancias e responsabilidades são identicas.

Menciona ainda o Sr. Stourm uma terceira especie de *creditos* additionaes, os *complementares*, abertos pela lei do regulamento de contas para regularizar *a posteriori* um excesso de *despesas*³. Os *creditos* complementares são a prova provada de uma má previsão ou de uma má administração.

Nada haveria, portanto, a acrescentar acêrea d'elles, visto não serem *regulamentares*, se não conviesse acrescentar que o seu apparecimento envergonha e desacredita a administração que os provocou.

As *annullações* de credito supprimem da lei de finanças todas as *dotações* não empregadas⁴. Tal é a rigorosa definição do Sr. Stourm,

¹ Stourm, *op. cit.*, pag. 378, nota.

² Petit, *op. cit.*, t. 1, pag. 635.

³ *Colonial Office List*, pag. 377.

⁴ *Op. cit.*, pag. 358.

que dispensa outras explicações. As leis orçamentaes de todos os países contem este preceito de não deixar ao arbitrio dos *ordenadores* os excessos de verbas não empregadas, para evitar os abusos e manter clara a contabilidade orçamental.

Lá vem assignado o preceito no nosso regulamento de fazenda do ultramar (artigo 188.^o) mas a faculdade, concedida ao Ministro, de poder transpor fundos, de capitulo para capitulo, enfraquece, se não suprime, o valor d'aquella determinação.

Apesar do preceito, as annullações de creditos representam para os ordenadores um precioso meio de evidenciarem a sua rigorosa e economica gerencia, devendo, tanto quanto possivel, procurar compensar os creditos addicionaes pedidos com as annullações realizadas.

É preciso, porém, prohibir as annullações prematuras, isto é, feitas ainda antes do regulamento definitivo das contas orçamentaes, para evitar o abuso, tantas vezes praticado, de apoiar os pedidos de creditos addicionaes com economias até então feitas noutros capitulos mas que a final não apparecem no fim de exercicio orçamental.

Como não estou fazendo, por não poder e não saber, um curso de contabilidade administrativa, resumirei em poucas palavras o que ainda tenho a dizer sobre o *emprego dos fundos orçamentaes* das colonias.

Toda a despesa, antes de ser *paga*, tem de ser *liquidada e ordenada*.

A *liquidação*, que o Sr. Stourm define como «a determinação administrativa da totalidade da divida do Estado para cada um dos seus credores, depois do exame dos documentos justificativos», pertence, claro está, á *Direcção de Fazenda* da provincia e, por delegação, ás *Repartições Districtaes*. Não ha necessidade de constituir para cada serviço, como para cada Ministerio, uma repartição especialmente destinada á liquidação das suas despesas, embora seja conveniente, ou necessario, que alguns d'esses serviços, como o das obras publicas, organizem uma contabilidade especial, subsidiaria da que se organiza e pratica na *Direcção de Fazenda*.

A *ordem* ou *mandado* de pagamento «consiste no titulo que permite ao credor do Estado obter o pagamento das sommas liquidadas em seu proveito»¹.

As *ordens* de pagamento, organizadas, em vista dos documentos de *liquidação*, na *Direcção* ou *Repartição de Fazenda*, só teem validade sob a assignatura do respectivo ordenador. O *pagamento* é reali-

¹ *Op. cit.*, pag. 485.

zado, em presença do titulo respectivo, por funcionarios especiaes, thesoureiros e recebedores, nas nossas colonias, que, como principio, não podem accumular estas funcções com quaesquer outras do serviço da Fazenda. As excepções derivam apenas da falta de pessoa idonea e de circumstancias financeiras pouco desafogadas.

Se um *ordenador* precisa sempre ter em vista, antes de assignar uma ordem de pagamento ou de determinação de despesa, os creditos orçamentaes disponiveis, por seu turno o pagador não paga um titulo authenticico que não dimane de quem tenha sobre elle a auctoridade legal de o mandar pagar. Ao mesmo tempo tem de exigir, de quem recebe, um documento de quitação na forma devida. O regulamento de fazenda estabelece a esse respeito (artigo 12.^o) um preceito errado e incompleto. Determinando que os *recebedores* dos concelhos effectuem os pagamentos, em conformidade com as ordens que recebem dos inspectores de fazenda e dos thesoureiros geraes, ficando responsaveis para com estes, desconhece o forçado papel de *ordenador secundario* que deve ter o Governador do districto, e não se importou com a ingerencia directa na administração districtal, que assim foi dada ao inspector de fazenda, com menoscabo da auctoridade e prestigio do Governador subalterno.

A acção d'aquelle funcionario só se devia fazer sentir por intermedio do Governador geral, de quem elle é o natural conselheiro e apoio, em materia de finanças.

As ordens directas do *thesoureiro geral* sobre *pagamentos* justificam-se, dentro de certos limites, visto tratar-se apenas de uma melhor disposição de fundos, mas taes ordens deviam ser captivas da precisa approvação do Governador do districto. É preciso, em tudo e por tudo, considerar de um modo inteiramente differente um districto administrativo do continente e um districto de uma colonia.

As restricções que os *exactores de fazenda* podem e devem oppor ao pagamento de titulos authenticicos de despesa não são definidas no regulamento de fazenda do ultramar.

Em França, as obrigações dos pagadores são as seguintes: 1.^a assegurar-se de que os creditos relativos á despesa não estão excedidos; 2.^a verificar os documentos justificativos; 3.^a exigir de quem receba uma quitação em devida forma¹.

A segunda e a terceira d'essas obrigações respeitam a puras questões de escripturação, pelo que não me occuparei d'ellas. A proposito da primeira, convem explicar que o *pagador* não tem de preoccupar-

¹ Stourm, *op. cit.*, pag. 492.

se com o exarado no orçamento geral, mas sim com a massa ou lote dos creditos que lhe foram *delegados para pagar*. A ausencia de creditos equivale, para elle, á ausencia de fundos.

Ao *ordenador*, resta ainda o recurso de *requerer* o pagamento recusado, que o *pagador* tem então de fazer, referindo-se o caso á auctoridade superior, Governador geral ou Ministro.

Uma das principaes difficuldades de *execução* dos nossos orçamentos ultramarinos tem consistido em fazer com que as colonias reembolsem a metropole das despesas orçamentaes pagas em Lisboa. Ha sempre, no reino, funcionarios com licença, encommendas de material a enviar, etc., o que tudo representa despesas por conta das colonias, mas que nem sempre estas pagam ou pagaram. Foi este o principal dos motivos, invocados pelo auctor da reforma de 1888, para supprimir o *ordenamento* dos Governadores, o que equivale a substituir um desleixo administrativo por um systema errado de administração. O proprio relatorio se encarrega de justificar a minha asserção, pois nos diz que, no regimen anterior e até uma certa epoca (1873-1874), as provincias ultramarinas pagaram regularmente todas as despesas feitas na metropole, por conta do seu orçamento. O que havia a fazer era, portanto e unicamente, uma reforma de contabilidade e de escripturação, de modo que as provincias estivessem sempre ao facto das despesas a pagar em Lisboa, ao passo que a metropole, por seu lado, não se devia esquecer de sacar, sobre as colonias, todos os fundos necessarios ao pagamento d'aquellas despesas.

A *execução* do orçamento comprehende ainda a *arrecadação* das receitas orçadas, em duas phases distinctas:

- 1.^a Percepção das receitas auctorizadas pela lei do orçamento;
- 2.^o Centralização do producto d'essas receitas nos cofres do erario.

A percepção comprehende o *lançamento*, *liquidação* e *cobrança*.

O pessoal encarregado d'estas tres operações tem de ser variado e numeroso, mas no nosso ultramar está reduzido á mais simples expressão.

As repartições de fazenda dos concelhos incumbe o lançamento e liquidação de todas as contribuições directas e impostos de consumo, ficando a cobrança a cargo dos recebedores.

Não entrarei no mecanismo necessario á elaboração do que o regulamento de fazenda chama *elementos de recita* e *documentos de cobrança*, os primeiros servindo de base ao lançamento e liquidação das receitas e os ultimos, como o seu nome indica, representando os documentos das quantias a receber pelos exactores de fazenda e servindo, ao mesmo tempo, de *quitação* aos contribuintes.

Importa dizer que a fraqueza numerica do pessoal de fazenda, a dispersão dos contribuintes, a extensão territorial do país em que estes se encontram, exigem, como já tive occasião de dizer, processos expeditos de lançamento, concentração d'este poder no escriptivo de fazenda de cada districto ou concelho, e simplificação, com clareza, dos documentos de cobrança, ao mesmo tempo que se deve dar a maxima publicidade aos arrolamentos, matrizes, etc., que se deve alargar os prazos de pagamento voluntario, escolher as melhores epochas para cobrança e facilitar as legitimas reclamações dos contribuintes. Ha aqui uma grande questão de *contabilidade e escripturação* a estudar, que apenas enuncio, mas cuja importancia ninguem pode desconhecer. Da sua resolução depende, em grande parte, o problema da facil e justa arrecadação das receitas, nas nossas possessões.

Contra os contribuintes remissos emprega o fisco processos *coercivos* de cobrança. Esses processos, sem prejuizo da justiça, devem ser expeditos, imperativos e sem logar para interpretações duvidosas ou subterfugios plausiveis. Ha muito a fazer para que a nossa legislação ultramarina alcance, neste ponto, os fins enunciados, sendo justo dizer-se que as disposições da lei de contribuição industrial de Moçambique de 1896 são dignas de ser imitadas. Pena é que a clareza e dureza das prescripções coercivas não condigam com as justas facilidades que deviam ter sido concedidas ao contribuinte de boa vontade e de boa fé.

É preceito geral evitar a accumulção de fundos do Estado nos cofres dos recebedores secundarios.

Assim se realiza a *centralização de fundos nos cofres centraes*. Claro está que não se trata de uma continuada passagem de especies monetarias de cofres para cofres, mas sim da transferencia de valores representativos d'esses excedentes, ou por meio do seu deposito nos bancos ou suas agencias, por conta do erario.

É evidente que a transferencia de fundos só pode ter logar depois de reservada a parte necessaria para o pagamento mensal—pelo menos—das despesas locais. Mas, para o caso de uma provincia colonial dividida em districtos, ha ainda a considerar a autonomia orçamental d'esses districtos, *gerindo* directamente os seus fundos e só lançando para cofres centraes os excedentes de receita ou o producto de determinados impostos.

Observando, como é de necessidade, semelhante regra, pode succeder que um recebedor de districto disponha em cofre de fundos muito superiores á sua caução. O remedio é elevar essa caução, elevando, ao mesmo tempo, os vencimentos do caucionado, para mais aprimorada selecção do pessoal.

Melhor será ainda entregar o serviço de recebedoria e pagamento a um Banco nacional e ás suas agencias.

E nada mais acrescento sobre este processo de pagamento e cobrança de receitas, porque isso pertenceria ao estudo do *regimen bancario* das nossas colonias, que não é tratado neste estudo.

Para terminar as succintas e deficientes considerações que me propus fazer, sobre a *execução* do orçamento, resta-me falar no *orçamento rectificado* e no *encerramento orçamental*.

Segundo a definição do Sr. Stourm, «o orçamento rectificado é um segundo orçamento que modifica, sendo preciso, no decorrer do exercicio, as previsões e auctorizações contidas na lei annual de finanças¹».

Por seu lado, o nosso regulamento de fazenda prescreve (artigo 157.^o) a apresentação de um *orçamento rectificado*, no oitavo mês do exercicio.

Vejamos, portanto, quaes as vantagens e inconvenientes d'esta medida. As vantagens consistem em se poder reduzir os imprevistos do fim do anno, e, como a revisão se faz em relação ás receitas e despesas, a não se poder esquecer de comparar a utilidade de uma nova despesa como a de sua possibilidade financeira.

Os inconvenientes proveem da perda de *unidade* orçamental, resultando em se ligar pouco interesse á preparação e voto do orçamento primitivo, que deixa, portanto, de ser a necessaria e cuidadosa previsão annual.

De resto, se os orçamentos rectificados representam, como theoria, a melhor medida repressiva dos creditos additionaes, não teem, na pratica, evitado esses creditos, nem os *deficits* orçamentaes.

Em resumo, se a sua suppressão se não impõe, tambem se não impõe a sua continuação. É claro está que, a continuar a existir um *orçamento rectificado*, este deve ser *preparado* e *votado* pela mesma maneira que o orçamento de previsão.

Não venho falar na *gerencia* e *exercicio* de um orçamento, num mero intuito scientifico, mas sim sob o ponto de vista de sua applicação aos orçamentos coloniaes.

Portugal, a França e outros países contam por *exercicios*, a Inglaterra e Italia por *gerencias*. Qual será o melhor systema para os orçamentos das colonias? Eis a questão em estudo e sobre a qual vou dar a minha opinião individual.

¹ *Op. cit.*, pag. 341.

As vantagens do *exercício*, palavra que segundo Sr. Léon Say quer dizer que se emprega um periodo de tempo superior a doze meses para gerir e liquidar o orçamento de um anno, são as seguintes: primeira, permite estabelecer as verdadeiras situações orçamentaes; segunda, torna estas situações comparaveis entre si¹. O que se deseja conhecer é a extensão real dos recursos e encargos do país durante o tempo de um orçamento, e, para isso, torna-se necessario ir procurar, mesmo depois do fim do anno, os elementos que pertencem ao orçamento d'esse anno. Alem do que, por este processo, evita-se que um anno appareça carregado com despesas e receitas que pertencem á gerencia do anterior, ou que, pelo contrario, fique muito alliviado, porque, com ou sem intenção, se deixaram para liquidar ordenamentos ou pagamentos importantes.

Em contraposição, as contas por *exercício* apresentam grandes inconvenientes, pois favorecem, pelos *ordenamentos* posteriores ao anno, o esgotamento completo dos creditos não gastos e permitem, quando não ha creditos de sobejo, que o excesso das despesas do exercicio proximo a findar seja imputado sobre o que começa, ainda bem provido. Emfim, um outro inconveniente, e talvez o maior, dos exercicios, consiste em retardar inevitavelmente a formação das contas, dificultando e tornando menos severa a sua respectiva fiscalização.

As contas por *gerencia*, isto é abraçando a serie de operações materiaes das receitas e pagamentos effectuados durante um anno, são usados pela Inglaterra, Italia e todos os estabelecimentos industriaes e commerciaes. O grande inconveniente das contas por *gerencia* consiste na tentação que pode exercer, sobre os *ordenadores*, deixando de *ordenar* ou *pagar* despesas effectivamente determinadas durante o anno, para assim descarregar um orçamento aggravado, á custa do seguinte. Mas esta burla, diz o commentador que nos tem servido de guia², **exactamente por ser facil, attrae mais vivamente a attenção da fiscalização.**

Sinceramente praticado, o systema de contas por *gerencia* produz situações comparaveis, como prova o exemplo inglês, em que os restos do anno precedente compensam quasi exactamente os restos deixados para o anno seguinte. O Sr. Cerboni, antigo director geral da contabilidade italiana, exprime do seguinte modo uma das vantagens incontestaveis das contas por *gerencia*: a «de retirar ao poder executivo a faculdade de determinar despesas alem dos doze meses. Obtem-se

¹ Vide o livro do Sr. Stourm, pag. 113 a 141.

² Stourm, *op. cit.*, pag. 133.

assim a diminuição das occasiões, ou melhor das tentações, de alargar os cordões á bolsa, pois é certo que, quanto mais dura o exercicio, tanto mais solicitadas são as administrações para consumir toda a somma dos creditos, concedidos pelos poderes legislativos ¹). A mais importante e enorme vantagem das contas por *gerencia* é a celeridade do seu encerramento. Em Inglaterra, o Diario Official publica, em 1 de abril, os resultados completos do anno financeiro encerrado em 31 de março á tarde. Esta celeridade arrasta uma fiscalização mais exacta e fornece dados mais seguros para a elaboração dos orçamentos seguintes.

Comparando os dois systemas, o Sr. Leroy-Beaulieu declara-se a favor das contas por *exercicio*, desde que se reduza um pouco a demora complementar do anno financeiro e se estabeleça a fiscalização *preventiva* do Tribunal de Contas ².

Apesar de semelhante auctoridade pronuncio-me pelas contas por *gerencia* e pronuncio-me com tanta maior convicção, quando no momento em que escrevo estas linhas tenho conhecimento, pelos extractos dos jornaes, de que o nosso actual Ministro da Fazenda promete apresentar ao Parlamento uma proposta de lei, adoptando as contas por *gerencia*, para o orçamento geral do Estado.

Terminado o periodo de tempo para que vigora um orçamento fica este encerrado.

Nas contas por exercicio, este encerramento precisa de ser acompanhado de certas disposições, tendo por fim salvaguardar os legitimos direitos dos credores do Estado, ainda não pagos. Mas, para evitar a continuação indefinida de pagamentos, respeitantes a um exercicio findo, ha a prescripção, fora casos excepçionaes, para as dividas do Estado, passados cinco annos.

Nas contas por *gerencia* o encerramento das contas é muito mais simples: todos os creditos não empregados são annullados. Para temperar o que nisto possa haver de demasiado brusco, a Inglaterra, por exemplo, põe á disposição do seu pagador geral, quando se approxima o fim do anno financeiro, uma certa quantia — devidamente auctorizada — para ser applicada, durante tres meses do novo anno financeiro, ás despesas do anno findo, ordenadas antes do seu termo. Em Italia a *gerencia* dos doze meses não comprehende apenas, como na Inglaterra, as contas de caixa, mas tambem os direitos comprovados; isto é, no ultimo dia do anno financeiro, totaliza-se não só as

¹ Extrahido de uma carta do Sr. Cerboni. Vide Stourm, *op. cit.*, pag. 136.

² *Op. cit.*, t. II, pag. 149 a 152.

entradas e saídas materiaes dos cofres publicos, mas tambem a *comprovação* dos creditos e debitos do Thesouro, suppondo-se, com razão, que a realização material d'estes direitos adquiridos não apresentará alterações sensiveis. Todas as receitas comprovadas, mas não cobradas, e todas as despesas comprovadas, liquidadas e ordenadas mas não satisfeitas, são recebidas e pagas por *contas de ordem* relativas á *gerencia* finda, mas **sem** se exceder a quantia designada nos *creditos* primitivos, disponiveis no fim da *gerencia*.

Por este modo concilia-se a celeridade e **clareza das contas por gerencia**, com a vantagem de não confundir as **imputações** referentes a **gerencias** diversas.

Fiscalização das contas orçamentaes

É sabido que tres especies de *fiscalização* se empregam para garantir a perfeita e completa **execução** de um orçamento europeu: a *legislativa*, a *administrativa* e a *judiciaria*.

A *legislativa* exerce-se por dois modos: discutindo e votando o orçamento, e, mais tarde, examinando e approvando a lei definitiva de contas.

Já mostrei o insignificante papel que deve caber ao Parlamento, acêrca da votação e **approvação** dos orçamentos coloniaes, de modo que se pode concluir que é nulla para as contas do ultramar a *fiscalização legislativa*, de **caracter** preventivo. Deixarei para occasião oportuna o exame do modo como o Parlamento pode ainda intervir na lei de contas.

A *fiscalização administrativa* tem um duplo **caracter**: *prevenir* os erros, *remediar* as faltas.

Para *prevenir*, estatue o Regulamento de Fazenda (artigo 179.º § unico) a obrigação de sujeitar todas as ordens de pagamento ao *visto* preliminar do Tribunal de Contas. O systema, absolutamente recommendavel quando se trata de *ordenamentos* feitos na metropole, não pode servir para aquelles que derivam das auctoridades provinciaes das colonias, a não ser na triste hypothese de continuar, como *unico ordenador*, o Ministro.

Nas colonias não ha, nem pode haver, a bem dizer, *fiscalização preventiva*, o que, de resto, não tem os inconvenientes que á primeira vista se lhe podem suppor, porque a *responsabilidade* dos Governadores é uma cousa bem mais **effectiva** e facil do que a dos Ministros.

Comtudo, muito se pode fazer para prevenir *despesas* que prejudiquem o orçamento, estabelecendo que todas as **determinações** envolvendo dispendio, como contratos, arrematações, nomeações de pessoal,

requisição de material, organização de serviços, etc., passem *sempre* pelo visto do director de fazenda provincial, ou *escrivão de fazenda* do districto, não para estes funcionarios as apreciarem sob o ponto de vista da sua conveniencia ou vantagem administrativa ou economica, mas para as registarem, e examinarem se estão dentro das possibilidades dos respectivos capitulos do orçamento annual. Quando esse exame lhe demonstrar, ou fizer *suppor*, que as despesas correspondentes ás determinações superiores não cabem dentro das possibilidades orçamentaes, devolvê-las-hão, com o seu parecer nesse sentido, aos ordenadores d'onde dimanam e só porão o seu visto quando estes insistirem nas suas anteriores resoluções. Mas, neste caso, as proprias auctoridades administrativas deverão ser obrigadas a enviar *imediatamente* para o Governo da provincia ou para o Ministerio, conforme o caso, as copias das suas determinações e dos pareceres dos empregados de fazenda, acompanhados da exposição dos motivos que as levarem a saltar por cima d'esses mesmos pareceres em materia financeira.

De resto, a auctoridade dos Governadores subalternos, em materia financeira, é sufficientemente limitada para que os perigos de determinar despesas não possiveis fiquem reduzidas ao minimo. Alem do que as contas e relatorios periodicos dos ordenadores secundarios dão meios sufficientes de uma fiscalização, passo a passo, das despesas ordenadas ou determinadas e, portanto, permitem prevenir algumas, se não todas, as consequencias das determinações inconvenientes e dos ordenamentos indevidos. É claro que este systema *preventivo* perde da sua efficacia com respeito ao Governo da provincia, visto a sua tutela pelo Ministro ser mais vagarosa e elastica. mas fica, em compensação, uma fiscalização annual *a posteriori*, que destrinçará responsabilidades e as pode tornar effectivas. Esta fiscalização administrativa *a posteriori* deve basear-se na conta annual dos ordenadores, formulada na direcção de fazenda e presente ao Ministro, com a consulta da Inspeção de Fazenda do Ultramar.

A fiscalização administrativa *a posteriori*, inefficaz, quando se trata de Ministros sujeitos á jurisdicção parlamentar, que se tem mostrado descuidosa em todos os paises constitucionaes, *pode* e *deve* ter um grande valor exercida sobre funcionarios sujeitos á tutela ministerial. Se a responsabilidade dos *ordenadores* não tem sido, até hoje, tornada effectiva, deve-se isso á celebrada *brandura dos nossos costumes* e á inexequibilidade do regulamento da fazenda. Esperemos que uma melhor comprehensão do novo systema colonial torne effectiva, ao lado de uma real autonomia, uma responsabilidade não menos real.

Com o fim de fiscalizar o serviço financeiro de uma colonia, pode-se empregar a *inspecção* inopinada, por um alto funcionario estranho á colonia e só dependente do Ministro. O systema, que pode dar vantagens, não é isento de perigos. Para evitar estes sem destruir as primeiras, torna-se necessario, como propôs o Sr. Lanessan, que todos os *relatorios* e processos enviados pelo inspector ao Ministro sejam vistos pelo Governador, a fim d'este os fazer acompanhar das suas observações e explicações¹. Proceder de maneira differente, é dar largas ao espirito de intriga e minar a auctoridade e o prestigio do Governador, permittindo que se lhe façam as mais graves e injustas accusações, sem a sua audição e justificação.

Finalmente, como mais adiante veremos, a lei definitiva de contas do ultramar, porá ao alcance da auctoridade legislativa a fiscalização da gerencia financeira, de todos os funcionarios administrativos.

Os pagadores, como se sabe, são tambem sujeitos a tres especies de fiscalização: administrativa, judicial e legislativa.

A primeira é, em regra, baseada na remessa mensal e regular das contas dos cofres a seu cargo, acompanhadas dos documentos justificativos, assim como é tambem exercida pelos balanços e inspecções periodicas ou inopinadas, feitas no proprio local. Não tenho reflexões especiaes a apresentar sobre o caso. O nosso regulamento de fazenda sujeita os recebedores e o thesoureiro geral á fiscalização continua dos escrivães e inspector da fazenda.

A fiscalização *judiciaria* das contas de gerencia de todos os exatores coloniaes é exercida pelo Tribunal de Contas da metropole, conforme estatue o artigo 137.^o § 3.^o do regulamento de fazenda do ultramar, disposição novamente posta em vigor por um decreto de 1897, assignado pelo ministro Barros Gomes, pois o decreto de 20 de novembro de 1894 mandava organizar um Tribunal de Contas em cada provincia ultramarina, que *ajustava* as contas de todos os exatores de fazenda, *formulando* e *ajustando* a do thesoureiro geral, para ser sujeita a final julgamento da Junta Consultiva do Ultramar.

Na minha opinião, nem uma, nem outra, das *legislações* sobre o assumpto se compenetrou das verdadeiras circumstancias em que se encontram as colonias. Entregar ao julgamento do Tribunal de Contas da metropole o resultado da gerencia de todos os exatores do ultramar é expor estes a verem protraído, por largos annos, o seu ajuste de contas com prejuizo do serviço e de si proprios. Mas, furtar ao reconhecimento do mesmo tribunal, *unico de verdadeira com-*

¹ *Op. cit.*, pag. 262.

potencia e prestigio, o julgamento da gerencia do thesoureiro geral, que engloba e recompila as *gerencias* de todos os exactores da colonia, é pôr de lado a fiscalização mais séria e capaz, da gerencia financeira das colonias.

As contas dos exactores secundarios devem ser *ajustadas* na propria colonia, e não é para isso necessario inventar um novo organismo: o conselho de administração pode muito bem ser aproveitado para esse fim. Pelo contrario, as contas da gerencia do thesoureiro geral devem ser submettidas a julgamento do Tribunal de Contas da metropole.

Nas colonias francesas, a gerencia do *thesoureiro pagador* (thesoureiro geral) é submettida ao Tribunal de Contas. As dos outros pagadores, os thesoureiros particulares, são englobadas na do thesoureiro geral, que responde directamente por ellas ¹. Os recobedores das *communas*, hospitaes e outros estabelecimentos de beneficencia são *julgados* pelo Conselho Privado, assim como os recebedores especiaes dos correios e do imposto de registo ².

Nas colonias inglesas, sem Governo responsavel, a fiscalização financeira dos exactores, a *respeito de receita*, incumbe ao *local auditor*, funcionario especial que tem o direito de requisitar, alem dos designados, todos os documentos que elle julgue necessarios para documentar a entrada das receitas ou o seu atraso nos livros dos recebedores, podendo representar ao Governo para este fazer que as suas requisições sejam satisfeitas e podendo ainda, quando o não sejam, juntar ás contas geraes, *enviadas para a metropole*, copias das suas representações sem solução ³.

Vê-se, portanto, que o systema mixto, por mim proposto, se abona com a pratica de outras nações coloniaes.

Ha finalmente a fiscalização legislativa exercida sobre ordenadores e pagadores, pelo exame parlamentar a que são submettidas as contas geraes e definitivas do exercicio e gerencia.

Lei de contas

Parecerá talvez extraordinario que, preconizando eu a não intervenção do Parlamento na preparação e votação dos orçamentos co-

¹ Petit, *op. cit.*, pag. 554 e 555.

² Idem, *ibid.*, pag. 561 e 562.

³ *Colonial Office List*, pag. 377.

loniaes, lhe attribua uma parte importante da sua fiscalização. Nada ha porem de mais natural: o Parlamento não representa as colonias, mas representa a nação e, como tal, deve vigiar o procedimento de todos os seus funcionarios. Querer que o Parlamento discuta e vote o orçamento de uma colonia, cujas necessidades e circumstancias não pode conhecer perfeitamente, é um contrasenso administrativo, mas é absolutamente regular e possivel que elle examine se os orçamentos votados tiveram execução rigorosa, pondo assim á prova e destrinchando as responsabilidades financeiras dos governos coloniaes, dos seus funcionarios de fazenda e do Ministro do Ultramar, superintendente de todos elles.

O regulamento de fazenda do ultramar trata, nos seus artigos 201.º a 209.º, das contas geraes do ultramar, que são por *exercício*, acompanhadas de uma conta de gerencia e da conta das operações da thesouraria. Apenas tenho a acrescentar que essas contas deviam ser somente por gerencia, adoptando-se o alvitre proposto para o periodo e execução do orçamento, e que, alem d'isso, deviam ser duplas, isto é distinguindo-se as contas apresentadas pelos ordenadores (Governadores de provincia) das enviadas pelos pagadores (contas dos thesoureiros geraes julgadas já pelo Tribunal de Contas). As primeiras elaboradas, claro está, na direcção de fazenda colonial, as segundas, da exclusiva lavra do thesoureiro, verificadas e relatadas, antes do julgamento, na mesma direcção de fazenda.

Acrescimento incessante de despesas publicas

Não poderia terminar estas elementares considerações acêrca dos orçamentos coloniaes sem me referir ao mais importante phenomeno, sob o ponto de vista economico, que nos offerece o exame das leis de finanças de todos os paises.

«Grandes ou pequenas potencias, insulares ou continentaes, militares ou pacificas, aristocraticas ou democraticas, monarchicas ou republicanas, todas se assemelham neste ponto das suas despesas crescerem sem cessar e de o *deficit* ser, para todas, um mal inveterado, ou um accidente frequente¹.»

E não se pense que a progressão das despesas é menor nos paises bem administrados financeiramente do que nos que estão sujeitos a um regimen de fazenda menos severo. Não ha economista, nem financeiro francês de renome que não reconheça a superioridade da administração financeira de Inglaterra sobre a de França; pois, apesar d'essa superioridade, os orçamentos do Reino Unido, ainda que intrinseca-

¹ Leroy Beaulieu, *op. cit.*, t. II, pag. 169.

mente inferiores aos da Republica Francesa, augmentam de anno para anno numa maior proporção, que excede já $2\frac{1}{2}$ por cento ao passo que em França não passa de $1\frac{1}{2}$ por cento ao anno¹.

Ora se isto succede nos paises europeus onde o fomento adquiriu um colossal desenvolvimento, onde os serviços publicos estão definitivamente organizados, onde, emfim, os preços das cousas soffrem variações quasi definidas e já bem estudadas, o que succederá nas colonias em pleno desenvolvimento, precisando a todo o passo de novas estradas, portos de mar e caminhos de ferro, de augmentar o seu pessoal de todos os serviços, pelo correlativo augmento de territorio occupado ou colonizado e, de fazer face, finalmente, a bruscas e enormes altas de preços?

A resposta não pode ser duvidosa e isto desde já prova a inanidade do systema que consiste em reduzir, no papel, as despesas orçamentaes de uma colonia, que de anno para anno progride materialmente pelo augmento das suas forças vivas ou, pelo menos, moralmente, pelo augmento das suas responsabilidades, como campo de colonização ou como dependencia politica da sua metropole.

Quer isto dizer que não haja despesas desnecessarias ou receitas mal applicadas, na administração financeira das nossas colonias? Não por certo, mas que é forçoso contar que as economias provenientes de uma mais adequada organização de serviços ou dotação de obras tem de ser absorvidas, se não excedidas, no racional e necessario desenvolvimento de muitos outros serviços mal organizados e de muitas outras obras mal dotadas ou paradas, e que urge completar ou iniciar para bem material e moral da colonia.

O Sr. Leroy Beaulieu enumera seis causas principaes do augmento progressivo das despesas publicas²:

- 1.^a Augmento no preço das cousas ;
- 2.^a Extensão das attribuições do Estado ou desenvolvimento dos serviços de que já estava encarregado ;
- 3.^a Acrescimo da divida publica ;
- 4.^a Desenvolvimento das despesas militares ;
- 5.^a Desenvolvimento da prosperidade publica, representada pelos acrescimos de rendimento dos impostos ;
- 6.^a Character cada vez mais democratico dos Governos.

Contra a primeira causa não ha reacção possivel ou sensivel. É um factio economico inilludivel, muito mais apparente e visivel nas colonias do que no continente europen.

¹ Stourm, *op. cit.*, pag. III, do Prefacio.

² *Op. cit.*, t. II, pag. 169 a 179.

— — —

A segunda é um phenomeno que se apresenta com o mesmo character de generalidade e de indispensabilidade do que o primeiro. A intervenção sempre crescente do Estado em assumptos e serviços entregues, outrora, á simples iniciativa particular, apparece, tanto nos países de mais ferrenha centralização, como naquelles em que mais largamente se pratica o systema de *self government*, como a Inglaterra e os Estados Unidos. Ao mesmo tempo e como consequencia do progresso material e do augmento de civilização o Estado não só se apodera da execução dos serviços, entregues noutros tempos a simples particulares, como a instrucção publica, os correios, etc., como tem de desenvolver os que já administrava, augmentando o seu pessoal e os vencimentos d'esse pessoal, de modo a fazer justiça mais prompta e mais esclarecida a todas as reclamações publicas.

O acrescimo da divida publica resulta do desenvolvimento dado aos grandes trabalhos do fomento, ou é consequencia inevitavel de uma guerra ou d'alguma grande calamidade publica.

O desenvolvimento das despesas militares, considerado *funesto* pelos economistas, é, na opinião dos proprios, um factor ineluctavel das despesas publicas.

Todos os países fundam a sua prosperidade material e moral na sua independencia e no seu prestigio, e tanto uma como o outro apoiam-se, em primeiro lugar, nos seus recursos militares. Ora, as industrias da guerra e da marinha aperfeçoam-se de dia para dia, encarecendo na mesma progressão os preços dos seus productos. Não ha um so exemplo, em todo o mundo civilizado, de uma nação diminuindo, nestes ultimos vinte ou trinta annos, as suas despesas militares ordinarias.

As colonias não podem fugir a esta regra geral. A partilha de Africa attribuiu a varios países enormes zonas de influencia, em grande parte por dominar. Esse dominio não é, *de facto*, reconhecido pelas outras potencias senão quando a elle corresponda uma occupação effectiva e uma administração efficaz. D'aqui o augmento progressivo e continuo das forças colonias de todos os países. O mais superficial estudo do movimento colonial dos ultimos annos mostranos, até á saciedade, o successivo acrescimo das tropas e policia colonias da Inglaterra, França, Allemanha e Hollanda ¹.

¹ Só em Portugal encontramos um exemplo em contrario, o da reorganização militar ultramarina de 1895, decretada ao tempo em que uma formidavel revolta punha em perigo o nosso dominio no sul de Moçambique, e seguida immediatamente de outra seria revolta na India.

A quinta das causas, enunciadas pelo Sr. Leroy-Beaulieu, funda-se num phenomeno economico tão geral como o do augmento das despesas, que é o necessario acrescimo das receitas. «Uma prosperidade continua exerce sobre os povos a mesma influencia que sobre os individuos, torna-os prodigos ¹». Nema sempre, infelizmente, temos a notar este phenomeno nas finanças das nossas colonias, mas estes decrescimentos de receitas não podem ser senão accidentaes, pois, como tudo leva a suppor, proveem de errados processos economicos de *protecção* ás industrias do reino, correspondendo outras vezes ás depressões transitorias, mas periodicas, a que está sujeito o desenvolvimento material de toda a colonia, como a experiencia o demonstra.

Não me demorarei a expor a razão por que o caracter democratico dos Governos modernos influe no augmento das despesas publicas. Basta notar o caracter de generalidade d'esta ultima causa que o Sr. Leroy Beaulieu muito bem explica ².

Para contrabalançar este necessario augmento, que reduções de despesas antevêm os economistas?

a) A extincção de certas obrigações transitorias do Estado (como as garantias e juros a caminhos de ferro, etc.); b) a conversão e amortização da divida publica; c) a simplificação de certos serviços publicos e um rigoroso espirito de economia do Governo e do Poder Legislativo ³.

Pondo o caso nas nossas colonias, vemos que a causa referida na alinea a) não pode influir, d'um modo apreciavel, na redução d'essas despesas. Poucas e fracas são as actuaes obrigações das nossas colonias sobre este assumpto, e, como devemos contar com o seu progressivo desenvolvimento e com as suas maiores necessidades, antes é de suppor um augmento, do que uma diminuição, nos encargos d'esta natureza, agora existentes. O mesmo se pode dizer a respeito da causa marcada na alinea b). Como mais adiante explicarei, o natural desenvolvimento das colonias, os maiores encargos de uma soberania progressiva e forçosamente em rivalidade, economica pelo menos, com a das colonias estrangeiras vizinhas, arrastam a necessidade de grandes melhoramentos materiaes e, portanto, de contrahir os emprestimos precisos para lhes dar execução rapida e conveniente. No estado actual

¹ *Op. cit.*, t. II, pag. 178.

² *Idem*, pag. 179.

³ *Idem*, pag. 180.

das colonias portuguezas, ou para melhor dizer das nossas possessões africanas, qualquer amortização da divida tem de ser amplamente excedida pelo augmento de novos encargos contrahidos.

Finalmente, se a simplificação de serviços, referida na alinea c), não produz nos paises da Europa, segundo o depoimento de uma grande auctoridade, senão pequenas economias, inevitavel e justamente absorvidas pelo augmento necessario de outros serviços ¹, o que devemos e podemos esperar de colonias no periodo inicial da sua vida social, alargando de anno para anno a superficie do seu dominio, soffrendo o influxo constante de mais população europeia, expostas sem cessar aos ataques economicos, se não militares, das populações vizinhas, em busca de novos mercados, absorvendo novos recursos e precisando de novos dominios?

Em resumo, é uma utopia pensar em reduzir as despesas publicas das nossas colonias. Ellas teem inevitavelmente de crescer de anno em anno, se queremos conservar as mesmas colonias e se queremos que ellas nos sirvam para mais alguma cousa do que para contraprova do nosso passado esforço, admittindo que nos consentissem a posse pacifica de tanto territorio, fechado ou sequestrado ao movimento commercial ou industrial de todo o mundo, quando a fome de terra e de mercados reduz a lentilhas um tão colossal imperio como o da China e divide um continente inteiro, adusto, inhospito e desconhecido, como a Africa, entre seis a sete potencias da Europa.

O espirito de economia dos nossos governantes tem, contudo, e ainda, um largo campo de acção, abstendo-se o Parlamento de intervir na gerencia financeira das colonias e o Governo só empregando um bom funcionalismo, e vigiando attentamente a maneira como elle se desempenha da sua missão administrativa.

Quando as colonias forem governadas, nas proprias colonias, por um pessoal á altura da sua missão, não apparecerão, provavelmente, orçamentos que de um para o outro anno diminuam de um modo consideravel as despesas anteriores, mas estas, embora em progressão crescente, só applicadas a serviços ou a cousas uteis, hão de produzir um correlativo augmento das receitas e o desenvolvimento material e social dos paises a que são applicadas.

É possivel que o país não possa com os pesados encargos que de todas as colonias lhe advenham, no seguimento d'este racional systema colonial, mas seria lastimavel erro suppor que a estagnação ou o muito lento desenvolvimento d'essas possessões, resultado inevita-

¹ Leroy Beaulieu, *op. cit.*, t. II, pag. 185.

vel dos actuaes processos e das pretensas e ferozes economias, nos não attrahiriam bem peores calamidades.

Em nome da *utilidade publica* já fomos *expropriados* de um *imperio colonial*, que a nossa imaginação e os nossos direitos historicos tinham criado¹; não queiramos ainda, o que seria bem peor, que o mesmo principio sirva para nos arrebatat territorios que já nos teem custado muito esforço pessoal e pesados sacrificios pecuniarios.

Orçamentos secundarios

Por orçamentos secundarios, refiro-me aqui aos orçamentos municipaes e dos institutos de assistencia publica, etc. Pouco tenho a acrescentar ao que já disse, porque as regras de preparação e execução d'esses orçamentos se baseiam nos mesmos principios que os orçamentos geraes das colonias.

Preparalos pelas corporações municipaes ou administrativas d'aquelles institutos, são submettidos ao *voto* das *commissões districtaes* ou *conselho de administração* (quando a colonia se não divida em districtos) e *executados*, depois, debaixo das regras geraes já indicadas e sob a *fiscalização constante* das auctoridades administrativas. Ao *conselho de administração* pertencerá estatuir, definitivamente, sobre as *contas geraes* apresentadas por aquellas corporações, contas, já se vê, por *gerencia* annual e não por *exercicio*, assim como estatuir igualmente sobre contas dos exactores municipaes, e da assistencia publica, organizadas em separado das dos respectivos ordenadores.

Quando as provincias se dividirem em districtos, as *contas* municipaes e dos institutos de beneficencia devem ser *instruidas* e *ajustadas* pelas *commissões districtaes*, antes de subirem á resolução do *conselho de administração*. A este mesmo conselho pertencerá decidir, em caso de *conflicto* orçamental, entre as corporações municipaes ou as administrativas dos institutos de beneficencia, e as *commissões districtaes*.

Nestes orçamentos municipaes ha despesas que teem de ser *obrigatoriamente* votadas pelas respectivas corporações, havendo outras *facultativas*, como succede, de resto, nos municipios do reino, o que

¹ Não me refiro unicamente ao tratado de 1891. A conferencia de Berlim começou a demolição em grande escala do nosso sonhado imperio, embora venham ainda do anterior os cortes e espoliações nos nossos dominios ultramarinos.

me dispensa de maiores referencias sobre o assumpto, dando satisfação á necessidade de não alongar demasiadamente este longo capitulo.

Contabilidade

Longe de mim a idéa de me embrenhar num assumpto tão tecnico e especial, como importante; vou apenas referir-me, em duas palavras, a modificações impreteriveis que se antolham a todos que, mesmo por incidente, teem conhecimento da escripturação financeira das nossas colonias.

O primeiro defeito que resulta d'esse conhecimento é a confusão e multiplicidade de livros necessarios á contabilidade colonial. Segundo uma opinião auctorizada¹, a Repartição de Fazenda de Moçambique contava 28 livros! Isto desde já indica um dos motivos por que as contas da provincia andam sempre atrasadas.

Um outro defeito, não menos grave, reside na uniformidade regulamentar para todas as colonias. Não se viu, ou não se quis ver, que é impossivel dar os mesmos prazos, estabelecer as mesmas regras de correspondencia orçamental, para as colonias pequenas e para as grandes; o que é possivel em S. Thomé e na India não é execuvel em Angola e Moçambique.

Finalmente, julgou-se que se podiam applicar, sem modificações essenciaes, os preceitos de contabilidade publica do reino, sem reparar na enorme differença de extensão, de communicações, de organização administrativa e do numero de pessoal, que ha entre a metropole e as suas grandes possessões.

Por exemplo, custa a crer, embora seja certissimo, que o regulamento estatua para *todas* as *repartições de fazenda* a obrigação de mandarem para o Ministerio, até o dia 30 de cada mês, uma tabella da importancia dos rendimentos arrecadados em *toda a provincia*, no mês anterior. Não passou pela cabeça dos auctores do regulamento uma cousa que é vulgar nas grandes possessões: o facto da difficuldade de communicações entre a sede do Governo geral e muitas das circumscripções interiores, o que arrasta, como consequencia, uma demora de *meses* entre a expedição da correspondencia d'essas circumscripções e a sua chegada á sede do Governo. Em França, por exemplo, estas communicações entre as colonias e a metropole são de tres em tres meses, o que é muito mais razoavel².

¹ Mousinho de Albuquerque, *op. cit.*, pag. 273.

² Petit, *op. cit.*, t. 1, pag. 542.

Tambem não passa sem reparo, a quem lê o regulamento de fazenda do ultramar, a má disposição das suas materias, que torna difficil o estudo e, talvez, a applicação do mesmo regulamento. Em documentos d'esta ordem ha, segundo me quer parecer, tres grandes divisões a estabelecer para facilitar a descripção e o estudo: *organização do serviço, attribuições e deveres do seu pessoal, funcionamento ou execução do mesmo serviço*, e que podiam ter sido mantidas no regulamento, com decidida vantagem de **exposição**.

Um outro dos defeitos mais graves do mesmo regulamento provém, emquanto a mim, de não se ter estabelecido uma separação definida entre a escripturação do exactor e a do empregado de fazenda, **orgão da execução do ordenador**.

Este principio, que domina toda a contabilidade franceza, uma das mais aperfeçoadas que existem, foi completamente posto de parte pelo regulamento, que, no seu artigo 78.º, n.º 1.º, determina que o **escrivão de fazenda**, entre outras cousas, faça a *escripturação* e a *verificação* das contas do recebedor. Em resumo, vem a ser *verificador* de si proprio, o que offerece poucas garantias de exactidão e fiscalização. A verificação ordenada seria certamente muito mais proveitosa e facil se **ambos** os empregados tivessem escripturações contradictorias, devendo conduzir ao mesmo resultado, quando ambas fossem **exactas**.

O regulamento, no seu artigo 56.º, declara que a escripturação das repartições de fazenda das provincias ultramarinas se fará por *partidas singelas*, ao passo que, no artigo 221.º, determina que a receita e despesa geral do ultramar sejam escripturadas (na Direcção de Contabilidade Publica) por *partidas dobradas* num *diario* e *livro mestre*. Porque esta differença? Porque não se applicam os mesmos principios de escripturação aqui e alem?

Singulares contradicções d'esta lei: *uniformidade* inexequível de prazos e de processos entre todas as colonias, e entre estas e a metropole; diversidade dos *principios* que devem dominar toda a escripturação de fazenda, e que tudo **indica** deverem ser os mesmos em todas as estações.

A contabilidade por *partidas dobradas* tem, no dizer dos entendidos, duas decididas vantagens sobre a de *partidas singelas*: «*attribue uma absoluta exactidão a todas as escripturações; e apresenta as faces multiplas das operações sob o seu mais saliente aspecto, sem que esta multiplicidade de aspectos prejudique a exactidão dos algarismos* ¹».

¹ Stourm, *op. cit.*, pag. 558.

Não se percebe, portanto, porque não se applicou este systema á contabilidade das provincias ultramarinas, sendo elle, de mais a mais, seguido no apuramento final das contas fornecidas por essas provincias.

A contabilidade por *partidas dobradas* não é, certamente, uma contabilidade de *verificação*, mas por que não applicá-la aos *pagadores* e *exactores de fazenda* do ultramar, que nella encontrariam o melhor systema de se prevenirem contra os seus involuntarios erros, deixando aos verificadores e inspectores o cuidado de a transformar — na occasião — em contabilidade singular, como é pratica constante em toda a parte ¹?

Considero ainda como uma grande lacuna do regulamento o não introduzir uma escripturação puramente orçamental dos ordenadores, prevenindo-os contra os seus proprios enganos e desvarios.

Todos os *ordenadores* (Governadores geraes e de districto) deviam possuir, nas suas respectivas direcções ou repartições de fazenda, uma contabilidade *central*, na qual se relatasse, num *diario* e num *livro mestre*, a serie de operações que se resumem nos seguintes titulos :

- 1.º Somma dos creditos votados por capitulos ;
- 2.º Total dos creditos liquidados ;
- 3.º Total dos ordenamentos feitos ;
- 4.º Total dos pagamentos effectuados.

É assim que procede o Director do Interior das colonias francezas (ordenador do orçamento) ², e é assim que se procede nos Ministerios de França, onde cada Ministro se encontra, por este processo, na necessidade constante de comparar a somma dos seus ordenamentos á dos creditos legislativos, os quaes, por consequencia, só poderão ser excedidos com conhecimento de causa ³.

§ 5.º — Empréstimos e dividas coloniaes

Criação e justificação do credito colonial

Não ha país que não recorra ao credito, para realizar rapidamente grandes melhoramentos materiaes, ou para saldar as contas de uma guerra importante.

Estes são os motivos, por assim dizer, legitimos ; mas os empréstimos publicos teem muitas vezes por causas, como se sabe, a regula-

¹ Stourm, *op. cit.*, pag. 559.

² Petit, *op. cit.*, t. 1, pag. 542.

³ Stourm, *op. cit.*, pag. 487 e 488.

rização de continuados *deficits* orçamentaes, resultado de uma má administração financeira.

A theoria *gladstoniana* de só recorrer ao *imposto* para executar e pagar todas as obras grandiosas de utilidade publica, ou as despesas de uma guerra, é tão impraticavel que nem pelo seu proprio auctor pôde ser fielmente cumprida, e seria, alem d'isso, injusta, por obrigar uma geração a pagar melhoramentos materiaes que muitas outras hão de gozar, ao mesmo tempo que não permittiria dar começo ás obras de grande custo e de necessaria rapidez de acabamento.

Sem duvida alguma, o *imposto* deve directamente fornecer parte dos recursos necessarios para os grandes trabalhos de utilidade publica; mas, na sua maior parte, estes teem de ser pagos pelos emprestimos contrahidos sob o credito do Estado.

A necessidade de *empratar*, para os fins designados como legitimos, é mais sensivel nas colonias do que nos paises civilizados da Europa. Ali, os grandes trabalhos de obras publicas precedem, ou vão ao encontro, do desenvolvimento do trafico commercial e industrial. Deante da *concorrença* ao transe, que se fazem todos os estados colonizadores, mal irá ao que se deixe distanciar em melhoramentos materiaes, não construindo as grandes linhas ferreas de penetração, que teem por missão drenar o trafico de grandes zonas para os portos da costa, não adaptando esses portos a um facil e grande movimento maritimo, não corrigindo as grandes vias fluviaes navegaveis de que disponha, não executando, enfim, os grandes trabalhos de saneamento dos seus principaes centros de colonização ou commercio.

A politica de Lord Lawrence e Lord Mayo, de recorrer ao emprestimo para executar os grandes trabalhos de irrigação e dos caminhos de ferro da India, tem sido seguida sem interrupção e sem variação, assim como sem o mais pequeno perigo financeiro¹.

Reconhecer a necessidade de recorrer ao *empréstimo* para realizar certos melhoramentos, indispensaveis em pouco tempo, não quer, por forma alguma, dizer que considere este facto como um bem ou mesmo que não aperecebe os perigos do emprego do credito publico. Julgo mesmo necessario salientar que neste ponto de administração publica, como em todos os outros, os excessos e abusos são maus e contraproducentes, sendo, portanto, irreparavel erro se, sob o bem fundado pretexto de desenvolver o *fomento* colonial, nos fossemos lançar na execução simultanea e apparatusa de todos os gigantescos melhoramentos carecidos pelas nossas colonias. Tambem é intuitivo

¹ *L'Inde*, pag. 134.

que os nossos esforços se devem voltar, em primeiro ou mais importante logar, para as mais promettedoras ou prosperas colonias, o que que não quer dizer que se abandonem, totalmente, as outras.

O recurso ao *credito publico*, para execução das grandes obras publicas, é um phenomeno que se observa em grande numero, se não em quasi todas as colonias.

Percorrendo o *Statistical Abstract* e os *Colonial Reports* vemos que as mais pequenas como as maiores colonias inglesas teem contrahido *emprestimos* avultados. Na India, a divida contrahida para obras publicas era, em 1889, de 118 milhões de libras. A colonia africana de Lagos, por exemplo, com um rendimento annual de £ 177:420, foi auctorizada, em 1897, a levantar um novo emprestimo de £ 525:000. Serra Leoa, com um rendimento annual de £ 117:681, e tendo pago em 1897 a ultima prestação d'esse emprestimo, foi immediatamente auctorizada a levantar outro de £ 300:000, para caminhos de ferro. A Costa do Ouro, com o rendimento de £ 303:822, em 1898, tem recebido da metropole, nestes quatro ultimos annos, como adeantamentos a pagar, a quantia de £ 133:937 para telegraphos e caminhos de ferro¹. As colonias australianas, o Canadá, o Cabo, Natal, etc., teem recorrido, em larga escala, ao *credito publico* para executarem os grandes melhoramentos materiaes que nellas se admiram².

A colonia allemã do Leste Africano inscreve no seu orçamento a annuidade de £ 30:000 para pagamento de um emprestimo amortizavel em quarenta e cinco annos³.

O Estado Independente do Congo tem já recorrido ao emprestimo no valor de 70 milhões de francos, estando auctorizado a elevá-lo até 150 milhões⁴. Deve-se notar que o emprestimo era auctorizado em 1887, e que a criação do Estado data de 1885, havendo, comtudo, nos seus territorios de Africa um *Governo de facto* desde 1883.

A Indo-China Francesa até 1895 tinha igualmente recorrido ao credito no valor de 80 milhões de francos⁵.

É occasião de fazer notar que as *dividas* colonias teem, em regra, um valor economico muito differente das dos diversos paises da

¹ *L'Inde*, pag. 175.

Colonial Reports. Lagos, 1897.

Colonial Reports. Sierra Leone, 1898.

Colonial Reports. Gold Coast, 1898.

² Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. II, pag. 289.

³ *Report on the German Colonies*, 1893-1894, pag. 93.

⁴ Cattier, *op. cit.*, pag. 335-336.

⁵ Lanessan, *op. cit.*, pag. 276.

Europa, porque as primeiras estão, por assim dizer, garantidas com o valor das terras pertencentes ao Estado e ainda com os grandes melhoramentos materiaes, que, em geral, são propriedade do Governo colonial.

Nas colonias australianas as *dividas*, enormes em absoluto, são amplamente cobertas com o *activo* realizavel do Estado, representado por grandes caminhos de ferro — por elle construidos e explorados — e pelo aforamento, arrendamento e venda, dos terrenos do seu dominio privativo.

Não tem Portugal deixado de recorrer ao *credito* para levar á execução alguns dos grandes trabalhos de obras publicas colonias, mas tem-no feito por uma forma que, sem satisfazer as legitimas aspirações das colonias, tem acarretado pesados sacrificios para a metropole. Sem tentar, sequer, o estabelecimento do *credito publico* para cada colonia, e sem lhe destrinçar completamente as necessidades eventuaes, teem-se limitado os nossos Governos a contrahir, aqui, emprestimos *globaes*, que elles mesmos distribuem arbitrariamente pelas provincias ultramarinas, sem um estudo profundo e acertado das suas necessidades materiaes, e não exigindo das colonias as annuidades que lhes foram fixadas para pagamento dos juros e amortizações dos referidos emprestimos. Ora a criação do *credito colonial*, auctorizando em cada provincia a formação de uma *divida* proveniente de emprestimos levantados sob sua responsabilidade, embora com a garantia, sendo necessario, do Governo da metropole, não só acabaria com o abuso a que aqui me refiro, como alargaria as possibilidades de um *fomento* mais largo e bem pensado d'essas colonias, como se torna mister. Será, por exemplo, uma das melhores formas de auxilio a uma colonia o conceder-lhe a metropole — quando ella equilibre as suas receitas com as suas despesas — um subsidio annual destinado *exclusivamente* a pagar as annuidades de um emprestimo contrahido por essa colonia. Foi isso exactamente que o general Gallieni pediu para Madagascar¹.

Demonstrada pela experiencia das outras nações e pelo raciocinio a necessidade de recorrer quasi sempre ao credito e de fundar em cada colonia uma divida publica, contrahida no fim exclusivo de dar andamento rapido aos justos e indispensaveis melhoramentos materiaes, necessarios ao desenvolvimento da sua riqueza publica, segue-se o estudo do modo como esses emprestimos são levantados e pagos.

¹ *Op. cit.*, pag. 594.

Quem proclama a sua necessidade? Quem os levanta? Quem os auctoriza?

Opportunidade e auctorização dos empréstimos

As duas primeiras perguntas está já dada uma *implicita* resposta nas considerações precedentes. É a propria colonia, representada pelo seu *Governador em conselho*, que incumbe, pelo exame consciencioso e local, decidir da *opportunidade*, *grandeza* e emprego de um empréstimo a levantar. Só o *conselho*, pela *competencia dos seus membros* e pela sua *situação local*, pode ter idéas nitidas acêrca das necessidades e recursos da colonia.

A auctorização deve partir do *Ministro*, e a interferencia do Parlamento só pode ser justificada quando o pagamento do empréstimo fique a cargo do *Thesouro continental*. O Parlamento fará bem em delegar no *Ministro* a *faculdade de auctorização*, quando, em vez de reaes sacrificios pecuniarios, seja apenas precisa a *garantia moral do Governo metropolitano*, para collocar o empréstimo.

Nas colonias inglesas, sob a *directa dependencia do Estado*, o empréstimo é votado pelo *Conselho legislativo* e submittido depois á *approvação do Governo*, sendo *rectificado por decreto regio*.

Nas colonias francesas, os *Conselhos geraes ou Conselhos de administração* votam os *empréstimos* a contrahir no interesse da colonia, mas estes votos teem de ser sancionados por *decretos regulamentares*¹.

Verberando estas disposições, que levam a indefinidas demoras, a discussões irritantes, dentro e fora do Parlamento, e á perca de occasiões opportunas, o Sr. Lanessan compara o periodo da sua administração com a do seu successor, no Governo da Indo-China: na primeira, elle, dispondo de uma auctoridade dictatorial, pôde em tres annos executar ou iniciar obras de grande utilidade publica, no valor de 50.000:000 de francos, *sem nada* pedir á metropole, e conseguindo arranjar á colonia *credito para capitaes superiores*; na segunda, apertados de novo os laços da *centralização*, os trabalhos ficaram paralyzados por mais de um anno, o credito da colonia ficou arruinado, pois foi preciso recorrer á *garantia da metropole* para lhe alcançar 80.000:000 de empréstimo¹. Se o quadro está carregado nem por isso deixa de evidenciar factos positivos, mostrando os maus resultados da ingerencia minuciosa e continua do Governo metropolitano na administração colonial.

¹ Petit, *op. cit.*, v. 1, pag. 528.

² *Op. cit.*, pag. 277 e 278.

Que os empréstimos votados pelos conselhos coloniaes não possam ser levantados sem a approvação do Governo metropolitano, mesmo quando elles só empenhem o credito e a responsabilidade da colonia a que se destinam, é limitação logica e necessaria, para prevenir abusos, que por demais se teem succedido em colonias estranhas, mas que essa approvação revista a forma geral que tenho reclamado para todos os actos dos Governos coloniaes; isto é, que se considere tacitamente concedida, passados quatro meses depois do Ministro ter tomado conhecimento official do voto do conselho.

Modo de emittir os empréstimos

Sem me demorar em questões d'esta ordem, para as quaes me falta a competencia, basta assentar que os empréstimos a contrahir não podem deixar de ser, evidentemente, empréstimos temporarios e de que de todas as formas d'esta especie a que mais convem é a de *obrigações amortizaveis*, porque ella torna rigorosa a redução successiva da divida e constante a prestação annual a pagar. É a forma mais aperfeçoada do credito publico, diz o Sr. Leroy-Beaulieu ¹.

A respeito do periodo de amortização nada tenho a dizer que de todos não seja conhecido: nem muito curto, para a annuidade não ser muito pesada e os encargos da divida não recairem sobre uma só geração; nem muito longo, para desaffrontar em devido tempo o orçamento colonial. Tambem não posso dizer mais acêrca do juro a conceder, pois tem de variar com as circumstancias de momento e o credito da colonia.

Quasi toda a divida da Colonia de Victoria vence o juro de 6 por cento, e a Indo-China tem angariado empréstimos a 5 por cento. Não conseguiremos talvez dinheiro por este preço, na grave crise financeira em que nos vamos debatendo, mas tambem é possivel que não seja preciso elevar muito esta taxa de juro para alcançar os fundos necessarios ás grandes obras publicas das nossas colonias africanas.

É ainda evidente que, para estes empréstimos, não poderemos recorrer á subscrição publica; o nosso *patriotismo* e amor ás colonias não dá para isso. Temos de recorrer aos intermediarios banqueiros e tambem é provavel que a adjudicação publica não encontre a concorrência necessaria e effectiva para que as colonias d'ahi possam tirar as possiveis vantagens.

¹ *Op. cit.*, t. II, pag. 162.

Tambem é quasi certo que teremos de recorrer, para realizar estes empréstimos, ao capital estrangeiro, pois o nacional não existe ou não quer empenhar-se nestas especulações, a avaliar pelo passado. Se isto é um mal, será um mal sem remedio, comtudo devemos lembrar-nos de que os financeiros julgam que os empréstimos externos *moderados* podem ser uteis a um país novo.

Contrahir um empréstimo será, pois, como vimos, uma necessidade corrente, e muitas vezes impreterivel, para a maioria das nossas colonias, a fim de se poder desenvolver convenientemente o seu progresso material. Mas todo o Governo colonial que contraia um empréstimo deve, antes d'isso, assegurar o seu modo de pagamento, inscrevendo, desde logo, no seu orçamento a somma necessaria ao pagamento da primeira amortização e lançando ou aggravando um imposto, para fazer face ao novo encargo annual.

Como ultima indicação, disse que na Europa não se considera exagerada a divida nacional que exige para seu pagamento annual (juro e amortização) 25 por cento das receitas totaes. Não me parece prudente, nem possivel, attingir de uma só vez e desde já semelhante maximo para qualquer das nossas colonias.

Para fechar o capitulo, empregarei uma frase de um notavel publicista, porque ella condensa, no meu entender, o principio de toda a administração financeira de um país qualquer. Essa frase exprime uma idéa que está de acordo com a minha organização intellectual, com as tendencias manifestas do meu espirito, idolatra da simplicidade e da sinceridade, inimigo — tanto por indole como por educação — de complicações engenhosas e de habilidades complicadas: «Em materia de finanças, as melhores combinações são as mais simples; são as que menos se prestam á malevolencia e á agiotagem».

CAPITULO V

Considerações acerca do funcionamento de outros serviços publicos

§ 1.º Modificações á organização judiciaria e ás leis civis e penaes das colonias

Como já tive occasião de dizer, apenas me limitarei á enunciação e demonstração d'um certo numero de principios especiaes relativos á organização judiciaria do ultramar.

Pela sua transcendencia, o assumpto merece um volume inteiro, que só um jurisconsulto poderia apresentar. Mas, como na orga-

nização puramente administrativa, que deixei esboçada nos capitulos antecedentes, se fala muito na applicação da justiça, torna-se preciso completar o que então se disse, com algumas palavras acêrca das modificações que é necessario introduzir na nossa *justiça* do ultramar.

Tribunaes indigenas de primeira instancia

A primeira e a mais importante é a de, por lei, fazer dos chefes das *circumscripções*, pelo menos do interior, a auctoridade judicial para os indigenas. É o que está em vigor em grande parte das colonias francesas e em quasi todas as de Inglaterra. O que ficou dito, quando se tratou das *circumscripções indigenas*, dispensa a renovação de outros argumentos. A organização por mim proposta, e approvada pelo Governo geral de Moçambique, para o districto do mesmo nome, tinha em vista esta necessidade e o Sr. Conselheiro Reis e Lima, a cuja competencia já tive occasião de prestar homenagem, mais de uma vez me disse estar de inteiro accordo com o principio geral aqui exarado. A alçada d'estes *juizes territoriaes*, precisa ser sufficientemente grande, para que a sua acção possa ser sensivel e o seu prestigio mantido.

Esta competencia judicial do chefe de *circumscripção* não implica a annullação completa do poder dos chefes indigenas, em materia de punição. A maior parte das vezes, por politica e por facilidade de administração, convem deixar os regulos continuar a julgar os *milandos* sobrevividos entre os seus subditos, reservando para os chefes de *circumscripção* as causas entre habitantes de tribus differentes, os crimes contra os regulos, todos os crimes *politicos* relativos á nossa soberania, etc., e as appellações contra as sentenças destes ultimos.

Se os chefes administrativos ficam *magistrados judiciaes* dos indigenas, a elles competirá, egualmente, como consequencia, o julgamento das questões sobrevividas entre *indigenas* e europeus.

Tribunaes superiores indigenas

Deve-se tambem modificar a organização dos tribunaes de appellação, em materia indigena, dos juizes territoriaes. Hoje, essa appellação vae para o juiz da comarca, e, d'este, para a Relação.

Ora, em regra, por causa da distancia e difficuldades em fazer julgar essas causas em appellação, os indigenas desistem de recorrer á segunda instancia, com manifesto prejuizo de muitos e desprestigio da justiça. Por outro lado, o *magistrado* da comarca não tem, muitas vezes, pelo seu pouco tempo de carreira e pela sua vida sedenta-

ria, numa terra de relativa civilização, a experiencia sufficiente para temperar, pelo bom senso do seu arbitrio, o que a nossa lei tem de esdruxulo e de disparatado para os costumes indigenas.

A organização de um *tribunal superior indigena* como o de Natal (*Native High Court*) é recommendavel. Este é composto de um magistrado nomeado pelo Governador, e de um ou mais *administrators in law* (chefes das circumscripções indigenas) ¹.

Para as nossas colonias africanas poderia haver um *tribunal superior indigena* em cada provincia indivisa, ou districto subalterno, composto de um *juiz togado*, indicado pela Relação judicial, e de um ou de dois chefes de circumscripção, nomeados directamente pelo Governo provincial, sob proposta do Governador do districto, no segundo caso. Este tribunal percorreria em *correição*, uma ou duas vezes no anno, todas as circumscripções do seu districto, julgando as causas em appellação. D'estas sentenças haveria ainda recurso, em casos determinados, para um *tribunal supremo indigena*, constituido pelo Governador da provincia, *presidente*, e dois *juizes togados* (da Relação, havendo-a na colonia, ou de primeira instancia no caso contrario).

Codigo do indigenato

Não basta, porem, especializar os tribunaes para indigenas; é preciso ainda *especializar a lei*.

Não é possivel applicar o mesmo regimen legal a raças tão differente em civilização.

A lei, embora progressiva, deve ser do seu tempo. Os usos e costumes, modificando-se sob o influxo de causas materiaes e moraes, é que hão de exigir modificações ou transformações á lei. Não é o legislador que forma a sociedade; antes é esta que apresenta, como seu fructo, os homens e as leis por que se governa. A ideia de que, sendo a nossa lei mais perfeita, pode indistinctamente ser applicada, em logar de outra mais rude, é uma falsa e errada ideia.

O Sr. Lanessan, actual Ministro das Colonias de França e antigo Governador geral da Indo-China, diz a este respeito que «a sua introdução (a lei civil e penal de França) entre estas raças (as da Indo-China) teve por primeira consequencia chocar as suas idéas e de nos fazer encarar não como os bemfeitores, como nós temos a pretensão,

¹ *Colony of Natal. Law n° 26, 1875.*

mas sim como os inimigos e destruidores de tudo que estes povos teem de mais sagrado»¹.

O Sr. Petit, sobre o mesmo assumpto, escreve, com muita razão, o seguinte: «Esta differença entre a lei franceza e os costumes locaes, assim como as formas da nossa justiça, mais afastam do que attraem os indigenas aos nossos tribunaes». E, como outra desvantagem de applicar a mesma organização judiciaria aos europeus e a indigenas, faz notar justamente que a justiça franceza não tem, para estes, o apparato solemne dos seus proprios costumes².

O Sr. Cattier, criticando a falta de uma lei escrita sobre o direito indigena do Congo, diz que «a experiencia das outras nações prova que esta lei é um elemento essencial para o exito das empresas coloniaes»³.

É preciso, portanto, formar uma lei propria, penal e civil, para cada colonia, e ás vezes para cada região ethnica em que essa colonia se divide.

Esta lei indigena é a codificação cuidadosa e continuada dos usos e costumes locaes, expurgados dos castigos selvagens, ou admittindo-os com modificações que supprimam a sua barbaridade. A lei indigena, a que chamam *codigo* ou *codigos* do *indigenato* — pois pode haver mais de que um para cada região — não se faz de um momento para o outro e precisa de ser periodicamente revista. A sua elaboração deve competir aos Governos provinciaes e districtaes, mas nelle hão de collaborar, directa ou indirectamente, funcionarios administrativos e judiciaes, missionarios, negociantes sertanejos e viajantes de confiança e criterio. A revisão deve ficar mais especialmente a cargo dos secretarios geraes e Governadores de districtos, coadjuvados pelo procurador da coroa e seus delegados.

No *codigo do indigenato* (lei civil e penal) comprehende-se:

a) A fixação do *direito de propriedade indigena, estatuto pessoal, heranças e successões, casamentos, esponsaes e divorcios, tutorias, curandeiros e exercicio da sua medicina, damnos civis, processo civil.*

b) *Offensas criminaes, resistencia á auctoridade, feiticarias, tumultos, lutas partidarias e revoltas, offensas contra a moral, etc.; auctoridades politicas e civis, organização dos tribunaes, processo criminal.*

Tenho de limitar a esta nomenclatura o que havia a dizer sobre a lei indigena, mas é isto o bastante para comprehender a sua im-

¹ *Op. cit.*, pag. 249.

² *Op. cit.*, vol. II, pag. 319.

³ *Op. cit.*, pag. 343.

portancia e a necessidade de proceder á sua codificação, em todas as colonias ¹.

Para não contrariar os principios da lei indigena, fundados nos usos e costumes, é preciso dar ás *penalidades* exaradas nessa lei uma forma simples, de facil e comprehensivel suggestão para os delinquentes: a prisão com trabalho, as multas e os castigos corporaes, dentro dos mais rigorosos limites, serão, a meu ver, as principaes e quasi unicas *penalidades* a estabelecer. É possivel que pareça *barbaro* o uso dos castigos corporaes; a Inglaterra conserva-o nas suas leis coloniaes. A mim, parece-me mais *barbaro* e sobretudo mais profundamente *injusto*, prender *sem motivo* algumas centenas de pretos para os enviar como soldados para outra colonia, como ainda hoje se pratica. Nunca vi um preto revoltar-se contra um castigo corporal, não sendo este injusto nem revestido de escusada brutalidade. Nas prisões deviam-se instituir *officinas* de sapateiros, alfaiates, ou carpinteiros, costeiros, etc. Os indigenas insusceptiveis de serem aproveitados como operarios ou artistas desta especie devem ser empregados na limpeza das ruas. É assim que se pratica nas colonias inglesas com bons resultados ².

Composição dos tribunaes indigenas

Acêrca da composição dos *tribunaes indigenas* ha ainda a dizer duas palavras de importancia.

Por melhor que seja o criterio do juiz europeu encarregado de applicar a lei aos indigenas, por maior que seja o seu conhecimento dessa lei, por mais cuidadosa que tenha sido feita a sua codificação,

¹ Um nosso distincto funcionario do ultramar, já fallecido, o Conselheiro Almeida da Cunha, que foi secretario geral em Moçambique e Angola, emprehen- deu um largo estudo desta ordem a respeito de toda a provincia de Moçambique. Desgraçadamente o trabalho emprehendido ficou em meio, sendo só publicada a primeira parte — *Usos e costumes* — não tendo apparecido a que tratava da *jurisprudencia civil e criminal* indigena.

Quando fui Governador do districto de Moçambique, ordenei aos *capitães-mores* (chefes de circumscripção) que nos seus relatorios semestraes fizessem menção especial dos *usos e costumes* indigenas que fossem conhecendo. Tinha em vista accumular materiaes para continuar o estudo de Almeida da Cunha, em relação aos povos do districto.

O general Gallieni mandou proceder ao estudo duma codificação completa da lei *civil e penal malgache*, *op. cit.*, pag. 236.

² Vide *Colonial Reports*, entre outros — Gold Coast, 1898, pag. 24; Lagos, 1897, pag. 7; Sierra Leone, 1898, pag. 20.

haverá sempre mil causas do **erronea** apreciação e applicação, pois ella não pode ter a precisão e, ao mesmo tempo, a elasticidade da lei europeia. Convem, pois, qualquer que seja o grau do *tribunal indigena*, rodear o juiz, singular ou collectivo, de *assessores indigenas*, destinados a esclarecer o seu voto, supprindo as deficiencias da lei. Não se trata de uma *instituição de jury*, mas de uma corporação consultiva, de grande prestimo, se estes *assessores* forem sempre escolhidos entre indigenas de reconhecido prestigio e de experiencia comprovada.

Os tribunaes indigenas organizados pelos franceses em Madagascar offerecem, sobre o assumpto, **regras muito dignas** de estudo e que podem servir de guia a outras organizações de identica natureza ¹.

Lei civil e penal dos europeus

A minha experiencia administrativa alentou-me a apresentar alvires e principios acêrca de um assumpto de tão especial natureza, como o da organização da *justiça e da lei indigena*.

É ainda pelo mesmo motivo que me abalanço a apresentar algumas considerações acêrca dos codigos por que se rege o direito civil e penal nas nossas possessões. São, como todos sabem, os da metropole. É isto sensato? É isto razoavel?

Penso que não, e o que me anima a julgar que penso bem é ver do meu lado a opinião dum juriconsulto como o Sr. Cattier, que a este respeito diz que o principio mais essencial do acto de colonização é o seguinte: «a *legislação deve ser adaptada ás condições especiaes do país e do povo colonizado*. Não é evidente que a introduccção em bloco dum direito civil destinado a um país setemptrional e a um povo de alta civilização, na legislação de um Estado tropical, habitado por uma população indigena, deve arrastar um sem numero de inconvenientes?» ²

Sem de modo algum pretender apontar onde a nossa lei civil carece de se modificar, para se adaptar ao viver colonial, basta lembrar, por exemplo, os principios relativos á constituição e transmissão de propriedade e as regras de naturalização, para salientar alguns dos pontos do nossoCodigo Civil que são inapplicaveis, ou de difficil

¹ O general Gallieni estabeleceu em cada *circulo*, um *tribunal indigena*, composto do *administrador*, presidente, de dois *accessores indigenas* e de um *official*, um *chancellor*, servindo de *escrivão*. *Op. cit.*, pag. 228.

² *Op. cit.*, pag. 346.

applicação para os europeus residentes nas colonias. A *lei civil* devia ainda determinar qual a maneira como os indigenas podiam adquirir o *estatuto europeu* (assumpto sem analogia no Código Civil da metropole); sendo para recommendar que a outhorga desse *estatuto* representasse um alto incentivo á civilização dos indigenas, para o que se tornaria necessario exigir condições de instrucção, de emprego, de propriedade, perfeitamente definidas, e que estabelecessem uma egualdade social, de *facto*, entre o indigena assim civilizado e o europeu. Conceder o *estatuto* europeu pelo simples factu de um baptismo ou de um registo civil é *liberalismo* do mais baixo e perigoso character¹.

Com relação á *lei penal*, ha evidente necessidade de organizar a repressão dos delictos por uma forma consentanea com as circumstancias locaes, elevando, por exemplo, o valor maximo das *multas* nas terras onde o dinheiro abunda, reconhecendo e obrigando a acatar as penalidades impostas pelos regulamentos administrativas, *devidamente approvados*, mesmo quando essas penalidades excedam ou modifiquem as do Código Penal em vigor, etc. E, se a alguém parecer que ha exorbitancia em semelhantes alvitres, que medite um pouco nas palavras de um homem que, pela sua experiencia, merece ser acreditado e que declara: «Se ha materia acêrca da qual eu queira que os Governos coloniaes gozem de mui grandes poderes e de absoluta independencia, é precisamente a da organização da justiça. Lei alguma deveria ser promulgada nas nossas colonias senão pelo pedido expresso dos seus Governos, e com a faculdade destes regulamentarem a sua applicação, por meio de portarias locaes»².

Tribunaes judiciaes europeus

Pouco posso dizer acêrca da organização dos *tribunaes judiciaes* europeus. A substituição das antigas *juntas de justiça* pelas *relações judiciaes*, feita pelo *Regimento de justiça* de 1894, representa um importante melhoramento para uma mais equitativa e illustrada applicação das leis civis e penaes.

Haveria ainda vantagem em *mobilizar* a justiça, resuscitando as *correições*; isto é, fazendo deslocar os *tribunaes* de primeira instan-

¹ O Sr. Cattier (*op. cit.*, pag. 357 e 358) faz sobresair os perigos a que aqui me refiro, folgando de ver corroboradas as minhas idéas por pessoa tão auctorizada.

O general Gallieni teve de prohibir a renuncia dos *malgaches*, que, pelo seu extraordinario numero, estava pondo em perigo o dominio francez na ilha, *op. cit.*, pag. 224.

² Lanessan, *op. cit.*, pag. 250.

cia, pelo menos, de modo a darem audiencias geraes nos centros civilizados que não sejam sedes de comarca, e que dellas fiquem muito distantes. É esta uma pratica muito seguida em colonias inglesas, em que nada perde a majestade da justiça e muito ganham os pleiteantes em juizo.

A substituição do *juiz singular* por *tribunaes collectivos*, em todas as causas excedendo as alçadas correccionaes dos juizes de primeira instancia, é outra das garantias a conceder aos julgados e de que só considerações financeiras podem justificar o adiamento.

Sei que na metropole mal apparece, nas leis de imprensa, a instituição de tribunaes desta especie, mas isso não é razão para deixar de os estabelecer nas colonias, removidos que fossem os obstaculos financeiros.

Os chefes administrativos devem ser ainda, nos sitios onde não haja comarca, *juizes territoriaes* dos europeus. É o que acontece nas colonias inglesas citadas, onde o *civil* ou *district commissioner* é, ao mesmo tempo, o magistrado judicial (*resident magistrate*) dos europeus. O mesmo se encontra em muitas das colonias francesas¹. A distancia a que se acham estes locaes das sedes de comarca e a necessidade de fortalecer o prestigio da auctoridade administrativa isolada, e a difficuldade de encontrar, fora d'essa auctoridade, pessoa idonea para tão melindroso cargo², explicam por que, mais uma vez, se tem de pôr de parte, em colonias, principios inatacaveis na metropole, como a de separação dos poderes administrativo e judicial, em todos os seus graus hierarchicos.

Para mostrar a importancia e a vantagem destes *juizes territoriaes*, basta percorrer os relatorios das colonias inglesas e observar a quantidade enorme de causas civeis e criminaes resolvidas pelos magistrados territoriaes, em relação das que são julgadas directamente, ou por appellação, nos tribunaes regulares.

§ 2.º Caracter politico e educativo das missões religiosas

Causa de certo estranheza o ver epigraphado por modo semelhante este paragrapho.

¹ Petit, *op. cit.*, pag. 268 e seguintes.

² Pertence ao juiz da comarca da Beira, pela organização especial desta comarca, a livre escolha dos *juizes territoriaes* estabelecidos no territorio. Pois até hoje, e apesar da mudança constante dos chefes de circumscripção, tem sido estes sempre os escolhidos, como juizes de Macequece.

Dir-se-ha, e justamente, que uma *missão* puramente religiosa não deve ter intuitos politicos. A fé, o desejo de ganhar proselytos para a sua crença, salvando almas, eis o que o puro sacerdote tem em vista, e a que parece até contraria a idéa de *propaganda politica*.

E, comtudo, esta é a consequencia inevitavel da civilização que as *missões* procuram.

Pode-se mesmo dizer que as *missões* que não favoreçam incontestavelmente a expansão na nossa influencia e dominio são-lhes contrarias, voluntaria ou involuntariamente. Isto é de facil comprehensão: a religião christã é uma religião democratica, que dá aos seus adeptos sentimentos da propria dignidade e da liberdade do seu corpo e do seu espirito, que não existiam nos cerebros rudes dos indigenas africanos antes de convertidos e instruidos nos principios da moral de Christo. Se estes homens não são, ao mesmo tempo, educados no respeito pela nação dominadora e edificados nas vantagens que, do seu dominio, resultam para o país e civilização a que elles pertencem, tornam-se inimigos, mais ou menos animados, d'esse poder estranho a quem não devem, ou julgam não dever, vantagens moraes e materiaes.

Não devaneio, nem faço afirmações gratuitas; as *missões* catholicas francesas de Annam viram, durante *dois seculos*, com maus olhos todas as tentativas de intervenção do Governo da França nos negocios d'aquelle país¹. A *propaganda* religiosa dos padres evangelicos de Blantyre procura, ainda hoje, varios *embaraços* á administração do protectorado inglês². Na guerra, contra os *landins* de Lourenço Marques e o Gungunhana, as *missões* suissas de Basilea, espalhadas no país, se não nos foram hostis, como é ainda hoje convicção de muitos, tiveram sempre manifesta má vontade pela nossa empresa, má vontade manifestada nas informações espalhadas a respeito da campanha e no papel desempenhado pelo missionario em Gaza, Liengme. O general Gallieni queixa-se, tambem, por vezes dos *embaraços* causados pelo espirito de rivalidade e de ambição politica das *missões*³.

Em contraposição com estes factos muitos outros ha, felizmente, mostrando como a *missão religiosa* é frequentemente a guarda avançada da occupação e do predomínio politico das raças europeias na Africa selvagem. Crentes, como devemos estar, na superioridade da

¹ Vide *Histoire générale de la Société des Missions Etrangères*, par le Père Launay, citado por Lanessan. *Op. cit.*, pag. 71 e seguintes.

² Sir H. Johnston, *op. cit.*, pag. 190 e seguintes.

³ *Op. cit.*, pag. 70 e seguintes.

nossa civilização, consideraremos esta expansão e influencia como um beneficio a espalhar sobre as raças indigenas, beneficio por vezes acompanhado de males e estragos, de repressões justas e de violencias inqualificaveis, tudo passageiro e bem depressa offuscado, pela tranquillidade e prosperidade dos territorios e populações submettidas.

Pondo de parte o fim evangelizador das missões, sempre respeitavel e util á marcha geral da civilização, direi que, como meio de propaganda nacional, as missões devem ser favorecidas e animadas pelos Governos coloniaes, sempre que ellas queiram ter um caracter politico e commercial, que lhes falta quando se limitam á simples catechese.

Como se sabe, a liberdade de propaganda religiosa é hoje completa em Africa. Se quisermos aproveitar este excellento meio de influencia, precisamos organizar missões religiosas verdadeiramente nacionaes e animadas d'esta chamma de proselytismo patriotico que as outras, muito naturalmente, não possuem. A todas se concede igual protecção perante a lei e assim deve ser, mas que os subsidios e favores de ordem material vão em maior escala para aquellas que auxiliem o desenvolvimento da nossa supremacia e prestigio e que, como Gallieni em Madagascar, façamos comprehender a todas que a nenhuma é licito sair do seu campo de acção, *puramente espirital*, senão sob a condição de favorecerem e auxiliarem o nosso dominio, e que consintam que o Governo lhe *oriente e estimule* o seu systema de ensino ¹.

Diz o Sr. Lanessan que as *missões protestantes* são mais politicas e commerciaes do que as catholicas, e que por isso melhor servem a obra de colonização ². Não estou de acordo. O que sei da propaganda dos jesuitas e dominicanos leva-me a concluir que, apesar dos exageros de proselytismo, censuraveis sob o ponto de vista politico, estas ordens souberam colonizar de uma maneira bem superior á maioria das missões protestantes. De resto, a communitade ou diversidade de creanças, tem nisso uma influencia que convem não perder de vista. A propaganda das missões protestantes em colonias de paes catholicos não pode ter a favoravel influencia politica das d'esta ultima religião. Os antagonismos irreductiveis d'estes credos religiosos ameaçam até fazer inimigos os catholicos dominadores e os dominados protestantes. Convem, pois, que as missões subsidiadas pelo Governo sejam portuguezas e sejam catholicas.

¹ *Op. cit.*, pag. 68 e 270.

² *Idem*, pag. 73 e 83.

A influencia da *missão* entre povos selvagens não é unicamente uma obra de catechese religiosa, muito difficil de exercer sobre cerebros primitivos, quando seja desacompanhada de outras demonstrações de superioridade material. É por isso que se costuma dizer, e com justiça, que a *missão* deve ser, ao mesmo tempo, templo e escola, officina e hospital. O exercicio de processos mais adequados de cultura, e de officios de utilidade tão manifesta para os mais selvagens, como de carpinteiro, ferreiro, etc.; a cura de algumas enfermidades vulgares, resistindo, comtudo, aos *simplices* usados pelos *curandeiros*, attraem para a missão o respeito e a dedicação dos indigenas, de uma maneira mais efficaz do que o ensino puro da moral e doutrina christã, que, em tantos pontos, briga com as idéas, e instinctos da raça a converter. A esta instrucção *professional* deve-se juntar a de primeiras letras, que tanto facilita a comprehensão da outra, e tanto pode concorrer para ligar entre si as raças dominadoras e dominadas.

Eis o que dá ás missões religiosas um caracter de estabelecimento educativo, e ao padre missionario um aspecto multiplo, devendo ser ao mesmo tempo um pouco medico, agricultor, artista mecanico e professor primario.

É um erro suppor ser facil reunir, um homem só, tantas qualidades. Isto só representa uma excepção e as excepções, como o seu nome indica, são raras. Pelo contrario, é natural e possivel reunir differentes individuos com differentes aptidões, applicando-se todos a este fim *missionario*.

Mas, para que o exito seja seguro, é necessario uma concordancia de todas as vontades, uma continua unidade de vistas, uma absoluta disciplina, pela regra estabelecida. Sem essas condições, as rivalidades nascentes, as disputas occasionaes, subverterão num dia o resultado de muitos annos de trabalho, pois para o selvagem nada ha de mais dissolvente do seu respeito pelos europeus do que o presenciar as suas dissensões intestinas.

É isto que dá ás congregações ou ordens religiosas uma superioridade manifesta sobre o clero secular, debaixo do ponto de vista *missionario*. Nas congregações não ha vontades individuaes, não ha correntes de idéas oppostas e não ha, tambem, o que é muito importante, dispersão de despesas.

Em resumo, as missões auxiliadas pelo Governo, alem de catholicas e portuguezas, devem ser organizadas com o pessoal de uma *congregação*, em cujos estabelecimentos os futuros missionarios recebam, alem da sua educação religiosa, os ensinamentos necessarios á honrosissima e difficil tarefa que vão depois desempenhar.

É assim, segundo julgo, que se preparam as missões francezas de Saint-Esprit e as dos *Padres Brancos* do Cardeal Lavigerie, que se contam entre as mais celebres e uteis das actuaes missões catholicas.

As ordens religiosas estão abolidas no nosso país. Não está na indole d'este trabalho, nem na do seu auctor, discutir a vantagem ou desvantagem de tal medida. Tambem reconheço que não é facil permitti-las para a Africa, ao passo que se prohibam para o reino. Não ignoro, além d'isto, que as antigas *missões* de dominicos e jesuitas deram, com demasiada frequencia, o espectáculo de dissensões, desordens e devassidões, inteiramente improprias do character da instituição e prejudiciaes ao prestigio do dominio europeu. Não pugno, portanto, pelo restabelecimento puro e simples de uma *ordem religiosa* destinada ás missões africanas, mas o que julgo necessario, se queremos *missões religiosas* portuguezas favoraveis á expansão do nosso dominio, é modificar profundamente o recrutamento, ensino, e o serviço dos nossos actuaes missionarios do clero regular, de modo a poderem exercer a acção educativa e politica que nós precisamos que elles exerçam. O que ha não serve, embora, individualmente, appareça muito sacerdote de virtude, muito prestante cidadão.

Acêrca da divisão e organização das dioceses pouco poderei dizer. Do que sei, concluo que nem sempre a criação de parochias tem concordado com as necessidades reaes da propaganda religiosa, e que não se aproveita o estabelecimento de postos interiores para, junto d'alguns d'elles, se estabelecer um padre com uma igreja e com uma escola. Deve-se, porem, acrescentar, em abono da verdade, que a dotação miseravel do clero secular explica semelhante abstenção. É ainda para notar a insufficiente parcimonia em que são dotados os serviços religiosos e o exercicio do culto.

§ 5.º Instrucção publica

A *instrucção publica* das nossas colonias é tudo que ha de menos publico. Naquella que eu conheço, Moçambique, restringe-se a escasas e mal servidas aulas de ensino elementar e a uma tentativa, ainda não passou d'isso, de uma *escola de artes e officios*¹.

¹ A *Escola de artes e officios* de Moçambique, a que refiro, é, apesar dos seus deficitos organicos, um dos institutos de maior utilidade que existem naquella possessão e que honra muito o governador que o estabeleceu e que é, se não estou em erro, o Sr. General Francisco Maria da Cunha.

Tão desgraçado estado de cousas não pode, nem deve, continuar. Se não por encargo civilizador, pelo menos como providencia economica, devemos dar largo impulso á *instrucção publica* ultramarina.

Ha aqui, como em muitas outras questões, o distinguir profundamente entre a *instrucção* a dar aos indigenas e aos descendentes de europeus.

Os primeiros não estão, evidentemente, aptos a poder receber a *instrucção superior*, ou mesmo a *instrucção classica*, que aos segundos se costuma attribuir. Não quer isto dizer que fique interdito aos indigenas a *instrucção classica*, mas poucos, pouquissimos mesmo, se apresentarão aptos a receber e a aproveitar d'essa *instrucção*.

Nas colonias africanas o indigena não estabelece concorrencia com o europeu, estando livre, pelo menos por muitas gerações, do extermínio a que toda a raça inferior está votada, quando se estabelece, voluntaria ou involuntariamente, em *concorrencia* com outra superior. Nas colonias ou possessões africanas inter ou sub-tropicaes, a raça branca não se reproduz, e a *mestiça*, em que alguns veem o futuro da colonização africana, apresenta, quasi sempre e desde a primeira geração, caracteres de *degenerescencia*, que a condemnam a um rapido desaparecimento.

O indigena, o preto, é, pois, o *auxiliar indispensavel* da colonização e civilização d'essas colonias, para fornecer o operario, o trabalhador, que o europeu não pode ser, sob o clima debilitante dos tropicos.

Ora o primeiro passo a dar para transformar esses selvagens ou barbaros, em pessoas uteis, consiste, sem duvida, em inculcar-lhes habitos pacificos, conhecimentos agricolas e profissionaes. Tornados agricultores mais intelligentes e artistas mais capazes, não só melhor auxiliam a colonização europeia, como a si proprios se favorecem, tirando da terra muito mais abundantes productos, vivendo mais confortavelmente e ganhando maiores salarios.

Instrucção profissional indigena

Eis o que explica bem o caracter profissional que, de preferencia, deve revestir a *instrucção indigena*.

Não se trata de *Institutos pomposos*, em que se ensine *deseño ornamental* ou outra cousa de igual genero. O que se deve ter em vista é dar a maior simplicidade á organização de cada escola, e multiplicar o numero d'ellas: *escolas primarias agricolas* e *escolas de artes e officios*. As primeiras teem por fim principal o ensinar a cultura racional das especies alimentares e textis mais proprias da região.

As segundas devem sempre ter officinas e discipulos de carpintaria e ferraria, os dois officios de mais immediata utilidade em toda a Africa, e, segundo as localidades, devem ter outras, como a de *pedreiro*, *fogueiro* e *alfaiate* ou *sapateiro*, etc., cuja falta mais especialmente se faça sentir na região. Em todas estas escolas se devem ensinar as primeiras letras, ler, escrever e contar, em portuguez e na lingua indigena preponderante.

O numero de escolas a estabelecer depende dos recursos financeiros disponiveis e das circumstancias de occasião e de logar. De principio, deve-se estabelecer uma *escola agricola*¹ e uma outra de *artes e officios* em cada provincia indivisa ou districto subalterno. O ideal, de realização longinqua, seria haver as duas especies indicadas para cada circumscripção administrativa.

Logo que o desenvolvimento d'estas escolas o permitta, poder-se-ha estabelecer um grau superior de instrucção profissional, organizando por provincia, e, podendo ser, por districto, uma *escola central de agricultura* e outra de *artes e officios*, onde se ensine: na primeira, alem das designadas, varias culturas ricas, tratamento de especies florestaes, etc.; e, nas segundas, officios demandando maior habilidade e estudo, como de *conductores de machinas* e *serralheiros mecanicos*.

Ao ensino litterario elementar das escolas primarias juntar-se-ha o de noções de historia e geographia, nacional e colonial, principios elementares de arithmetica, geometria e noções de botanica².

Nos pontos occupados, onde não seja possivel organizar escolas profissionais do primeiro grau, devia-se estabelecer sempre uma escola de ensino elementar, designando para professor um dos funcionarios ali em serviço, a troco d'uma pequena gratificação, o que parece preferivel a ter professores primarios miseravelmente pagos, e, portanto, fundamentalmente incompetentes para o seu mister³.

No que tenho dito, refiro-me especialmente á parte masculina da população indigena. É evidente que devemos iguaes cuidados á sua

¹ O General Gallieni, governador de Madagascar, criou, alem da *escola de agricultura* em Tananarive, *jardins de estudo* em cada uma das *escolas secundarias* ou *primarias* das provincias em que aquella possessão está dividida.

² O General Gallieni, então tenente-coronel e commandante superior do Soldão, ordenou que em cada posto militar ficasse um sargento, encarregado de dar aula de primeiras letras ás crianças indigenas. O mesmo fez em Madagascar com o melhor e mais completo resultado. Vide *op. cit.*, pag. 284.

³ A *instrucção publica* indigena, em Madagascar, foi organizada em 3 graus, pelo general Gallieni: 1.º grau, *escolas ruraes e primarias*; 2.º grau, *escolas regionaes de aprendizagem industrial e agricola*, dando um complemento á ins-

parte feminina, mas é certo que será ainda mais difficil angariar e instruir convenientemente os educandos femininos do que os masculinos. O principio de instrucção é o mesmo, ensino profissional apropriado, como: *serviço domestico, lavadeira, costureira, etc.*

As *instituições religiosas* prestam sobre o assumpto admiraveis serviços. O que vi em Moçambique e o que tenho ouvido dizer de outras colonias leva-me a suppor que a educação do sexo feminino indigena pode, talvez, ficar exclusivamente a cargo d'estas instituições.

Instrucção para europeus

O ideal seria poder fornecer todos os graus de instrucção classica, superior e profissional, ás erianças europeias, existentes em cada colonia. Não é isso possivel, pelo escasso numero de candidatos, pela difficuldade de montar convenientemente os estabelecimentos de educação e pelas despesas que isso acarreta. Passemos, portanto, a ver o que é, desde já, praticamente possivel.

Em todas as escolas elementares ou do primeiro grau de ensino indigena devê haver, sempre que appareçam discipulos, uma classe, em separado, de estudantes europeus. A separação é indispensavel se queremos manter o prestigio da raça, que tanto importa ao seu predomínio. Nesta classe se deve ensinar toda a instrucção primaria.

Nas *escolas centraes* ministrar-se-ha instrucção profissional aos educandos europeus que a desejem e organizar-se-ha um *curso commercial* em que, além do portuguez, se ensine o inglêz, a contabilidade commercial, geographia commercial e industrial.

Nos centros de importante *população europeia*, como Loanda e Lourenço Marques, é da immediata necessidade a installação de uma *escola commercial*, com um programma de estudos analogo ao que deixei indicado, independentemente da installação das *escolas centraes*,

trucção recebida no 1.º grau; 3.º grau (em Tananarive) *escola normal, escola profissional e escola de agricultura.*

Na escola normal ha 3 secções: 1.ª *normal*, cursos de interpretes e de administração; 2.ª, *commercial*; 3.ª, *curso de applicação*, para os alumnos que se dedicam ao ensino.

A *escola professional* tem ensino theorico, comprehendendo elementos de arithmetica, geometria, geologia, physica, desenho, contabilidade commercial e noções sobre as industrias de vestuarios, coiros e construcções.

Ensino pratico em 8 officinas: 1.ª, forja e serralharia; 2.ª, *ajustage*; 3.ª, funileiro; 4.ª, marcenaria e carpinatria; 5.ª, tecelagem com as industrias annexas (sericicultura, pintura, fiacção); 6.ª, cortumes e correaria; 7.ª, olaria; 8.ª, relojoaria. Gallieni, *op. cit.*, pag. 292, 494 e 496.

sendo até para recommendar que, onde os discipulos abundem, se mantenha a separação completa entre as escolas indigenas e europeias.

Neste ultimo caso, ha tambem vantagem em alargar um pouco mais o curso commercial e as habilitações industriaes dos europeus, isto dentro do caracter pratico.

Sobre este ponto de vista, parece-me que a *escola commercial e industrial*, quer de Loanda quer de Lourenço Marques, devia habilitar para empregados do commercio, conductores de machinas, constructores de habitações, agrimensores e outra qualquer profissão de caracter pratico e de immediata applicação á colonia¹. De facto, as colonias precisam recrutar *sur place* muitos empregados do commercio e das industrias e pequenos funcionarios technicos. Os outros funcionarios ser-lhes-hão fornecidos pela metropole ou pela promoção, e os chefes de empresas, com os capitaes correspondentes, do exterior lhes hão de vir tambem. De momento, não vejo necessidade de introduzir estabelecimentos de *instrucção secundaria* nas colonias africanas, o que não quer dizer que essa necessidade não appareça, num futuro mais ou menos remoto.

Num relatorio sobre as *escolas rurais* da Bechuana Inglesa advoga-se a criação de *escolas moveis*, em que a propria *escola*, feita de uma casa *desmontavel*, seguiria o professor. Parece-me digno de attenção o alvitre em territorios pouco adiantados.

É bem de ver que, no numero das escolas *elementares* ou *profissionais* a estabelecer, se entra em linha de conta com as sustentadas pelas *missões religiosas*. Sou mesmo de opinião que, em colonias como Moçambique e a Guiné, o Governo abandone a essas *missões* o primeiro grau de ensino, mediante subsidios pecuniarios e determinadas regras de conducta², reservando para sua gerencia directa as *escolas centraes* e os *institutos* do segundo grau de ensino, para os europeus.

Cursos de interpretes

Para acabar com o que tenho a dizer acêrca da *instrucção*, devo referir-me a uma das causas que mais complicações produzem na

¹ Nas escolas mais graduadas da Costa do Ouro ensina-se *escripturação commercial, tachygraphia, canto*, havendo lições remuneradas de *gravura, carpintaria, serrelharia, etc.*

² Tanto a Inglaterra como a França abandonaram a maior parte dos estabelecimentos de *instrucção* das suas colonias á direcção das congregações e missões religiosas de varios matizes. Vide *Colonial Reports e Colonial Office List e Petit, op. cit.*

nossa administração sertaneja; refiro-me á falta de *interpretes*. Em regra, é esse papel desempenhado por um soldado negro ou mulato, que mal sabe a lingua indigena para que traduz, e peor ainda o português que vae traduzir. Imagine-se as difficuldades, os inconvenientes e até o prejuizo que isto pode originar, visto a quasi totalidade dos nossos funcionarios não conhecer as linguas indigenas.

Como terei occasião de dizer, devem as principaes linguas indigenas fazer parte obrigada da bagagem litteraria de varias categorias de funcionarios, mas isso mesmo não dispensa a necessidade de bons interpretes conhecendo os dialectos locaes.

Esses bons *interpretes*, só podem provir de subditos portuguezes *europæus*, tendo aprendido em cursos locaes (adjuntos ás escolas europeias) os dialectos indigenas da colonia.

Só quero chamar a attenção para a necessidade immediata de organizar estes *curros*, o que offerece certas difficuldades por causa dos professores, mas que decerto serão supperaveis ¹.

§ 4.º Serviços agronomicos e meteorologicos

Num trabalho que tive occasião de fazer, acêrca da organização dos serviços de agronomia no territorio de Manica e Sofala, tive ensejo para dizer que, para se saber se uma qualquer das nossas regiões ultramarinas valia os sacrificios indispensaveis ao seu progresso e ao mesmo tempo o valor d'esses sacrificios, preciso era conhecer materialmente e a valer essa região. Mas não basta certamente—acrescentei—uma inspecção de viagem e experiencias de laboratorio, tantissimas vezes falhadas pela pratica em campo aberto e em tempo variado; é preciso ver como se comportam, em periodos successivos, as especies nativas e as importadas; estudar a meteorologia do país, que tanto importa a uma cultura nacional, estudar os flagellos locaes como as doenças parasitarias e os animaes damninhos, que nem sempre obedecem a leis conhecidas. É preciso, portanto, *estacio-*

¹ Para Moçambique a difficuldade vencer-se-hia facilmente, fazendo seguir a alguns dos candidatos a professores os cursos de Ki-suali professados em Zauzi-bar pelos padres brancos, pondo outros em estudo dos dialectos de Zambezia sob a direcção dos padres das missões de Sena e, finalmente, enviando outro grupo para o Natal a estudar o zulu. De resto, na propria colonia se encontram compatriotas nossos falando o *landim*, *macua*, etc., que muito poderiam auxiliar e coadjuvar a formação d'estes cursos.

nar e estudar, e só assim se poderá proceder a tempo e remediar opportunamente.

Outros não foram certamente os motivos que levaram á criação official dos serviços agronomicos. O decreto de 9 de novembro de 1899, estabelecendo, muito sensatamente, que a principal condição a exigir dos *agronomos* portuguezes, ou estrangeiros contratados, será o *conhecimento pratico das culturas proprias* das regiões em que devam servir e o *das applicações industriaes dos seus productos* (artigo 1.º § unico), e, alem d'isso, auctorizando o Ministerio a enviar para o estrangeiro alguns agronomos, encarregados de estudar *theorica e praticamente as culturas tropicaes* (artigo 8.º), rodeia a execução do programma estabelecido das garantias precisas a uma boa direcção de serviço, no presente e no futuro. Organizando o serviço agronomico por *districtos* e submittendo os agronomos directores— embora por maneira indirecta— aos Governadores d'esses districtos (artigo 2.º, n.º 11.º, e artigo 3.º), o auctor do decreto manifestou comprehender a impossibilidade de centralizar, desde já, semelhante serviço na sede dos Governos geraes das nossas grandes possessões e a vantagem de manter a auctoridade disciplinar dos Governadores subalternos.

Feitos os justos louvores, de justiça é tambem fazer notar algumas deficiencias d'este diploma legal. Em primeiro lugar, não lembrou a utilidade de juntar a cada *horto* uma pequena e rudimentar *escola agricola*, de feitio exclusivamente pratico e tendo por fim espalhar entre os indigenas noções de cultura racional e intensiva. Não é este um fim que se consiga rapida e facilmente, bem o sei, mas o exito das missões religiosas de Basilea, na Africa Occidental Inglesa, os resultados attingidos pela escola annexa á *estação botanica* de Ahuri Hill (na Costa do Ouro) e os ensaios do general Gallieni em Madagascar provam a possibilidade e a vantagem de semelhante criação. Collocar um agronomo em cada districto, dizer que, alem de varias cousas, elle tem de dirigir as culturas do *horto*, etc., e nem sequer falar no pessoal coadjuvante, tambem é defeito que convem corrigir.

A respeito dos *hortos* ou *estações agricolas*, ainda julgo conveniente fazer certas observações. Em primeiro lugar, é quasi certo que a maior parte dos nossos districtos exigirá, com o tempo, mais de uma d'essas *estações*; que, tendo todas a direcção technica auctorizada de um agronomo, podem algumas das outras ficar a cargo das auctoridades administrativas, as quaes, sem essa direcção instructiva, se arriscam a deixar perder as experiencias que lhe são entregues, ou a não chegar nunca a resultados praticos. Muitas d'estas *estações* serão melhor substituidas por *granjas*, destinadas, em primeiro lugar, a influir favo-

ravelmente na hygiene da alimentação dos funcionarios europeus, a dar alimento aos indigenas e **ração** aos animaes, ali empregados ¹.

Tambem não convem, pelo menos emquanto houver uma só estação, que essa seja estabelecida nas terras mais fertcis, o que daria falsas ideias e enganadoras promessas. Deve-se antes procurar o typo mais commum da terra do districto, o que não é possivel determinar sem um previo e acertado **reconhecimento** do territorio. Assim procedeu o general Gallieni em Madagascar, com sensatez e sinceridade dignas de louvor.

Por ultimo, direi que me parecia razoavel, embora o contrario não seja erro, entregar a direcção das observações meteorologicas aos agronomos districtaes.

O estudo meteorologico de um país, que tanto importa conhecer, para comprehender o seu clima, estabelecer sanatorios, apropriar epochas e especies de culturas, definir o **regimen das aguas** e dos ventos, as condições dos portos maritimos, etc., não tem recebido nas nossas colonias, e até hoje, uma **organização regular**. Ha estabelecimentos bem montados e bem dirigidos, como o observatorio de Loanda, observações cuidadosas como **as feitas em Moçambique** pelo chefe de serviço de saude, mas são factos isolados, de certa importancia local, mas que muito pouco representam, para o que ha a exigir de semelhante serviço. Pelo que elle interessa á **navegação**, sobretudo costeira, comprehende-se que, nalguns sitios, tenha sido attribuido ás capitancias dos portos, e, pela importancia que teem as observações meteorologicas no conhecimento das condições climatericas de uma região, explica-se que, em muitos logares, tenham sido entregues ao pessoal de saude; mas pelo modo como a meteorologia d'um país influe na sua agricultura plenamente se justifica a **annexação dos serviços** correspondentes ao de agronomia. Prefiro esta ultima ligação, porque me parece que é a maneira de melhor conciliar os diferentes serviços. Os medicos e os capitães dos portos teem, em geral, o tempo muito occupado pelos assumptos da sua especialidade, ao passo que as *observações do tempo* quasi que são parte obrigada do trabalho quotidiano de cada agricultor e, melhor ainda, de cada agronomo.

¹ Tal foi a ideia, digna de elogio, do Commissario Regio Antonio Ennes, **instituinto** as *granjas* em todas as circumscripções do districto de Lourenço Marques. Uma d'ellas, a da Manhiça, devido á habilidade especial do chefe da circumscripção, tem dado muito bons resultados; as outras teem sido menos felizes, dizem, mas certamente teriam dado resultados muito apreciaveis se uma direcção technica superior pudesse ter esclarecido e dirigido o seu annual cultivo.

§ 5.º Policia

O serviço de policia nas colonias, em relação á manutenção da ordem publica, pode-se considerar dividido em tres especies: a primeira, que o Sr. Lanessan chama a *grande policia*¹, tem por fim manter o dominio já effectuado, combatendo as rebelliões, perseguindo o banditismo, etc.; a segunda tem por fim manter a tranquillidade publica nas agglomerações urbanas; a terceira, emfim, diz respeito á policia privativa das populações indigenas.

A *grande policia* está a cargo da força militar e d'esta não trata este estudo.

A segunda especie de policia, a *policia urbana*, — chamemos-lhe assim — pode ser desempenhada por forças militares ou corpos civis, por europeus ou indigenas. O que convirá mais?

Temos de tudo nas nossas colonias, um pouco ao acaso das occasiões e impressões de momento, mas sem um criterio definido.

Para não sair de Moçambique, temos policia exclusivamente *militar* em Lourenço Marques, composta de praças europeias e auxiliares indigenas. Na Beira, *policia civil*, quasi exclusivamente europeia, pois os auxiliares indigenas são em pequenissimo numero. Em Quelimane e Moçambique *policia civil*, indigenas, com chefes europeus.

Não sou partidario da organização *militar* para a policia das agglomerações urbanas, a não ser que ella pudesse ficar a cargo de um corpo escolhido e numeroso como a *gendarmérie* francesa, o que seria talvez caro de mais. Prefiro, para o caso, as corporações *civis*, compostas na sua maioria de antigos soldados e sob a direcção de officiaes militares, em activo serviço ou na reserva.

Compreende-se, creio eu, a razão da preferencia.

O serviço de policia, nas agglomerações urbanas, exige dos seus encarregados prudencia e bom senso, que só a pratica do mesmo serviço e a experiencia da vida podem dar.

Devemo-nos sempre lembrar que — como dizia um nosso prestigioso general — a tropa de linha é só *para dar* e que, pelo contrario, uma boa policia urbana só como *ultima ratio* ou em legitima defesa deve usar da força.

É preciso manter, por todas as formas, o prestigio do uniforme militar, e fazer da mais nobre profissão a profissão mais respeitada. Ora não ha serviços mais proprios a attentar contra esse respeito e

¹ *Op. cit.*

prestígio do que a manutenção da ordem numa agglomeração urbana, com o seu cortejo de prisões, desordens, bebedeiras, etc., pondo em aberto conflicto os agentes da ordem e se não grande parte da população.

Mas, como as corporações de *policia civil* precisam de ser capazes de fazer face a graves desordens, como necessitam de ser disciplinadas e como, nas colonias, podem ser precisas como uma ultima reserva contra insurrecções indigenas, segue-se que convem compô-las com antigos soldados e pô-las sob o mando energico de officiaes do exercito.

Tal foram, decerto, as considerações que levaram á actual organização da policia civil de Lisboa e cujos beneficos resultados são para todos evidentes.

Nas colonias inglesas, generalizou-se de ha muito este systema, como se pode ver compulsando o *Colonial Office List*, e os *Colonial Reports*, que tantas vezes tenho citado.

Em todas, ou quasi todas estas colonias, alem da sua policia militar (*constabulary*), verdadeira tropa, ha corpos de policia civil. Em Lagos, fez-se ha pouco a separação da policia local civil da *constabulary*, com resultados muito satisfactorios¹.

Na Serra Leoa, a policia civil tem ido augmentando em numero, desde 1894, ao mesmo tempo que tem augmentado o effectivo da policia militar, *Sierra Leone Frontier Police*, o que prova que se teem dado bem com a instituição².

Nas colonias allemãs do sudoeste africano, Togo e Africa Occidental, alem da policia militar, existem corpos de policia local de organização civil³.

A Companhia de Moçambique criou, em 1895, uma *policia civil* para a Beira, por a *guarda policial* (força militar) não satisfazer completamente ao serviço urbano, apesar do prestimo e boa vontade do seu quadro de officiaes.

Estes *policias civis* são, em geral, dirigidos por officiaes militares, embora, nas colonias inglesas, se preenchem localmente muitas das vagas apparecidas⁴.

A *guarda civil* da Beira tem por seu commandante um official militar, ficando, todavia, subordinada a um commissario civil. A pra-

¹ *Colonial Reports*, Lagos, 1896, pag. 5.

² *Colonial Reports*, Sierra Leone, 1894, 1897.

³ *German Colonial*, etc., pag. 23, 85 e 87.

⁴ *Colonial Office List*, 1899, pag. 348-349.

tica demonstrou que o melhor era reunir, na mesma entidade, estes dois cargos, fazendo-os desempenhar por um official do exercito.

No sudoeste africano allemão, o official, os sargentos e policia civil foram tirados da *constabulary* e na Africa Oriental é dirigida por sete officiaes do exercito¹.

É claro que a policia civil de qualquer colonia de *dominios*, de qualquer *possessão*, precisa de possuir elementos europeus e elementos indigenas, em proporção variavel com as circumstancias da região em que exerce o seu mister.

Nos centros de população branca, tem de predominar o elemento d'esta raça. Nas agglomerações urbanas, onde predomina o indigena ou o asiatico, pode-se e deve-se organizar a *policia civil*, na sua grande maioria, com indigenas. Mas, nem nas primeiras localidades se pode dispensar o auxiliar negro, por causa da população indigena que, em maior ou menor numero, existe nesses centros, composta de serviaes, jornaleiros, artistas e parasitas de côr—nem nas segundas se pode pôr de lado a policia branca, porque ha sempre brancos a conter no devido respeito á lei. Na Beira, por exemplo, uma verdadeira cidade europeia, pela população, movimento e vida, sente-se enormemente a falta dos auxiliares indigenas—de que só existem raros exemplares—porque a margem esquerda do Cliveve regorgita de cantinas, baiucas e palhotas onde se agglomera uma sordida e desordeira população de asiaticos, malgaches, mauricianos e negros. Pelo contrario, em Moçambique, onde existe uma policia civil—exclusivamente composta de guardas indigenas—e que eu encontrei, em 1897, na sua sexta reorganização, no curto periodo de oito annos—se bem me recordo—sentia-se immenso a falta do elemento branco para acudir aos conflictos entre europeus, na maior parte dos casos tripulantes ou passageiros dos navios que aportam mensalmente áquella ilha².

Devemos ainda examinar se convirá formar um só corpo para cada colonia, dividido em unidades e destacamentos de unidades, pelas differentes terras onde tem de fazer serviço, ou se é preferivel organizar tantos corpos quantas são as agglomerações urbanas. Sou da

¹ *German Colonial, etc.*, pag. 85 e 87.

² Em Moçambique, havia, é certo, 4 chefes europeus, alem do commandante da policia, e administrador do concelho; mas, evidentemente, não podiam satisfazer ao que se exigia para a manutenção da ordem entre os brancos e entre estes e os indigenas, o que só se conseguiria havendô *guardas* europeus, como cheguei a alistar, devidamente auctorizado.

primeira opinião, porque assim se dá ao Governo da colonia maior desembaraço, permittindo-lhe fazer variar o effectivo em cada terra, segundo as circumstancias do momento; premiar, castigar ou prevenir faltas do pessoal, com transferencias de logar, e, finalmente, recrutar melhor, por ser mais vasto campo de acção e por haver probabilidades de promoção mais larga e efficaz. Isto não impede que, nas grandes colonias, divididas em Governos subalternos, estes devam possuir unidades completas, com uma administração independente e directamente subordinadas aos Governadores de districto. Mas a ligação, quasi nominal, entre estas differentes unidades, consideradas como pertencentes a um unico corpo, habilitará o Governador geral a acudir aos casos anteriormente expostos.

Claro está que não devemos accumular unicamente a policia urbana nos grandes e velhos centros de população europeia, mas antes dividi-la por todos os nucleos da colonização branca, sem prejuizo da segurança d'aquelles. Os primeiros pioneiros da civilização não se distinguem, em regra geral, pela brandura e morigeração de costumes. As qualidades que os impellem a desconhecidas e perigosas paragens são acompanhadas de defeitos quasi correlativos. No seu proprio interesse e no das populações indigenas, convem vigiá-los, protegê-los e reprimi-los.

Se não parece conveniente *especializar* por corporações differentes o serviço da *policia urbana* — municipal, de segurança e judiciaria — attentos os poucos recursos financeiros das colonias, a pouca intensidade da vida municipal, a escassa população, etc., não se pode, contudo, deixar ao abandono a policia de informação e instrucção criminal, a *policia secreta*, que brilha *pela sua ausencia*, nas nossas colonias. Em não havendo prisão em flagrante, não ha, na grande maioria dos casos, investigação fructuosa. A metropole e os Governos colonias não podem, sem manifesto menoscabo da sua dignidade, deixar continuar semelhante estado de cousas¹.

A *policia privativa das populações indigenas*, a *policia indigena*, demos-lhe este nome, comprehende ainda dois graus diversos: um, de alta vigilancia sobre a manutenção da obediencia ao nosso dominio, do socego entre tribus diversas e no seio de cada tribu; outro,

¹ O Governo do territorio de Manica e Sofala (Companhia de Moçambique) viu-se em 1898 na necessidade de contratar alguns *detectives* ingleses para se desembaraçar de uma grande quadrilha de perigosos malfeitores que infestava a Beira. A medida, que pode doer ao amor proprio nacional, teve satisfatorio resultado.

de *policia*, propriamente dita, comprehendendo o arresto de criminosos, a execução das ordens administrativas — como a cobrança de impostos, intimações, etc. — a segurança e limpeza dos caminhos, e a policia inteira das aldeias indigenas.

A primeira especie de *policia indigena*, sob a direcção do chefe de circumscripção, só pode tornar-se effectiva pela existencia de forças militarmente organizadas, impondo pela sua presença, garantindo os postos, apparecendo nas povoações, patrulhando os caminhos, etc.

A *policia militar* da terra dos Bazutos, composta de 11 officiaes, 12 sargentos e 222 soldados, está dividida em pequenos destacamentos por todas as *magistracies* da colonia; o seu principal dever policial é patrulhar a fronteira, para evitar o contrabando do alcool e para procurar o gado roubado ou extraviado¹. A *policia militar* da Bechuana, composta de 37 officiaes, 560 praças europeias e 80 indigenas, está dividida por 36 estações e o seu serviço principal é patrulhar constantemente os caminhos. Em 1894–1895, o caminho percorrido mede 267:376 milhas, o que corresponde a uma media de 680,3 milhas ou 1:124 kilometros, em numeros redondos, por cada homem².

A policia indigena do Tahiti patrulha as estradas, caminhos, herdades, bongues e povoações³.

O segundo grau de *policia indigena* não necessita do emprego de forças militares, na verdadeira accepção da palavra, e deve ser desempenhada por corpos locaes indigenas, de modesta organização, e pelos chefes das tribus e povoações.

Aquelles corpos locaes, especie de milicias ou tropa de 2.^a linha, são representadas, nas nossas colonias africanas, pelas companhias de *guerra preta* de Angola, pelos *caçadores* e *sipaes* de Moçambique, etc. Mas é justo dizer-se que não tem recebido, estes corpos, uma organização que os habilite a desempenharem, efficaçmente, estes seus deveres policiaes. Note-se que não trato dos *contingentes* que os regulos indigenas, arrendatarios dos prazos, etc., são obrigados a apresentar para a guerra, pois esses *contingentes*, assim *mobilizados*, passam a ser forças militares, empregadas em acontecimentos guerreiros, e, como tal, não entram no quadro d'este estudo. Quero-me referir ao grupo de *policias* indigenas que cada chefe de circumscripção pre-

¹ *Colonial Reports*, Bazutoland, 1894–1895, pag. 13.

² *Colonial Reports*, Bechuanaland, 1894, pag. 53.

³ Petit, *op. cit.* 2.^o vol., pag. 131.

cisa ter a seu lado, para desempenho dos serviços já indicados, e que já hoje existem, nas nossas colonias, com organização precaria, por mau recrutamento, peor armamento, e anarchica composição. Ora o resultado é que, mesmo em territorios pacificados e obedientes, estes sipaes ou policias indigenas são muitas vezes desattendidos ou praticam tropelias ou violencias, que desacreditam a corporação e prejudicam o nosso prestigio.

Não é meu intento, nem entra na indole d'este trabalho, estudar minuciosamente a maneira de organizar solidamente estas *milicias*, de modo a satisfazerem ao que d'ellas se exige como *policia* ¹.

Como principios geraes, direi que, para o recrutamento voluntario ser bom, se torna necessario conceder aos recrutados certas vantagens, como paga sufficiente, isenção de pagamento de imposto, e do serviço de carregadores e concessão de pequenas terras e, ao mesmo tempo, ser esse recrutamento feito sob a *garantia* — tornada effectiva sob pena de prisão ou multa — dos chefes de tribu ou povoação. O recrutamento, como agora se faz, ao sabor do acaso, só procura homens incapazes, quando não traz *suspeitos*, que muitas vezes fogem com as armas que o Estado incauto lhe metteu nas mãos.

E preciso depois organizar estes milicianos em grupos correspondentes ás circumscripções administrativas, collocá-los sob as ordens de fortes quadros europeus, recrutados entre antigos ou actuaes sargentos das forças ultramarinas (1 europeu por 20 indigenas), conceder a esses quadros as vantagens necessarias para atrahir candidatos competentes, e em seguida dar-lhe um uniforme *vistoso* — embora muito differente dos verdadeiros soldados — para lisonjear a innata vaidade de todo o africano, e por ultimo armá-los, capazmente ². Claro está que estes milicianos ou sipaes ficam sob as ordens directas dos chefes administrativos, e dos quadros encarregados de os disciplinar e

¹ Como Governador do districto de Moçambique, tive occasião de estudar e apresentar á approvação superior um projecto de *organização e recrutamento dos cypaes* do districto. Este projecto, que não chegou a ser traduzido em lei, mereceu referencias muito lisonjeiras do Governador geral interino, Sr. B. Cabral, e do juiz da Relação, Sr. Dr. Reis e Lima, verdadeira auctoridade em todos estes assumptos, como já tive occasião de dizer. Aquelle trabalho era baseado em principios que aqui vão indicados,

² O general Gallieni, citando o facto de postos inteiros de milicianos terem fugido diante dos insurrectos malgaches, attribue-o á escassez de quadros europeus (1 homem por 40 indigenas) e ao seu mau recrutamento, devido á falta de reforma e de promoções, *op. cit.*, pag. 254.

instruir no tiro e nas primeiras noções tacticas, sem perderem tempo em *jouer* ao soldado com estes milicianos.

As enormes extensões dos nossos dominios africanos, a dispersão da população que os habita, a auctoridade que convem, em muitos casos, deixar aos chefes indigenas, são outras tantas causas que obstam ao bom e efficaz policiamento de toda a população indigena pelo emprego das tropas e das milicias. A policia *intima* das aldeias, diz muito bem o Sr. Lanessan, só pode ser feita pelas auctoridades indigenas, porque exige um perfeito conhecimento dos costumes, das tradições e dos detalhes mais intimos da vida individual, familiar e social de cada povo ¹.

Por isso nós vemos, por exemplo, os chefes indigenas do Bazuto prestarem á policia todo o possivel auxilio na procura de gado extraviado, ou de propriedade, na prisão dos indigitados como criminosos, etc.² Pelo mesmo motivo nós vemos os coroneis Gallieni, Pennequin, etc., armarem as aldeias leaes do Tonkin e confiarem-lhe a sua propria policia e a da região³. E uma carta escripta de Tananarive para o *Journal des Debats* de Paris, em 1896, attribue a expansão da revolta, entre outras causas, ao facto de não se terem tornado os chefes indigenas responsaveis pela segurança dos seus territorios e de não terem sido obrigados a entregar os culpaveis de assassinios e roubos, sob pena de morte e confisco de bens ⁴.

Nas *instrucções* elaboradas para a administração indigena do districto de Moçambique, que tive o gosto e a honra de ver approvadas, como ja disse, lá introduzi a clausula de tornar os chefes indigenas responsaveis pela segurança das pessoas que transitavam pelos caminhos e povoações de seu territorio e pela policia especial e interina das suas aldeias.

Para terminar com este assumpto lembrarei o alvitre, que considero vantajoso, de empregar a *policia militar* na fiscalização das fronteiras terrestres das nossas colonias, como se pratica nas inglesas, e dar á policia *urbana* a fiscalização maritima dos portos. Supprimir-se-hia a corporação das *guardas-fiscaes*, que, pelo menos em Moçambique, não tem facilmente organização capaz, e alargar-se-hia o quadro da *policia urbana*, tornando-a um corpo mais forte e mais attrahente.

¹ *Op cit.*, pag. 232 a 234.

² *Colonial Reports*, Bazutoland 1894-1895, pag. 29.

³ Lanessan, *op. cit.*, pag. 236 e 237.

⁴ Lanessan, *op. cit.*, pag. 234.

§ 6.º — Serviço sanitario

É este um assumpto que, pela sua natureza muito especial e technica, foge ás investigações de um profano. Vi, porem, funcionar o serviço e pude apreciar algumas das suas principaes deficiencias e isso anima-me a chamar a attenção publica sobre um serviço que tanto influe no desenvolvimento material, economico e politico, etc., das colonias.

Seria injustiça negar os verdadeiros melhoramentos que, a este respeito, tem sido realizados nas nossas colonias, mas maior erro seria esconder as deficiencias consideraveis que urge remediar sem demora.

Em primeiro logar, o pessoal é escasso. Regiões mais extensas de que Portugal não tem um só medico. Ora, sobre este ponto de vista, parece-me necessario que, alem dos medicos precisos para as povoações *urbanas*, haja um facultativos por cada circumscripção administrativa. E não se pense que isto tem em vista a saude e a vida dos raros funcionarios europeus que nellas habitam, embora o Estado tenha o dever moral e material de olhar por estes seus servidores — trata-se mais das populações indigenas, dizimadas em muitos pontos por assoladoras epidemias, a syphilis, a variola, lepra, etc.

O *dominio* de uma raça superior sobre países selvagens só é legimo quando acompanhado de reaes beneficios. O proprio interesse colonial exige o augmento de numero e o aperfeiçoamento da raça indigena, auxiliar indispensavel da colonização tropical.

No Bazuto, ha um medico por cada *magistracy*, o que permite organizar uma defesa official contra a variola, vaccinando em larga escala, isolando as aldeias contaminadas, não permittindo a emigração senão aos indigenas munidos de certidões de vaccina, etc. Na Serra Leoa, ha um medico por cada districto¹.

Não basta, todavia, fazer crescer o numero de funcionarios de saude, é preciso ainda dar-lhes os meios necessarios ao exercicio benefico e efficaz da sua acção: Faltam hospitaes, enfermarias, ambulancias, pharmacias, etc., e as excellencias do hospital de Loanda, as boas condições do de Moçambique, não compensam a sordidez miseravel de outros, como os de S. Thomé e Angoche, nem a ausencia de qualquer estabelecimento sanitario em localidades onde já hoje se aglomera população numerosa.

¹ *Colonial Reports*, Bazutoland 1884, Sierra Leone 1896, pag. 20.

É indispensavel que cada capital de districto ou povoação urbana importante possua um *hospital*; é indispensavel que em cada sede de circumscripção, não estando no caso anterior, haja uma pequena *enfermaria*, e que todo o *posto* isolado possua, pelo menos, uma *ambulancia* provida dos pensos e medicamentos de uso mais vulgar e simples.

Ha seis hospitaes do Governo na Costa do Ouro e 5 dispensarios livres em outras tantas localidades. Ha varios hospitaes na Serra Leoa⁵. Escolho de proposito colonias atrasadas, e de limitada extensão, para as pôr em contraste com as nossas grandes colonias, tendo a custo um hospital em cada sede de districto.

Não basta isto: não ha, em qualquer das nossas colonias, um hospital de *leprosos*, um hospital de *alienados*. Ora a lepra, a elephantiasis, corroe e gangrena grande numero de raças negras; o alcool, o clima e as tendencias hereditarias tornam vulgar o apparecimento de epilepticos e de doidos. Isolar os primeiros, internar os segundos, em apropriados estabelecimentos, é dever do Estado, redundando em proveito da comunidade e do proprio Estado. Ha *leproseries* na Martinica, Guadalupe, Guyana e outras colonias francesas⁶; ha *lunatic asylums* (hospicios de alienados) na Serra Leoa, Costa do Ouro e outras muitas colonias inglesas⁷. São exemplos que a humanidade e o bem entendido interesse economico nos levam a imitar e seguir.

Não ha tambem *Lazaretos* dignos deste nome e esta falta é sensivel, sobretudo na Costa Oriental de Africa, exposta sempre á invasão da *peste bubonica*. Da falta de bons *lazaretos*, ou resulta fecharem-se os portos em prejuizo do commercio ou então fazer-se uma defesa sanitaria insufficiente e, portanto, cheia de perigos.

O nosso ultimo regulamento de saude prescreve o estabelecimento de uma *casa de saude*, em cada colonia. Desgraçadamente, tão util providencia é letra morta, em prejuizo da humanidade e dos proprios interesses do Thesouro. Nem sempre é facil o estabelecimento de um sanatorio, porque exigindo em regra, na Africa tropical, um regimen de altitudes, não o encontra senão em localidades longe da costa e em difficeis communicações. Por outro lado a precipitação no edificar e installar um sanatorio, sem um previo e demorado estudo climato-

¹ *Colonial Reports*, Bazutoland 1894-1895, pag. 17 a 21, Gold Coast 1894, pag. 21, Sierra Leone 1898, pag. 20.

² Petit, *op. cit.*, dois volumes, pag. 141 a 143.

³ *Colonial Reports*. Sierra Leone 1894-1885, pag. 9. Gold Coast 1894, pag. 21. *Colonial Office List*, 1899, *passim*.

logico, pode levar a um *fiasco*, lamentavel a todos os respeitoes. Comtudo, na costa oriental de Africa, a região de Manica, servida por uma linha ferrea, e a serra da Morrumbala, em seguida communição fluvial com o mar, parecem estar, sem duvida alguma, nas condições necessarias para o caso e, apesar d'isso, nada se tem feito, por parte dos Governos, a não ser uma tentativa, pouco feliz, do Governo de Manica e Sofala.

Aqui termino as considerações que desejava fazer. O assumpto é momentoso e urgente. E se os recursos coloniaes não permittem arcar de frente com a resolução de todo o problema sanitario, são comtudo sufficientes para se assentar rapidamente nesse plano de reorganização sanitaria, executando-o pouco a pouco, mas continua e methodicamente, sem desfallecimentos, nem tergiversações ¹.

§ 7.º — Assistencia publica

De todas as multiplices funcções do Estado *moderno* nenhuma mais sympathica, embora nenhuma mais discutida, de que a *assistencia* aos desvalidos e aos fracos.

A *assistencia publica* vae amparar esses desprotegidos da sorte, em todas as manifestações da actividade humana.

O que disse, a respeito da reorganização judiciaria e da instrucção publica, mostraram como eu entendia a *assistencia juridica e educativa* a conceder a indigenas e não indigenas das nossas colonias africanas.

A protecção ao trabalho e á propriedade, sobretudo dos indigenas, tem o seu logar marcado em estudo respeitante ao regimen economico das colonias e portanto fora de proposito neste.

No paragrapho anterior, a respeito do serviço sanitario, mostrei como o Estado devia desenvolver a sua acção da *assistencia sanitaria*,

¹ Sem o menor intuito de vangloria e apenas com o fim de provar que não escrevo só *palavras*, mas que procurei cousas possiveis, lembrei que, na modestissima esphera de acção de um Governo de districto, consegui mudar a *infecta* enfermaria de Angoche para uma outra casa mais ampla, melhor arejada e mais bem situada e que, criando a *capitania-mor* da Macuana, entrei logo no orçamento do anno seguinte com uma *enfermaria* e seu respectivo director medico. Sai eu antes de installada a *nova capitania-mor* e, escusado seria dizê-lo, outras idéas mais sensatas, ou difficuldades apparecidas, fizeram pôr de parte o projecto. Tambem todos os postos isolados tinham sido munidos de *ambulancias* organizadas pelo chefe de serviço de saude, acompanhadas de claras e adequadas instrucções por elle redigidas.

multiplicando os hospitaes, enfermarias, criando asylos e hospicios de alienados e leprosos, sanatorios, etc.

Referi-me aqui mais especialmente a uma parte da *assistencia social*, traduzida no auxilio mutuo, no soccorro aos indigentes, aos doentes, etc.

Das instituições de caridade particular nenhuma são, certamente, de mais urgente necessidade de que as de character sanitario, de character educativo, auxiliando a pesada missão do Estado.

A mendicidade não é calamidade que afflija a raça negra. Não me lembro de ter encontrado, em toda a costa oriental, *mendigos* negros, na accepção que aqui costumamos dar á palavra, o que tem facil explicação na constituição de familia negra, de pronunciado resaiço patriarchal, e nas poucas necessidades dos seus membros. É por isso que não vejo necessidade urgente de criar asylos de *mendicidade* ou de *invalidos do trabalho*, embora a caridade particular alguma cousa tenha a fazer nesse sentido¹.

Mas miseria mais urgente ha a remediar nas grandes populações urbanas, sobretudo de rapido crescimento, onde afflue a *immigração* eutopeia, nem sempre bem dirigida, frequentemente mal recrutada e excessiva. Nessas localidades, urge criar *conselhos de beneficencia*, tendo por fim principal valer aos *immigrantes*, nos seus primeiros passos, arranjar-lhe as primeiras collocações, repatriar os invalidos e os ociosos, etc. A iniciativa particular deve ter em vista um grande papel, mas Estado deve coadjuvá-la fortemente, mandando-lhe subsidios, facilidades e isenções, ficando, claro está, com a necessaria fiscalização sobre o seu serviço.

Assim vemos, por exemplo, nas velhas colonias francesas os *bureaux de bienfaisance*, compostos dos *maires*, padres e contribuintes, para assistir os pobres nos domicilios². Na Serra Leoa, o Governo colonial vota 400 libras annuaes para soccorros aos pobres e entrega a distribuição destes fundos a tres *commissarios de caridade*, sendo um funcionario nomeado pelo Governo³.

A Companhia de Moçambique repatriou em 1900 mais de 300 colonos sem trabalho e a todos forneceu por tempo indefinido, antes do embarque, comida feita no rancho da sua policia militar.

¹ Na Martinica ha seis *hospitaes* para velhos, indigentes e engeitados e doentes. É um caracteristico da sua população creoula e mestiça, indolente e pobre. Petit, *op. cit.*, dois volumes, pag. 142.

² Idem, *ibid.*, pag. 143.

³ *Colonial Reports*, Sierra Leone, 1898, pag. 19.

Deviam-se desenvolver as *associações de soccorros mutuos*, que brilham pela sua ausencia, que tantos serviços podiam prestar aos pequenos funcionarios e pequenos commerciantes, caixeiros etc. As *misericordias*, instituições tão uteis e tão portuguezas, confinam-se, quando existem, a meras instituições de *festas religiosas*, que não dão brilho ao culto, nem teem utilidade. Ha, pelo menos em Moçambique, algumas *confrarias* e *irmandades*, muito devotas talvez, mas de pouco prestimo, sob o ponte de vista religioso e nem sempre de boas contas.

Tratando da *assistencia publica* não devo deixar de falar nas *caixas economicas*, instituidas pelos Governos Inglês e Francês em quasi todas as suas colonias com resultados muito satisfactorios.

Ha *caixas economicas* na Martinica, Guadalupe, S. Pedro e Miquelon, Diogo Suarez, etc. Instituidas a pedido de particulares e mais vulgarmente dos conselhos municipaes, teem o seu fundo de dotação constituido por subscripções, donativos e legados ¹.

Na Costa do Ouro ha uma *caixa economica*, que tem sido *uma boa lição de economia para os nativos*. Na Serra Leoa outra, que tem sido muito apreciada pelo publico; em Lagos tambem outra, para a qual cresce rapidamente, de anno para anno, o numero de subscriptores ².

Tambem devemos mencionar, no numero dos estabelecimentos de *assistencia*, as *casas de correcção para jovens indigentes*, onde se podiam salvar muitos homens e arranjar muitos operarios.

Sigamos tão bons exemplos e tenhamos confiança nos resultados. Ao Estado pertence ajudar a iniciativa particular em assumpto que pode promover reacs beneficios aos colonos da sua raça e aos protegidos da raça africana.

§ 3.º — Correios e telegraphos

O serviço postal maritimo, entre a metropole e as suas colonias, o porte da correspondencia, as facilidades de troca de encomendas, vales postaes, etc., teem sido melhorados e estão num pé, não absolutamente satisfactorio — seria exagero dizê-lo — mas satisfazendo regularmente as principaes necessidades do publico.

Mas, passada a linha da costa nas regiões servidas por vias ferreas ou fluviaes, desapparece quasi completamente todo o serviço re-

¹ Petit, *op. cit.*, 2.º v., pag. 149 e 150.

² *Colonial Reports*, Gold Coast, 1894, pag. 22; Sierra Leone, 1898, pag. 20; Lagos, 1897, pag. 4.

gular de transporte de correspondencia. Este é feito, em regra geral, por pretos agarrados a granel, *sipaes*, *caçadores*., etc. que teem, certamente, um respeito religioso pelo *papel* que conduzem, mas que não teem duvida alguma em se desviarem do caminho, em deixar sujar ou molhar as malas, e fazer outras avarias d'este genero. Escasseiam os empregados postaes, e fazem falta os regulamentos postaes. applica-se, por analogia, o do reino, mas este decerto não previu, nem podia prever as condições em que se encontram localidades situadas centenas de leguas de um sertão a dentro, sem communicações regulares, sem empregados idoneos, sem material adequado, mas com impreterivel necessidade de receber e de enviar correspondencia.

Para mim, a primeira necessidade a attender no serviço do correio, nas nossas colonias africanas, é a de regular o transporte de malas terrestres, de modo a torná-lo mais rapido e seguro. Nas regiões onde não haja a *tzé-tzé* esse transporte deve ser feito, de preferencia, em carros ou a cavallo, não só para augmentar a rapidez do transporte, como para *conservar* abertas as carreteiras, que por falta de passagem se enchem depressa de capim e matto.

O Governo Inglês não se poupa a sacrificios pecuniarios para ameadar e apressar o transporte de malas de correio ¹ nas suas colonias, e se nós não podemos, claro está, seguir de perto semelhante exemplo devemos fazer todos os possiveis esforços para melhorar este serviço, que concorre para o desenvolvimento material e para facilitar a publica administração. Mas, se por falta de estradas, existencia da *tzé-tzé* ou deficiencia de recursos financeiros, não se empregam vehiculos ou animaes no transporte das malas, necessario se torna sair da rotina actual, em que, em regra geral, as malas são conduzidas por homens avulsos de posto para posto, por mais distantes que estejam, o que eterniza o tempo de conducção. Precisa-se, pois, neste caso, como de resto no transporte animal, de estabelecer *mudas*, a distancia de uma pequena marcha umas das outras, de guarnecer essas *mudas* de homens mais ou menos adestrados, mas, pelo menos, especializados para este serviço, e de obrigar ao transporte ininterrupto dia e noite das malas, passando em cada *muda* para as mãos de um estafeta, que as conduzirá até á seguinte. A organização de *linhas postaes* d'esta ultima natureza não é cara, e não será difficil estabelecer-las de modo a servirem, pelo menos, todas as sedes de circum-

¹ Vide os *Colonial Reports* de Bazuto, Bechuana, etc. Na Bechuana havia malas bi-semanaes em carro entre Mafeking e Buluwayo e tudo sem elevadissimo subsidio.

scripção e povoações urbanas ou nucleos de colonização europeia, que a possam ter ido formando no sertão. Para se avaliar a influencia das *mudas* na rapidez de transportes, basta citar o facto succedido em Madagascar, onde as malas, que levavam dez a doze dias de Tamatave a Tananarive, passaram a chegar em quatro dias, logo que aquellas se organizaram. O general Gallieni, que as mandou estabelecer, acrescenta que a collocação das *mudas (relais)* permittiu em todas as linhas uma velocidade desconhecida até então no transporte das malas do correio ¹.

Tambem, na campanha de 1895, a columna do Chicomo teve o cuidado de estabelecer tres *postos de correspondencia*, entre o seu acampamento e Guirramo, testa da linha telegraphica, a 80 kilometros de do Chicomo.

Este estabelecimento permittiu que os telegrammas de Inhambane chegassem em dezaseis a vinte horas ao acampamento e levariam, certamente, dois dias se aquelles postos não existissem ².

O aproveitamento das vias fluviaes navegaveis, como linhas postaes, impõe-se, naturalmente, e nada mais é preciso acrescentar acêrca de um assumpto que todos comprehendem. O mesmo se pode dizer acêrca do correio da costa maritima. Em Moçambique, pelo menos, a linha de costa é mal servida, e muito conviria, a todos os respeitoes, organizar um serviço postal semanal ou quinzenal, pelo menos de cabotagem, que pusesse em rapida e regular communicação as povoações e postos militares e fiscaes collocados ao longo do retalhado litoral d'aquella possessão ³.

É preciso ainda multiplicar-se as *estações postaes* de modo a servir todos os postos occupados, sedes de circumscripção, etc.

Na Costa do Ouro, colonia muito inferior ás mais colonias de Moçambique e Angola, havia ha sete annos trinta e duas *estações postaes* ⁴.

No Protectorado da Costa de Niger publica-se annualmente uma *guia postal*, contendo todos os detalhes convenientes a este serviço e de vantajoso conhecimento para o publico ⁵. É um exemplo a seguir e que certamente será apreciado pelos nossos colonos.

¹ Gallieni, *op. cit.*, pag. 239 a 246.

² *Campanha das tropas portuguezas em Lourenço Marques e Inhambane em 1895*. Lisboa. Editor Manoel Gomes, 1897.

³ O vapor *Juba*, do serviço de *British East Africa*, faz tres vezes por semana o transporte do correio de Zanzibar para os portos da colonia. *Africa Reports*, British East Africa Protectorat, 1897-1898, pag. 8.

⁴ *Colonial Reports*, Gold Coast 1894, pag. 24.

⁵ *Africa Reports*, Niger Coast Protectorat 1897-1898, pag. 10.

Muito falta, certamente, para que as nossas colonias se possam considerar regularmente dotadas em linhas *telegraphicas*. Entretanto, seria injusto esconder os reaes esforços e progressos realizados nos ultimos dez a doze annos, em Angola e Moçambique. Torna-se preciso continuá-los sem interrupção e segundo um plano, previamente feito. Ha regiões, como o districto de Moçambique, sem um kilometro de fio telegraphico e ha capitaes de districto, como Inhambane e Quelimane, sem uma regular ligação telegraphica com a capital da provincia.

A amarração do cabo submarino em Inhambane, Beira e Quelimane impõe-se como uma necessidade de administração e um estímulo de colonização, sendo para latismar que as exageradas exigencias da *Eastern Telegraph Company* tenham dificultado a solução do problema.

Quer havendo, quer não havendo, comunicação submarina, o plano de telegraphia terrestre devia estabelecer, em primeiro lugar, a ligação das capitaes de districto entre si e a capital.

Ora, na costa oriental, Moçambique só communica com Lourenço Marques pelo Cabo; Inhambane e Quelimane só pela via terrestre communicam com aquella localidade, e Quelimane só por intermedio de territorios ingleses. Estabelecida a comunicação litoral, ligando as capitaes de districto e reforçando a comunicação submarina, deve-se então proceder ás linhas *telegraphicas* de penetração, fazendo quanto possivel que este estabelecimento vá seguindo o progresso da occupação militar, onde esta esteja ainda em execução e servindo, quanto ser possa, todas as sedes das circumscripções.

Os ingleses, dizia um celebre viajante, em qualquer ponto que se estabeleçam collocam logo o *telegrapho* e uma estação postal¹.

É, evidentemente, o plano a que obedeceu o estabelecimento da rede telegraphica na Costa do Ouro, onde se procedia á collocação de uma 2.^a linha ao longo da costa, ao passo que se concluia a 1.^a linha até Cumasi, o mais importante posto do interior².

A peor difficuldade do estabelecimento das linhas telegraphicas africanas consiste na questão dos *postes*. A *territe* damnifica e destroe os *postes* de madeira tão facilmente adquiriveis na maioria das regiões tropicaes; eis o que tem levado a adoptar *postes* de ferro, absolutamente recommendaveis, mas que muito augmentam o custo da linha. Por isso se recommenda, nas regiões arborizadas, o emprego

¹ O Barão Hubner, citado por Pierron, pag. 490.

² *Colonial Report*, Gold Coast 1897, pag. 20.

das arvores, para sustentação dos fios, como eu tive occasião de ver na linha de Inhambane ou Inharrime e como acontece na linha Accra-Cumassi.

Os dois outros grandes obstaculos á conservação das linhas telegraphicas africanas residem na frequencia e violencias das tempestades aereas e nas inundações, a que estão sujeitas grandes regiões planas.

Ao primeiro, foi procurado solução em Madagascar, não só num muito activo serviço de vigilancia, como pela collocação de pára-raios de kilometro em kilometro ¹.

O segundo não tem facil remedio. Mas todas estas difficuldades são vencidas pelo emprego do *telegrapho optico* e da *telegraphia sem fios*.

No meu entender, será bem empregado dinheiro o que se gastar em sisudas experiencias sobre esta ultima especie da telegraphia, e sou de opinião que o Ministerio e os Governos das colonias teem estricta obrigação de começar a pensar a *serio* num assumpto de tanta importancia, para a boa administração e progresso dos territorios ultramarinos.

§ 9.º — Obras publicas

Se uma boa administração é indispensavel ao progresso material e moral de um país qualquer, tambem nenhuma região, e muito menos uma colonia, pode progredir sem que o Estado desenvolva continuamente as obras de verdadeira utilidade publica.

Ora nas colonias nenhuma obra são mais necessarias do que as *communicações*.

As grandes vias de comunicação, diz muito bem o Sr. Lanessan, são o meio mais efficaz de pacificação e manutenção da ordem, e sem ellas não ha colonização possivel, porque não haverá meios commodos e economicos de transporte de adubos, materias primas, productos da agricultura e da industria.

E o general Pierron, cuja alta auctoridade se baseia na experiencia e numa erudição excepcional, exprime a mesma opinião, affirmando que a *primeira necessidade dos países novos é a continuidade de comunicação* ².

¹ Gallieni, *op. cit.*, pag. 249.

² *Op. cit.*, pag. 177.

Não temos, infelizmente, seguido este sabio preceito, e se podemos dizer, com certo orgulho, que construímos a primeira via ferrea da Africa tropical, depressa nos *quedámos sobre estes louros*, contentando-nos em ter esse *troço*, quasi sem valor, numa possessão, como Angola, que tem necessidade impreterivel e inadiavel de levar os seus caminhos de ferro de penetração até aos extremos limites da provincia, á Lunda e ao Barotze, se queremos resistir á concorrência esmagadora das colonias limitrophes.

Em Moçambique, depóis do pequeno caminho de Lourenço Marques, que tem provado ser de tão capital importancia para o futuro da nossa possessão da Africa Oriental, nada mais fizemos. O caminho de ferro do Pungue foi-nos *imposto*; é feito por ingleses e serve, sobretudo, a Rhodesia e os interesses ingleses, embora tenha sido muito util ao desenvolvimento da Beira e do territorio de Manica e Sofala. O futuro de Quelimane depende, em grande parte, do caminho de ferro do Ruo, que não se faz. O commercio do Nyassa e de grande parte de Africa Central, que podia e devia vir a Pemba, será naturalmente derivado para Dar-es-Salaam, onde os allemães já começaram a construcção de uma via ferrea.

É certo que o Estado não pode arcar de frente com estes trabalhos, nem a todos conceder garantia de juros; os capitaes portugueses retraem-se ou não existem; os estrangeiros, tirando os de especulações, só se apresentam rodeados de grandes vantagens ou concessões, mas nem por isso deixa de ser urgente tratar de arranjar solução. Não vem para este trabalho estudar o assumpto: aqui só vem a pêlo chamar a attenção para a necessidade em que se encontram as nossas colonias africanas de desenvolver a sua viação accelerada, segundo um *plano* previamente assente, e tendo por base primordial a *drenagem* do trafico dos mais interiores sertões por linhas parallelas ou convergentes até aos melhores portos da costa. Merecem ainda indispensavel consideração as relações que essas linhas possam vir a ter com o grande transafricano, hoje uma quasi realidade.

Sob o ponto de vista da construcção será bom não perder de vista os methodos americanos e ingleses (da Africa do Sul), ligeiros, simples e arrojados. Como já dizia ha tres annos um engenheiro francês, os americanos sabem muito bem que as curvas apertadas, os perfis accidentados dos seus traçados tornam mais caras a conservação e exploração das vias ferreas, obrigando até a reconstrucções que elevam muito o custo final da linha, mas o que teem em vista é tirar beneficios liquidos e rapidos do capital empregado, e assim o conseguem. Teem ainda um outro principio essencial: estudam cuida-

dosamente o objectivo a realizar e, attingido este, não o ultrapassam¹.

É preciso não ter ainda a pretensão de construir, desde logo e para todas as linhas, um caminho de ferro de via normal.

Muitas vezes, com Decauville a vapor, e até com pequeno caminho de ferro de tracção animal, como os allemães estão construindo no sudoeste africano, constituem uma solução accetivel e sufficiente, e sempre superior á estrada ordinaria.

A nossa inercia, mais ou menos injustificada, a inercia franceza, sem justificação possivel, contrasta com a actividade inglesa, tendo já em exploração mais de 3:000 kilometros da linha ferrea do Cabo para o norte, outros tantos do Cabo para o sul e, ao mesmo tempo, em construcção: os caminhos de ferro de Mombaça para Uganda, de Lagos para Aheokuta, de Accra para Cumassi e de Freetown para Sango. O Estado Independente do Congo procede do mesmo modo, e trabalha sem descanso para aproveitar as suas magnificas vias fluviaes, com os necessarios caminhos de ferro de ligação. Os allemães, alem de um pequeno caminho de ferro, de exploração local, entestado em Tanga, tratam de construir uma via ferrea de penetração até ao Nyassa, partindo do bom porto de Dar-es-Salaam.

Mas o nosso mais indesculpavel erro não é ter deixado de fazer os indispensaveis caminhos de ferro, mas sim, no meu entender, não ter até certo ponto remediado a esta falta pela abertura de carreiras prolongando os caminhos de ferro construidos, reunindo os troços navegaveis dos rios, substituindo os innavegaveis, pondo em communicação os centros de commercio do interior, alargando e melhorando os caminhos já seguidos pelas caravanas.

Não se trata de estradas a macadam, de custosas calçadas, de obras de arte difficeis e caras, mas sim de caminhos permittindo a passagem de vehiculos, de gado, de automoveis ligeiros, que hão de apparecer ou simplesmente o transporte a dorso de animaes, quando em região de montanhas. Os rios serão, em regra, vadeados, as ravinhas transpostas em mais ou menos demorados lacetes, mas evitar-se-hão as pontes, as grandes trincheiras, os aterros difficeis, etc. O que importa é ter uma communicação continua, desde os centros interiores de exploração até aos portos da costa; pouco importa que se tenha de variar de transporte; que a uma parte do trajecto em via ferrea tenha de succeder outra em vapor fluvial, outra em carro por

¹ O engenheiro Malesieux, enviado em missão aos Estados Unidos em 1870. Pierron, *op. cit.*, pag. 535.

estrada ordinaria; o essencial é abrir caminho facil e seguido e continuo.

É esta a orientação seguida em toda a parte, onde se pensa a serio em colonização.

Para ahi se tem voltado a attenção do general Gallieni, abrindo uma verdadeira rede de estradas *muletieres* em toda a ilha de Madagascar, e, ao mesmo tempo que faz estudar uma via ferrea de Tamatane a Tananarive, fazendo construir umas solidas estradas carreiteiras entre os mesmos pontos e entre a capital Majunga. Compulsando os relatorios coloniaes das possessões inglesas e allemãs veremos que o principal capital de *obras publicas* é sempre o da conservação das estradas antigas, abertura de novas e estudo de outras¹.

Sem duvida que, mesmo por este modo summario, as carreiteiras custam dinheiro e a sua abertura apresenta, varias vezes, difficuldades de construcção, derivadas da falta de apropriado material e da ausencia da inhabilidade da mão de obra. Para obviar ao primeiro inconveniente pode-se lançar mão da *prestação* do trabalho gratuito a que já me referi, e do trabalho *forçado* dos condemnados.

Para estudar os segundos, não deixará de ser recommendavel, frequentemente, o contrato com empreiteiros, como se faz nalgumas colonias inglesas da Africa do Sul.

Em Africa tropical não se deve abrir uma estrada sem tratar do seu abastecimento em agua, abrindo poços, apropriando fontes para dessendentar homens e animaes, alimentar os motores de locomotivas e automoveis, etc.

Attendendo á falta de recursos que, em regra geral, apresentam estas regiões, devem-se tambem arranjar casas e abrigos, quanto mais não seja á moda do país, afim de darem abrigo e descanso aos viajantes: serão uma especie dos *caravançardás* orientaes, estabelecidos pela administração emquanto a industria particular não venha abrir as suas hospedarias mais ou menos bem installadas, os *roadside hotels* da Africa do Sul.

Os rios navegaveis devem ser aproveitados até ao limite possivel. Nem sempre temos feito isto, e onde elles apresentam difficuldades desistimos do seu emprego, parecendo que não avaliamos devidamente os serviços de uma communicacão fluvial, e quando esta só pode ser usada por embarcações de muito fraco calado, barcos do país, etc. Pois, mesmo assim, o transporte aquatico representa consideravel pro-

¹ Vide entre outros *Colonial Reports*, Gold Coast 1897, pag. 18 e 19; Lagos, 1894. pag. 4; German Colonies, etc., pag. 25.

gresso sobre o carregador preto, tanto sobre o ponto de vista do rendimento como da economia.

É claro que os grandes trabalhos de canalização e dragagem só excepcionalmente poderão ser apprehendidos, mas a simples e correcta limpeza do leito e das margens de um rio pode ser muito proveitosa e permittir a navegação por boas lanchas a vapor, onde anteriormente mal chegariam os almadias ou pirogas indigenas ¹.

Todos estes trabalhos de apropriação de communicações ficarão inefficazes, se os *portos maritimos*, as entradas e saídas do país, não forem dotados dos sufficientes meios de embarque e descarga com segurança e facilidade.

É preciso não suppor que, para todos os portos, são necessarias as obras grandiosas de que carece Lourenço Marques, acêrca das quaes as tergiversações, as incoherencias, as mudanças de plano tem sido tão notorias e tão prejudiciaes ². Moçambique e Inhambane, por exemplo, ficarão muito regularmente servidas se tiverem, cada uma d'ellas, una ponte de ferro ou madeira permittindo em todas as marés a atracação das lanchas de descargas. Angoche, uma pequena *passerelle* para desembarque dos passageiros e boias balisando o canal.

E, como os citados, muitos outros não precisam senão de obras dentro dos recursos disponiveis, se ellas forem precedidas de um plano seriamente estudado e methodicamente executado.

Tomando conta de Madagascar, os francezes começaram immediatamente trabalhos de apropriação em Tamatave e Majunga, os dois principaes portos commerciaes da colonia, e em Diogo Soares, o seu grandioso porto militar ³.

No plano de obras publicas deve entrar a completa *pharolagem* da costa. Por humanidade, por conveniencia economica e por decoro proprio, é preciso acabar com a triste reputação das nossas costas, em toda em parte mais ou menos conhecidas como *costas negras*. Quem, como eu, tem navegado á vista da terra desde a bahia da Mesa até á foz do Lurio, não pode deixar de notar o triste contraste entre as costas inglesas e as da nossa possessão.

Só no curto districto de Moçambique são absolutamente indispensaveis dois pharoes: um marcando o terrivel baixo de Pinda, onde tem naufragado tantos barcos; outro na ilha de Mafamede, marcando

¹ *Colonial Reports*, Lagos 1894, pag. 4.

² Segundo parece vae finalmente entrar-se num campo pratico de construcções.

³ Gallieni, *op. cit.*, pag. 268.

a serie de ilhas que ao longo da costa formam umas linhas de escolhos e abrigos de Angoche e Quelimane. Mas muitos outros ha igualmente **necessarios** e igualmente **preconizados** por muita gente e pelos mesmos motivos.

Entre o *plano* de obras publicas a emprender desde já, não pode deixar de ser considerado o problema de *irrigação*. Na agricultura reside certamente o melhor futuro das nossas possessões e não ha agricultura possivel sem agua. Nos paises tropicaes tudo é extremo: grandes chuvas e grandes secas. Ha enormes extensões desarborizadas e de solo muito permeavel, onde a agua desaparece por completo passada a *invernagem*. São paises perdidos para a agricultura, ou para a criação de gados, e que, frequentemente, podiam ser aproveitados por meios não muito dispendiosos. Nos paises quentes, diz um dos auctores citados pelo general Pierron, o verdadeiro meio de desenvolver a agricultura e prevenir as fomes consiste em armazenar as aguas em cisternas ou em reservatorios na cabeça das ravinas¹.

E relendo os relatorios annuaes, tantas vezes citados, veremos, por exemplo, que no Sudoeste Africano Allemão nenhum abastecimento de agua tem tanta importancia **com os diques represas**², e que na Bechuana havia grande necessidade de pequenos diques, para se dispor de agua passado o tempo das chuvas, e assim augmentar muito o valor dos terrenos³.

Taes são, evidentemente, as *obras publicas* de maior importancia para o desenvolvimento economico e pacificação dos territorios de allemar. Mas as *povoações urbanas* reclamam cuidados, e mau é o empreendimento colonizador que ao delinear ou ao dar começo a uma futura cidade se não preoccupa com a sua collocação em relação ao terreno, com a sua exposição aos ventos dominantes, com a largura e orientação das suas avenidas, com o modo de fazer os seus esgotos e o meio de se abastecer de agua.

O engenheiro tem aqui um largo campo de acção e o Governo o dever de auxiliar ou de vigiar o modo como as corporações municipaes se desempenham d'estes encargos. Foi este um dos primeiros cuidados do governo do general Gallieni em Madagascar, que iniciou, desde logo, grandes trabalhos de *voirie* nas povoações importantes como Tamatave, Majunga, Ficuarantzo e em Tananarive,

¹ Jaubert de Passa, *op. cit.*, pag. 494.

² *German Colonies*, etc., pag. 29.

³ *Colonial Reports*, Bechuana 1894-95, pag. 17.

onde se traçaram largas avenidas, dando accesso a bairros excentricos, elegantes *squares* com um coreto, etc¹.

Não terminarei este paragrapho sem falar nos *edificios publicos*. Nestas construcções é preciso evitar os dois extremos: nem o *grandioso*, excessiva e inutilmente caro, nem o *mesquinho*, prejudicando o serviço, desprestigiando o nosso nome. Não é, porem, dos edificios publicos nas cidades e agglomerações urbanas que desejo falar. Referir-me-hei, mais especialmente, ás habitações levantadas no mato para uso dos funcionarios. Nalgumas das nossas colonias, a maioria d'essas habitações não passam de casas á moda do país, de palhotas ou de pequenas construcções de ferro zincado sem forro, etc. Admissiveis, como primeira installação, devem ser substituidas no mais curto prazo de tempo por outras mais hygienicas e mais apropriadas. Não se trata apenas de um fim humanitario, de resto absolutamente justo — trata-se tambem de um fim *politico*. A crecção de edificações de bom aspecto impõe ao indigena, dando-lhe uma mais alta idéa do nosso poder e a convicção de que o nosso estabelecimento é definitivo. As *casas desmontaveis* em madeira e ferro ou aço constituem uma solução muito accetavel, a todos os respeito, para as regiões, onde falta melhor material de construcção. Não devemos, comtudo, esquecer que aquellas habitações confortaveis, mas ligeiras, se estragam muito facilmente, exigindo repetidas e largas reparações e que o unico modo de remediar este inconveniente é, diz uma auctoridade, substitui-las, logo que seja possivel, pelas construcções de alvenaria, cimento, etc².

Como questão financeira, ligada a esta das obras publicas, devo indicar um meio, empregado no Tonkin e Madagascar, para se poderem construir as edificações de novos *postos* necessitados por um augmento da occupação militar, sem interferir com a rigidez da verba orçamental: é constituir uma *massa* de *aquartelamento* abonando uma certa somma annual por cada praça, pondo as quantias assim obtidas á disposição dos commandantes militares, para elles as applicarem á construcção ou reparação dos aquartelamentos necessarios ás suas tropas³.

¹ Gallieni, *op. cit.*, pag. 267--268.

² *C. Report Bechuana*, 1894-1895, pag. 67.

³ Lanessan, *op. cit.*, pag. 288, 289.

Gallieni, *op. cit.*

§ 10.º Serviços de agrimensura e de geographia

Já tive occasião de insistir na necessidade de dar melhor e mais autonómica organização aos serviços de *agrimensura*, reduzidos, em quasi todas as nossas colonias, a um estado rudimentar.

• Aqui, referindo-me ao seu funcionamento, acrescentarei que lhes pertencerá:

a) estabelecimento ou comprovação das plantas parcellares e que devem fazer parte de todos os titulos de propriedade;

b) o *tombo e registo* das concessões e propriedades; c) o *levantamento* das regiões abertas á colonização europeia; d) o *risco* das povoações urbanas; e) o serviço de informações aos colonos e, enfim, todos os trabalhos aproveitaveis para uma futura organização do *cadastro*.

Aos serviços de *agrimensura* devem andar ligados os da *geographia* e *topographia*, votados ao mais completo desprezo nas colonias. A commissão de cartographia do Ministerio do Ultramar, reunindo e procurando todos os documentos aproveitaveis, tem publicado as melhores cartas possiveis das nossas possessões, mas, á falta de trabalhos mais rigorosos e scientificos, não pode apresentar trabalhos cartographicos de confiança. De facto, a não ser os levantamentos feitos pelas *commissões de limites*, em estreitas zonas fronteiriças, e os levantamentos hydrographicos das costas e portos, todos os outros conhecimentos geographicos proveem dos itinerarios mais ou menos rapidos e precisos feitos por viajantes.

Trabalhos geodesicos não existem. Chegaram a iniciar-se em Angola, mas d'ahi não se passou. Sem desconhecer as difficuldades technicas e financeiras do assumpto, sem pedir que se iniciem em larga escala trabalhos d'esta ordem em todas as nossas colonias, julgo ser da mais estricta necessidade começar o estudo do seu plano, e dar-lhe modesto, mas rigoroso começo.

A importancia e o valor d'este trabalho são reconhecidos. É o primeiro conhecimento a obter. Sem se saber a *geographia* de uma região, como se hão de avaliar o seu valor economico e politico?

A geologia, a fauna, a flora, a distribuição das aguas, etc., para um aproveitamento racional das terras, só se tornam conhecidas depois de conhecida a geographia das mesmas terras.

Sob o aspecto politico, como se pode estudar a occupação estratègica do país, conduzir as operações militares, adaptar a legislação aos usos e costumes dos povos que habitam uma certa região, sem se conhecer a sua orographia, hydrographia, e as raças a que pertencem?

cem os seus habitantes? Quaesquer que sejam os rigores dos processos empregados no levantamento das plantas parcellares das propriedades, não haverá meio de conseguir scientificamente esse rigor sem a existencia de uma *triangulação* geodesica a que elles se possam ligar.

Para avaliar o modo como lá fora se aprecia a imperiosa necessidade e incontraversa vantagem d'estes trabalhos, basta citar o que se tem feito em Madagascar com uma situação politica difficil e com um orçamento onerado com grandes despesas militares e de obras publicas. Assim, alem do trabalho necessario para a *determinação dos eixos* da ilha N.S. e E.O. passando por Tananarive, procedeu-se á *triangulação* da Emerina, apoiando-a sobre a base da Ihamalosa e sobre as coordenadas do observatorio de Tananarive, assim como ás *triangulações* de Tananarive a Anderovant da costa noroeste da ilha, por engenheiros hydrographos, e da Majunga a Andrita, executada pelo serviço geographico do corpo expedicionario de 1895. Nos annos posteriores, 1897 e 1898, *ligaram-se* estas *triangulações* e procedeu-se a novas de Tananarive para Fienarantosa, por Port Dauphin, Tuliari, etc., e para 1899 havia já o plano de outra, da capital para Diogo Suarez¹.

Tambem na colonia allemã da Africa Oriental se tratou logo de fazer observações astronomicas e de fazer uma *triangulação magnetica* de Zanzibar pelas montanhas do Punguo até Ukaní Hills².

Na Rhodesia estão fazendo uma forte triangulação, que liga em Tuli com a do Cabo, e que se dirige por Equolo para o norte até ao Tanganika. D'esta *espinha dorsal* de triangulação hão de depois irradiar boas triangulações secundarias (sem observações astronomicas, mas começando e fechando nos triangulos geodesicos) por qualquer parte da Rhodesia onde as plantas de propriedades sejam mais requeridas³.

Juntamente com estes trabalhos geodesicos devem-se ir executando os topographicos que forem realizaveis. Assim, em Madagascar, brigadas *topographicas* vão seguindo as *geodesicas* e fazendo o levantamento dos terrenos por estas atravessados, ao passo que officiaes de *serviço de informações* foram encarregados de fazer o levantamento dos *circulos militares* na escala de $\frac{1}{100000}$, isto alem de varios itinerarios. Estes trabalhos permittiram á *repartição topographica* ter publicado até 1899 (quatro annos depois da conquista) a carta geral da ilha,

¹ Gallieni, *op. cit.*, pag. 259, 260.

² *German colonies*, pag. 53, 54.

³ Gallieni, *op. cit.*, pag. 261.

na escala de $\frac{1}{500000}$, 32 folhas; a carta da região central, 28 folhas na escala de $\frac{1}{100000}$ e folhas de $\frac{1}{100000}$ de Diogo Suarez, Tamatave, Andorovant e Amratondbaza ¹.

Entre nós nada d'isto se pratica, e, repito, fora dos itinerarios dos viajantes, exploradores, funcionarios e commerciantes, não ha outros trabalhos topographicos, alem das cartas da fronteira e da zona mineira de Manica ¹. Mesmo a respeito de itinerarios, muito ha a melhorar. Por deficiencia de recrutamento, muitos dos funcionarios não tem os conhecimentos precisos para poderem marcar os itinerarios das suas repetidas viagens, apesar das claras e simples instrucções que, a esse respeito, formulou a commissão de cartographia; o mesmo succede com os commerciantes. Se o desenvolvimento da geographia africana necessita sempre do obscuro mas util trabalho d'estes *praticos do sertão*, fornecendo informações, indicando rumos, etc., não é menos verdade que nós não podemos deixar a nossa cartographia africana assentar apenas sobre estes fundamentos, e de que precisamos *organizar a serio os serviços topographicos* das nossas colonias, criando as *repartições de agrimensura* e dotando-as de pessoal habilitado e de material competente.

Como linhas geraes de um *plano a seguir*, nada poderei dizer por falta de conhecimentos proprios e de base scientifica. Para a nossa possessão da Africa Oriental parece-me recommendavel começar por uma ou duas *triangulações* separadas partindo de Lourenço Marques e Moçambique, a entestarem e a encontrarem-se com os trabalhos do Transvaal e da Rhodesia, fazendo-se tambem desde logo a ligação entre as nossas triangulações. Os trabalhos topographicos regulares seguiriam as triangulações, procedendo-se porem, desde logo, ao levantamento das regiões destinadas e escolhidas para a colonização europeia, campos mineiros, etc. Os officiaes dos postos de occupação do interior e os chefes das circumscripções administrativas seriam obrigados, não só á *apresentação* de todos os itinerarios das viagens, feitas pela primeira vez, como ao levantamento expedito das regiões a seu cargo ².

¹ Feita a expensas da Companhia de Moçambique e por iniciativa e sob a direcção do seu director de minas, o Sr. capitão Freire de Andrade.

² Entre os serviços de que não faço menção especial encontram-se os *serviços maritimos, alfandegarios e da imprensa official*, acêrca dos quaes me parece não ser preciso acrescentar mais considerações; o ultimo pela sua acção muito restricta e secundaria, e os dois primeiros porque já disse, a respeito d'elles, quando tratei dos *Governos coloniacs*, o bastante para dar a entender os principios fundamentaes do seu funcionamento.

CAPITULO VI

**Recrutamento e promoção dos
funcionarios colonias**

Por mais de uma vez, no decurso d'este trabalho, tenho pugnado pelo bom nome do nosso funcionalismo colonial, onde hoje se encontram, em qualquer ramo de serviço, a par de uma probidade vulgar, muitas aptidões e utilidades. Mas, fazendo assim justiça a quem a merece, e não envolvendo classes inteiras nos defeitos e vícios de alguns dos seus indignos membros, é justo e necessario declarar que o *recrutamento* dos nossos *funcionarios* ultramarinos, feito sem regras certas e sem preparação indispensavel, deixa muito a desejar e precisa de urgente e profunda reforma.

Por outro lado, a *promoção* d'estes funcionarios, restricta a poucas especialidades, não dá ensejo a que as colonias se vão aproveitando da experiencia adquirida e da boa vontade de funcionarios, cuja *carreira* tenha sempre decorrido no ultramar, no serviço a que se destinaram de principio.

Pois do recrutamento e aproveitamento dos funcionarios colonias depende, em grande parte, o futuro das colonias; tem-no dito todos que as conhecem, assim como a sua administração, e pô-lo bem em evidencia o reputado publicista Challey-Bert quando escreveu: «as boas leis applicadas por maus ou mediocres funcionarios não produzem o bem que deveriam produzir; pelo contrario as leis más podem, na sua applicação, ser corrigidas pelos bons funcionarios».

O jurisconsulto belga Cattier estabelece, em concisos paragraphos, as condições essenciaes ao angariamento e conservação de bons empregados colonias¹:

- 1.º Recrutamento escolhido;
- 2.º Larga remuneração;
- 3.º Corporações de *carreira*;
- 4.º Futuro assegurado. Recrutamento.

Como se sabe, muitos poucos são os nossos empregados ultramarinos que tem de satisfazer a provas previas, para entrar na *carreira* colonial, e essas provas, em geral, reduzem-se a verificar se apresentam certos documentos, ou satisfazem a um programma onde para nada entra a especialidade do serviço colonial.

¹ *Op. cit.*, pag. 240 a 242.

Para exercer as funcções mais importantes de um Governo colonial, como são os administrativas, nada se exige, nem mesmo frequentemente um bom comportamento anterior.

Pois um homem que de repente se vê á testa de uma *circumscripção* precisava, já não digo de conhecer, mas, ao menos, de ter idéa da sua collocação geographica, da sua constituição social, assim como de noções do direito administrativo que elle tem a usar e a considerar.

Um funcionario *judicial* precisa egualmente d'estas noções, se não quer de principio *judgar* de modo muito diverso ao que é considerado *justiça*, pela quasi totalidade dos seus jurisdicionados.

Do mesmo modo está o medico, que, apesar da sua solida preparação scientifica, se arrisca ao começo a ter de se enganar com mais frequencia do que é inevitavel na sua e em todas as profissões.

De que modo obviar a semelhantes inconvenientes? Por *curros* especiaes e *concursos* previos, de preparação e escolha d'estes funcionarios. Não vejo outros, nem outros tem sido indicados ou empregados.

Torna-se indispensavel um *curso colonial*, onde se preparem os funcionarios que se destinam á carreira administrativa, e onde os candidatos a funcções judiciaes e outros technicos vão completar a sua instrucção profissional, com noções especiaes ao seu serviço nas colonias. É preciso ainda que ahi se ensinem as principaes linguas faladas pelos povos indigenas das nossas possessões, afim, de mais tarde, esses funcionarios poderem comprehender os seus administrados, sem a forçada intervenção dos pessimos interpretes, que, como já tive occasião de dizer representam um dos peores *cancros* da nossa actual administração ultramarina ¹.

A necessidade de um *curso colonial* tem sido felizmente reconhecida por todos aquelles que se interessam pelas colonias e é de esperar que as regiões officiaes se venham, enfim, a render á evidencia, criando-o. Não me demoro a enumerar as materias que devem constituir os diversos *curros colonias* a ministrar, porque seria repetir o que mais de uma vez tem sido dito por maiores e mais conhecidas auctoridades.

¹ Como simples nota — attendendo á natureza d'este trabalho — acrescentarei que a *escola* deve tambem habilitar commerciantes, industriaes e agricultores, com as noções necessarias ao racional desempenho das suas profissões nas colonias.

O que desejo tornar saliente é a necessidade de fazer aqui a primeira *selecção* dos funcionarios, perante um *jury* competente, e mediante a apresentação da *carta* ou a satisfação, por *concurso* de provas publicas, a determinado programma. Não ignoro que isto não basta e que é ainda mais necessario que o Ministro, nas nomeações a fazer, e o *jury* nas apreciações a formular, se inspirem apenas no bem das colonias e nunca nos interesses individuaes dos candidatos.

É esta a maior difficuldade a vencer e aquella que, com magua o supponho, não estará vencida em epocas mais chegadas.

Uma serie de pequenos empregos, entre os quaes podem ter logar varias categorias, ficam necessariamente fora d'estas regras de escolha, dependendo apenas do criterio dos Governadores das colonias, que, nas proprias colonias, os recrutarão.

Este *recrutamento* deve em regra fazer-se pelo ultimo *grau hierarchico* de cada classe. Proceder, como agora se pratica, enviando de aqui empregados que vão occupar, desde logo, um logar elevado na sua respectiva classe pode ser, e tem sido por vezes, uma necessidade, derivada da falta de funcionarios competentes, mas deve deixar de existir desde que se ponha em vigor este *systema* de recrutamento e desde que se vá, sem demora, seleccionando devidamente os actuaes quadros em serviço. O que hoje se faz concorre para o desgosto de corporações inteiras, que nunca vêm devidamente garantido o seu futuro.

Estes são os principios que servem de base ao recrutamento de *funcionarios* coloniaes nos paises estrangeiros que melhor dirigem esses longinquos territorios.

Assim, vemos a Hollanda ir recrutar, por concurso, todos os seus empregados das colonias, aos alumnos diplomados da Escola de Delft ou da Universidade de Leyde¹ e nenhuma nomeação, para os altos graus administrativos, se faz sem um severo exame sobre a historia, geographia e ethnologia das Indias Orientaes Hollandesas, assim como das instituições politicas e sociaes dos nativos e das linguas malaia e jau. Os magistrados, alem de serem formados em leis, devem satisfazer a exames sobre a *lei mussulmana* e a *lei local commum*².

Muitas das corporações *technicas* de funcionarios da India Inglesa saem do Royal Indian Engineering College, ao passo que todos os outros derivam de uma apurada selecção, em concurso aper-

¹ Leclerc, *op. cit.*, pag. 260 e 261.

² Ireland, *op. cit.*, pag. 76 e 77.

tado e difficil ¹. Nas outras colonias inglesas (excepto nas de Governo responsavel), os empregados de mais baixa categoria são nomeados pelo proprio Governador e os outros escolhidos em concurso, ou entre candidatos, apresentando determinados diplomas e qualificações.

Em França, a Escola Colonial de Paris, criada ou antes reorganizada em 1889, tem duas secções, uma das quaes é destinada a assegurar o *recrutamento de diversos serviços coloniaes*. Ha, para este fim, duas especies de curso: um, *geral*, comprehendendo a historia da civilização franceza, a sua moderna colonização, a organização politica administrativa e economica das colonias, os systemas coloniaes estrangeiros, as linguas estrangeiras e as sciencias auxiliares da colonização; e ha *curtos especiaes*, variando segundo a carreira escolhida e dando lugar, *depois de concurso*, á entrada no *commissariado colonial* (fazenda); na *secção indo-chinesa* (chancellor e aspirante-administrador); na *secção africana* (administrador de 4.^a classe, juiz supplente, etc.) e na *secção penitenciaria*, podendo, tambem, todos estes diplomados serem nomeados para certos empregos da secretaria do Ministerio das Colonias. Actualmente, o pessoal administrativo é recrutado entre os antigos alumnos da escola e entre os officiaes do exercito de terra e mar que são obrigados antes de encetar a sua nova carreira a dar a demissão do serviço militar³.

Vencimentos

É condição *indispensavel* para se obter bom serviço, pagar bem esse serviço. Não ha industrial ou commerciante que não esteja convencido d'esta inconcussa verdade. Não ha Governo estrangeiro que não a applique á remuneração do seu funcionalismo das colonias. Só o nosso Governo a julga desnecessaria e tão desnecessaria que, sem attenção pelas circumstancias economicas das colonias, tem reduzido, por vezes, os vencimentos naquellas onde a carestia do viver se está accentuando!

Pois, em regra geral, quem vae servir numa colonia vae viver numa terra muito mais cara e muito menos salubre do que o nosso torrão natal. Em regra, tambem, deixa aqui os seus mais caros affectos.

O que levará, portanto, a fazer tão grande sacrificio? Ou o desespero de arranjar aqui um modo de vida, que a *garantu* ou a idéa de

¹ Sir J. Strachey, *op. cit.*, pag. 260.

² *Colonial Office List.*, 1899, pag. 347.

³ Petit, *op. cit.*, I, pag. 195 a 200 e 414.

fazer, á custa da sua saude e dos seus affectos, um peculio que sirva para melhorar as condições actuaes, ou para servir de reforço á parca pensão da reforma, que o Estado pode offerecer.

É preciso, portanto, que o funcionario colonial seja estipendiado de modo a viver, no seu voluntario exilio, uma vida desafogada, a sustentar aqui razoavelmente a familia que deixou, e a poder juntar economias. É muito tudo isto? Será, mas não passa do necessario.

A redução ou fraqueza de vencimentos prejudica a selecção do funcionalismo, que se reduz á de candidatos muito infelizes ou pouco escrupulosos. Entre os primeiros podem, é certo, encontrar-se homens da maior probidade e aptidão, mas os segundos representam a mais terrivel *praga* dos países novos, e, elles só, saem mais caros ao Governo, com as suas tranquiernas e desleixos, de que uma classe inteira de bem remunerados, honestos e habéis empregados.

Citando alguns dos grandes salarios dos funcionarios coloniaes ingleses, Ireland acrescenta que talvez alguém pense que elles são demasiados, mas que mais pequenos não serviriam para attrahir ao serviço os *homens superiores, necessarios para uma administração fertil*. «Ainda que um grande salario não impede o homem deshonesto de seguir as suas más inclinações, o Governo, pela offerta dos vencimentos altos, assegura-se *um mais largo campo de selecção* entre uma classe de homens que são geralmente dotados de altos espiritos e honestos. Mesmo collocando a materia no seu mais baixo ponto de vista, isto é, o do puro interesse proprio, facilmente se comprehende que são *tão grandes as vantagens de pertencer ao serviço colonial, tão boas as probabilidades de realizar todas as razoaveis ambições*, que poucos homens serão sufficientemente loucos para arriscar toda a sua carreira na tenue probabilidade de permanecerem encobertas as suas improbidades ¹».

Que vantagem seria, para as nossas colonias, levar esta convicção a todos os Ministros do ultramar!

Verdade seja que, na Inglaterra, a *demissão* segue-se immediatamente a todo o acto deshonesto, e, entre nós, difficilmente se conseguirá que essa medida seja applicada a todos que a merecerem. Eis uma accentuada e desconsoladora differença.

Não tenho á minha disposição as nossas ultimas tabellas organicaes, para comparar nitidamente os vencimentos do nosso funcionalismo com os do estrangeiro, mas a enumeração de alguns ordenados d'esses funcionarios ha de bastar para estabelecer, aos olhos de to-

¹ Ireland, *op. cit.*, pag. 60 e 61.

dos que teem servido nas provincias ultramarinas, um desgraçado contraste. Não falaremos nos governadores, onde essa differença se accentua extremamente, mas designemos a dos altos cargos e as dos logares administrativos mais communs e importantes.

Nas colonias inglesas da Africa Occidental, o secretario geral tem o vencimento annual de 1:000 libras, ou 4:500\$000 réis ao par; o mesmo vencimento percebem o director das obras publicas e o chefe de serviço de saude, etc., e outros chefes, como o director das alfandegas, teem de 700 a 800 libras isto é, 3:150\$000 réis a 4:000\$000. O primeiro magistrado (*Chief Justice*) nunca vence menos de 1:200 libras, chegando nalgumas colonias a perceber 1:500 libras (5:300\$000 a 6:7:0\$000 réis). Os chefes de circumscripção administrativa (*district commissioner, resident magistrate, etc.*), percebem de 400 a 700 libras (1:800\$000 a 3:150\$000 réis) ¹.

Nas Indias Hollandesas, os *directores* (chefes de serviços) teem o vencimento de 15:000 *dollars* (13:500\$000 réis ao par) e os *residentes* (chefes de circumscripção) 6:000 *dollars* ou 5:400\$000 réis ².

Em França, onde os vencimentos coloniaes são muito mais diminutos, vemos que o *commissario geral* (especie de inspector de fazenda) e o chefe de serviço de saude teem 19:422 francos ou réis 3:495\$960 ao par. O *procurador geral* (chefe dos serviços judiciaes) tem 17:910 francos ou 3:223\$800 réis e o presidente do tribunal 13:850 francos (2:493\$000 réis). O *tenente-governador* da Cochinchina e os *residentes superiores* do Annam, Tonkin e Cambodje (governadores subalternos) teem 40:000 ou 7:200\$000 réis. O *secretario geral* da Cochinchina ganha 20:000 francos ou 3:600\$000 réis. Os *residentes* e *administradores*, divididos em cinco classes, teem ordenados que vão de 7:000 a 18:000 francos, ou de 1:260\$000 a 3:240\$000 réis, e os *administradores* africanos, tambem divididos em cinco classes, ganham de 5:000 a 12:000 francos (900\$000 a 2:160\$000 réis), alem das despesas de representação, variaveis ³.

Como se vê, mesmo nas colonias francesas, se está longe dos governadores de districto a 2:400\$000 réis, dos secretarios geraes a 1:500\$000 réis, dos juizes a inferior preço, dos chefes de circumscripções a 660\$000 réis, como alguns *commandantes militares* da patente de alferes, etc., etc.

¹ *Colonial Office List, passim.*

² Ireland, *op. cit.*, pag. 77.

³ Petit, *op. cit.*, v. I, pag. 365, 379, 395, 418, 433, 434 e 446.

Dir-se-ha, e é verdade, que somos um país pobre e não uma nação rica, mas, ou nós queremos colonias bem governadas — e nesse caso temos de *pagar bem* aos funcionarios que as administrem — ou então reconhecemos a nossa incapacidade material para as poder dirigir e d'ellas nos despojamos. É sempre o mesmo e inilludivel *dilemma*: ou boa administração, ou perda e descalabro completo das colonias que ainda hoje nos restam.

O perigo, tenho a intima convicção, cresce de dia para dia e não será a *alliança inglesa*, apesar do seu muito valor, apesar do justificado apreço com que é considerada pelas nossas classes dirigentes, que nos salvará da inevitavel *expropriação por utilidade publica*, quando o atraso material ou moral dos nossas colonias, em relação aos países vizinhos, lhe sirva de apreciavel impecilho ou lhe forneça um famoso pretexto.

A historia, essa mestra da vida — permitta-se-me a expressão banal, á força de repetida — mostra-nos que o cerceamento successivo dos nossos dominios nunca deixou de se fundar no argumento indicado.

Corporações de carreira

É evidente que o serviço ganha em ser feito por homens educados de antemão e experimentados, ao depois, no desempenho continuado de logares da mesma natureza technica. É uma verdade que não precisa de demonstração.

Hoje, nas nossas colonias, muitos são os serviços desempenhados por funcionarios de carreira e quadros especiaes, mas não vae longe o tempo em que de Portugal se mandava quem quer que fosse para servir de engenheiro ou conductor de obras publicas; professores que mal sabiam ler e outros empregados de igual jaez. Comtudo, ainda actualmente os logares de *administradores* coloniaes, os de mais complexo exercicio, assim como os de mais alta responsabilidade, são logares abertos, onde entra quem quer, ou quem pode dispor de empenhos, e d'onde se sae com a mesma facilidade com que se entra, sem que a experiencia adquirida sirva — como devia ser — de justificado documento a novas pretensões, sem que a inexperiencia para uns e a má conducta para outros sirvam de impecilho á nomeação para altos cargos e á renomeação para outros.

Pois se ha carreira onde uma vida inteira não seja demais para dar a devida habilidade, o tacto necessario e a experiencia precisa, é a carreira administrativa. D'esta verdade todas as outras nações coloniaes estão absolutamente convencidas, e, em conformidade com estas idéas, assim procedem.

A hierarchia administrativa das Indias Orientaes Hollandesas vae dos simples amanuenses, *seleccionados* na metropole, até ao cargo de Governador geral, um *Vice-rei!*¹ Os franceses tem hoje perfeitamente hierarchizado o seu pessoal administrativo, desde os *residentes e administradores* de ultima classe até aos Governadores, que são tambem funcionarios de *carreira* ².

Na Inglaterra, os Governadores das colonias, (excepto os de *Governo responsavel*) saem sempre dos antigos funcionarios coloniaes, de um ou de outro serviço, sobretudo do serviço militar e administrativo, havendo alguns que começaram por amanuenses ³.

Por toda a parte, pois, se procura assegurar, na *carreira* administrativa, a experiencia, serviços e aptidões de varios homens.

Eis o que queriamos tambem para Portugal. Estou longe de dar á idéa uma *rigidez* comparavel á do systema hollandês. Sou de opinião que os logares de Governador de Moçambique, Angola, India e Macau devem ficar á apreciação do Governo, pois o seu desempenho tem melindres, nem sempre satisfeitos pelas qualidades reveladas no desempenho d'uma longa carreira. Do mesmo modo, entendo que os outros governos autonomos e os subalternos devem ficar á disposição do Governo, para os dar a funcionarios, vindos de varias origens, mas tendo passado, todos, parte importante da sua vida nas colonias, no desempenho de logares officiaes, imitando-se assim o proceder elastico e sensato dos ingleses, que dão o primeiro logar á *experiencia* colonial, mas não se adstrictam, no preenchimento de tão altas funcções, que tantas aptidões requerem, á simples pratica administrativa, apesar do seu incontestavel valor.

Abaixo, porem, d'estes logares é que entendo indispensavel a corporação de *carreira*, sendo ainda necessario differenciar entre duas especies de funcionarios administrativos.

Nas povoações civilizadas, nas regiões francamente submettidas e pacificadas, devem estes funcionarios provir de um quadro especial de completa *carreira*. Nos paises onde o nosso dominio está ainda mal assente, onde fermentam, ou ha motivos para desconfiar que fer-

¹ Quando em 1888 meu pae, então governador de Macau, visitou Batavia era Governador geral um respeitavel velho, que tinha começado a sua longa e honrada carreira por *amanuense* de uma das repartições do Governo.

² Petit, *op. cit.*, v. 1, pag. 205 e 206.

³ Citarei, entre os que estavam em exercicio no anno de 1899, os da Jamaica, Bahama, Bazutolandia, Gambia, Gold Coast, alem de muitos outros que debutaram por secretarios particulares dos Governadores (*private secretary*). Vide *Colonial Office List*, 1899, parte v.

mentem, rebelliões ou disturbios, a organização administrativa deve tomar um caracter militar e ser entregue nas mãos de officiaes do exercito ou da armada. É assim que procedem a França, a Inglaterra, a Belgica e a Allemanha.

E não admira que assim procedam estas nações coloniaes, pois, em toda a parte onde ha nações barbaras ou selvagens a dominar ou a civilizar, em toda a parte onde os processos de administração tem de ser simples, embora justos, e a auctoridade energica e *una*, os officiaes militares, pela sua educação disciplinada, pela energia e resolução que nelle desenvolve o habito do mando, pela respeitabilidade de caracter que deve ser sempre — e que é quasi sempre — o apanagio da sua profissão, são os mais proprios a educar esses povos.

Como já tive occasião de dizer, os officiaes do exercito inglêes preenchem quasi todos os logares de *native* ou *district commissioners* nas mais atrasadas das colonias inglesas. Nas *non-regulations* provincias da India, tambem a maioria dos logares administrativos é desempenhada por officiaes do *staff corps* indiano ¹.

O Estado Independente do Congo recruta, sem excepção, todos os seus funcionarios administrativos entre os officiaes do exercito belga e o *jurisconsulto* Cattier, enunciando vicios do recrutamento d'este functionalismo, acrescenta que os officiaes militares *tem sempre a cultura moral* necessaria para estes cargos ².

O Sr. Harmand — um *civil* duramente maltratado por militares por causa da guerra do Tonkin — afirma que se se deixar ao Governador geral da Indo-China o direito de *escolha*, entre os officiaes dos corpos militares sob suas ordens, ali encontrará candidatos *dando garantias de instrucção, actividade, honra, e dedicação* ³. O democratico Governo da França, sempre em suspeição *do militar*, sempre ancioso de lhe cortar o prestigio politico que possa dar incremento ao *cesarismo*, ainda hoje tão caro a grande parte da nação, entrega, comtudo, e quasi por completo, a officiaes militares a administração do Soldão francês, do alto Dahomé, do Ubanghi, do alto Tonkin e de Madagascar, assim como vae escolher grande parte dos *administradores* coloniaes *civis* aos antigos officiaes de terra e mar ⁴.

Mas os officiaes assim chamados a administrar temporariamente uma região, e nisso está uma differença capital com o que agora se

¹ Vide *Colonial Office List* e *L'Inde*, *passim*.

² *Op. cit.*, pag. 243.

³ *Op. cit.*, pag. XLIX.

⁴ Petit, *op. cit.*, *passim*.

pratica, devem ser *escolhidos*, sujeitarem-se a previas provas de aptidão, e, a não ser na primeira phase de uma occupação militar, devem ser distinctamente separados estes empregos administrativos dos *postos* na tropa, não ficando aos Governadores o arbitrio de passarem de um para outro serviço os officiaes collocados na colonia a seu cargo.

É, porém, necessario que os Governadores tenham o direito de collocação — dentro de cada serviço — e que acabe a má pratica de se nomearem d'aqui, e por decreto, certos individuos para determinadas circumscripções, por estas serem mais rendosas ou mais salubres, o que inibe as auctoridades coloniaes de premiarem os bons e de acudir ás conveniencias do serviço ou da conservação da ordem publica, que muitas vezes exigem immediata transferencia de funcionarios.

Estes officiaes militares **desempenham** estes logares em *commissão*, sendo, porem, necessario que o tempo d'esta seja alongado e não equiparado ao do serviço nas *tropas*, onde pode ser menor o estacionamento, sem tão grandes inconvenientes, porque o serviço militar colonial, embora differente do que se pratica na Europa, não exige qualidades que não devam já ser apanagio de todo o official, ao passo que os cargos administrativos, como já tive occasião de dizer, necessitam de uma pratica differente e seguida.

No outro grupo de funcionarios administrativos, *civil*, se devem comprehender os empregados das secretarias dos Governos subalternos e autonomos, os administradores dos concelhos — que uma falsa theoria assimiladora põe hoje no mesmo pé que os do continente — e os chefes de circumscripções pacificas, como as dos districtos de Lourenço Marques e Inhambane.

Deste unico *quadro*, *sahiriam* por *promoção* os *secretarios geraes* e o Governo devia reservar alguns logares de Governadores subalternos, e até de certos Governos autonomos *civis*, para serem preenchidos por estes secretarios geraes, cheios de experiencia e de duros serviços.

Não falo dos outros quadros, pois não ha observações especiaes a fazer; os medicos, os juizes, os empregados de fazenda e das alfandegas, já formam corporações de *carreira*, mas faltam-lhes boas leis de *recrutamento* e de *promoção*, para os tornar inteiramente capazes de bem satisfazerem ao fim para que foram criados.

Já indiquei os *principios* que devem presidir a todo o recrutamento do funcionalismo colonial e vou fazer o mesmo acêrca da sua *promoção*. Preciso, porem, dizer algumas palavras acêrca da composição dos *quadros*, que podem ser especiaes a cada colonia ou grupos

de colonias, ou geraes para todas ellas, e ainda para ellas e para a metropole.

Qualquer dos systemas offerece vantagens e inconvenientes.

O quadro privativo para cada colonia permite aproveitar melhor os conhecimentos locais, adquiridos numa longa e successiva pratica na mesma região, e dão ensejo a que a *promoção*, na alçada das auctoridades locais, se baseie num exacto conhecimento das qualidades e defeitos dos funcionarios a promover. Em contraposição, o quadro privativo, para as pequenas colonias como Cabo-Verde, Guiné, S. Thomé e Macau, restringe muito a *escolha* para os logares superiores e, por vezes, pode dar logar a que se atrophiem capacidades e aptidões, a que só falta o espaço e as occasiões para se manifestarem e produzirem uteis resultados.

Attenuando estes inconvenientes, poder-se-hia talvez estabelecer que a *promoção* se fizesse, em cada colonia, até aos logares mais elevados da sua respectiva hierarchia, e que esses logares mais altos, como secretarios geraes, directores de serviços provinciaes, juizes de relação, etc., fossem prehenchidos por *promovidos* de uma para outra colonia, segundo determinadas regras, e por nomeação ministerial.

Consultando o *Colonial Office List*, parte v, ver-se-ha que é este o processo seguido na Gran-Bretanha, sendo muito commum encontrar-se nessa lista um empregado que, depois de passar uma vida inteira numa colonia, vae desempenhar um logar de chefe de serviço em differente provincia ultramarina.

Tambem se comprehende que um certo numero de logares, nas pequenas colonias, sejam prehenchidos por funcionarios da grande possessão mais proxima, por destacamento ou commissão, ouvidos os dois Governadores.

Emfim, em varios paes colonias, como em França e Inglaterra, estabelece-se, embora não seja de um modo absolutamente definido e regular, um certo *roulement* entre os funcionarios ultramarinos e os que habitualmente servem nas secretarias do Ministerio das Colonias. Consegue-se assim trazer ao serviço do Ministerio, suprema entidade dirigente do machinismo colonial, a experiencia de homens que conhecem de facto e de visu as colonias, experiencia tão necessaria, para bem comprehender o que lá se passa o que por lá se faz.

Parece que o melhor modo de realizar este *desideratum* será reservar determinados logares colonias para serem preenchidos, em commissão, por empregados do Ministerio, ao passo que certos empregos sedentarios da Secretaria de Estado estariam sempre abertos aos funcionarios colonias, cansados pelo clima e pelo duro trabalho do

ultramar, mas capazes de um moderado e util serviço na metropole¹.

Na *segurança do futuro*, que forma um dos solidos fundamentos da existencia do bom funcionalismo colonial, comprehende-se, alem de uma equitativa e regular *promoção*, recompensas liberaes, reforma, pensões, honras, etc., e castigos justos, com eliminação dos maus elementos.

Occupar-me-hei quasi exclusivamente da primeira, pois a respeito de recompensas e castigos nada ou quasi nada terci a dizer que de todos não seja conhecido.

Promoção

«O facto de cada um que entra no serviço (colonial) ter-se assegurado de uma posição para toda a sua valida vida (se tiver uma continua boa conducta e aturado serviço) assim como uma *promoção* que, praticamente, não tem limites definidos e que acaba no fim por uma bella pensão, *serve para attrahir a melhor de todas as classes* de homens que a Inglaterra pode produzir.»²

Eis definido, por quem passou a melhor parte da sua vida nas colonias inglesas, a vantagem de uma boa e justa promoção.

É preciso que todos os funcionarios vejam a sua *promoção* segura, mas só quando trabalhem e tenham capacidade. É preciso justiça para todos, favorecer os *capazes* e pôr de lado ou atrasar os ineptos e os mal comportados. Por isso disse e repito que a *promoção*

¹ Entre nós alguma cousa se tem pensado a este respeito. Houve um projecto que estabelecia uma certa *equivalencia* entre os logares de *secretario geral* das colonias e o de *segundo official do ministerio*. Era injusto e perigoso: o logar de *secretario geral* é de grande responsabilidade, representação, demanda largos e variados conhecimentos coloniacs e, sob o ponto de vista hierarchico, está mais longe de um *segundo official* do que no reino se encontra um chefe de repartição de um dos seus amanuenses.

Ou bem se não olha a antecedentes e se vae buscar, indifferentemente, um *secretario geral* de um ex-governador de districto como de um amanuense de ultima classe, procurando apenas as aptidões onde ellas se encontram, ou se estabelecem *equivalencias* justas e razoaveis e, nesse caso, um *secretario geral* não pode sahir senão de um chefe de repartição do Ministerio ou de outra categoria igual. O que se diz para este serviço, diz-se para todos os outros. No systema actual, comprehende-se que se faça de um terceiro aspirante das alfandegas do reino um sub-director de circulo aduaneiro, mas desde que se queira estabelecer *roulement* entre os funcionarios d'aqui e os das colonias então é preciso olhar com cuidado pela situação anterior e evitar contrastes e comparações, que podem ser pungentes e prejudiciaes ao serviço.

² Ireland, *op. cit.*, pag. 53.

deverá, dentro de certos limites, estar nas mãos das auctoridades coloniaes, muito mais nos casos de apreciar com criterio a conducta e a capacidade dos funcionarios, que trabalham sob suas immediatas ordens e vistas.

Já indiquei que deveria haver excepções, e que os altos logares, os de juizes, etc., estarão em geral fora da sua alçada, embora não independentes da sua informação.

É ainda necessario, apesar da confiança que devem merecer os Governadores, que a *promoção* fique a coberto dos caprichos ou má vontade de um homem. Um Governador, por mais bem intencionado que seja, pode ser suggestionado pela colera, pela intriga e até por um simples momento de mau humor. Todos somos humanos, todos somos fracos; evitar as possiveis fraquezas é precaução salutar e conveniente. Por esse motivo toda a *promoção* local devia ser feita, em *conselho do Governo*, mediante a apresentação do respectivo *processo* pelo chefe do correspondente serviço, *processo* comprehendendo todas as notas officiaes e officiosas a respeito do funcionario a promover, entre as quaes devem avultar as *informações* dos chefes de serviço e Governadores de districto. Um regulamento, sufficientemente elastico para ter em conta o criterio dos membros do *conselho*, designaria as causas que impeçam de todo ou demorem a *promoção*.

O Governador conservará aqui a liberdade de acção que deve ter a respeito de todos os votos do *conselho de administração*. Não se conformando com a opinião da maioria do *conselho do Governo*, acêrca de *promoções*, não a executará, levando ao Ministro a resolução do assumpto, ou resolvendo elle de seu arbitrio, em caso de urgencia, que terá de justificar desde logo deante do mesmo ministro.

Para acabar com o que desejo dizer sobre *promoções*, resta-me insistir em que não se deve entregar á simples *antiguidade*, mesmo *seleccionada*, como ficou dito, o preenchimento de todas as *vagas* occorridas. Parte d'essas *vagas* devem ser revervadas, como já se pratica no nosso país para variados serviços, á *escolha*, entre candidatos satisfazendo a certas condições de antiguidade, isto é, estando a determinada altura da escala de accesso, e sujeitando-se a exames ou concursos semelhantes aos que são obrigados os altos funcionarios de Java, como já tive occasião de referir.

Castigos e recompensas

O Governador deverá ter uma larga alçada disciplinar sobre todos os funcionarios coloniaes sob suas ordens. Convem, porem, a bem da equidade e justiça, que as penas mais graves, como a *demissão* e as *transferencias*, importando diminuição de vencimentos ou de categoria,

e as *suspensões* de certa grandeza e implicando com a futura promoção ¹, não possam ser pronunciados sem ser ouvido o *conselho do Governo*, pela forma indicada para as promoções.

Do mesmo modo, o Governador, podendo *louvar* de sua alçada e dar *licenças de favor* a todos os empregados, seria forçado a *ouvir o conselho do Governo*, quando se tratasse de recompensa de maior tomo.

Reformas e pensões

Não sairei da maior e mais conhecida generalidade dizendo que são miseráveis as *reformas* do nosso pessoal colonial e que o Estado precisa pensar a serio no assumpto, não só para compensar devidamente arduos trabalhos e serviços, como também para attrahir mais e melhores candidatos ao serviço colonial.

E, desde que o Estado se compenetre d'esta verdade, poderá fazer justiça á pretensão, sem grande sacrificio pecuniario, instituindo, como no reino, uma caixa de aposentações, mantida com os descontos effectuados mensalmente nos vencimentos de todos os empregados. Em Africa morre-se muito e morre-se cedo; os *reformados* nunca *formarão legiões* como os da metropole; isto garante, infelizmente, a asserção de acima.

É preciso ainda que as viúvas e os orphãos dos desgraçados funcionarios, victimados precocemente pelo clima e pelo trabalho, não fiquem, como tantas vezes succede, na maior e mais completa das penurias. O Estado não pode, é certo, prever a todos estes males, mas obrigue todos os funcionarios a serem socios do Monte-pio Official ou de analogo instituto, force as camaras ultramarinas e outras corporações a concorrerem, com devem, para esse benemerito *Instituto Ultramarino*; ajude este ainda, por todos os outros modos e feitos, e terá concorrido para cicatrizar uma das maiores chagas do nosso organismo colonial.

Terá assim evitado muita miseria e deshonra. Favorecerá o recrutamento do seu funcionalismo ultramarino e desannuviará a frente dos homens que, ao partirem para a Africa, levam sempre, como implacavel nó apertando-lhe a garganta, a horrorosa lembrança da miseria e da fome, até, que espera os seus desgraçados filhos ou a sua adorada companhia, se elles não conseguem vencer as traições do clima, a azagaia do negro, as privações e desconfortos de uma vida passada em insalubres e mesquinhas aldeias, ou entre adustos e desamparados sertões.

¹ É claro que a nomeação e demissão do pessoal jornalista não pode ficar comprehendida nestas regras.

APPENDICE

Para melhor explicação das minhas idéas, junto á *Memoria*, e por occasião da revisão das suas provas, a *these* por mim apresentada ao Congresso Colonial Nacional, em que procurei resumir em vinte principios as conclusões mais importantes do meu estudo, e um artigo por mim publicado no *Jornal das Colonias* de 28 de dezembro de 1901, em que procuro responder a algumas observações feitas a respeito da mesma *these*, por um illustre publicista colonial.

Descentralização da acção administrativa nas colonias

(*These* apresentada ao Congresso Colonial Nacional)

Para o progresso necessario e rapido desenvolvimento das nossas colonias, dependentes em grande parte de circumstancias locais e de circumstancias de occasião, — torna-se indispensavel conceder a essas colonias a *autonomia financeira e administrativa*, baseada nos seguintes principios.

I

O Parlamento — sem abdicar do direito que lhe assiste de discutir e apreciar os negocios coloniases — deve intervir o menos possivel na elaboração das leis coloniases de character local, excepto a respeito d'aquellas que, pelo seu character, possam interferir com a soberania da Nação Portuguesa ou com os principios fundamentaes da constituição politica e civil concedida a cada colonia, acêrca das quaes tem de ser obrigatoriamente chamado a pronunciar-se.

II

Esta acção do Parlamento não exige, para ser bem exercida, de que nella tomem parte deputados eleitos pelas colonias.

Reconhecido, alem d'isto, que o estado social de **qualquer** das nossas colonias não se coaduna com o exercicio salutar e justo do direito de votar, mesmo o de suffragio restricto, e de que, no dizer geral, os actos eleitoreaes não tem legitima significação e concorrem para enfraquecer a administração e o prestigio da auctoridade, conclue-se pela vantagem de *abolir a representação parlamentar das colonias*.

III

A acção do Ministro do Ultramar deve, sobretudo, exercer-se pela *fiscalização e regularização* dos actos praticados pelos governos coloniaes, sancionando todas as boas medidas, cohibindo os desmandos e remediando os erros, mas sem interferir directa e continuamente na administração de cada colonia, que só pode ser bem dirigida pelas auctoridades locais, apreciando de *visu e in loco* as exigencias a acudir, as faltas a remediar, os melhoramentos a iniciar ou fazer progredir.

Fica bem entendido que só ao Ministro, de collaboração com o Parlamento, pertence estabelecer os principios constitutivos de cada governo colonial, os limites da acção de cada um d'esses governos em questões que interessem á integridade da soberania nacional, como limite maximo das concessões territoriaes, empréstimos, relações exteriores, etc.

IV

Para facilidade e desembaraço da administração colonial, é de urgente necessidade tornar em *lei* que a falta de determinação ministerial, em periodo de tempo fixado, acêrca de qualquer acto do governo de uma colonia, importa a sua *tacita sanção e acquiescencia*.

V

Aos governos coloniaes competirá, portanto, por *delegação do Ministro, o exercicio quasi completo do poder executivo, e, por delegação do Parlamento, a elaboração de todas as leis de character local*, como tributação e administração da fazenda, policia, hygiene, serviços administrativos, manutenção da ordem, relações com os chefes e povos indigenas da colonia, etc.

VI

Para tornar possível a acção própria de cada governador, o primeiro responsavel pela ordem e progresso da colonia, é preciso auxiliá-lo com a presença de *chefes de serviço, verdadeiros dirigentes* de todos os ramos em que se pode subdividir **uma administração ultramarina**, os quaes formarão com elle um *conselho executivo*, examinando e dirigindo a marcha geral d'essa administração, mas sem a responsabilidade collectiva, a qual recae por completo sobre o governador.

VII

Para auxiliar e elucidar o governo na elaboração das leis locais, deve ser aquelle funcionario *assistido de um conselho* onde estejam representadas todas as *forças vivas* da colonia — commercio, agricultura e industria.

Partindo do principio de que o estado social das nossas colonias não admittê o exercicio do suffragio popular, conclue-se que os membros d'este *conselho* devem ser de *nomeação regia*, podendo e devendo comtudo iniciar-se nas colonias mais adeantadas a representação effectiva das classes contribuintes pela *admissão, neste conselho, de delegados* enviados pelas *camaras municipaes eleitas*, e por *associações legalmente reconhecidas, de commerciantes, agricultores ou industriaes*.

VIII

As nossas grandes colonias de Moçambique e de Angola precisam de continuar a ser sub-divididas em governos subalternos, mas muito mais fortemente organizados do que estão actualmente, e de modo que cada um d'estes governadores, responsaveis em primeiro logar pelo socego e boa ordem do districto que administram, tenha *acção dirigente e disciplinar sobre todos os funcionarios publicos, acção fiscal sobre todas as corporações administrativas, e iniciativa sufficiente para aproveitar as circumstancias de occasião e tomar decisões pessoais acêrca de todos os ramos do serviço publico*.

IX

A outorga de *instituições municipaes* deve antes ser restringida do que alargada no estado actual das nossas colonias.

Para iniciar a vida municipal nos centros civilizados menos populosos, ou naquelles onde domina uma população estrangeira — á qual não convenha entregar *garantias politicas* que em terras portuguezas só a portuguezes pertencem — devem-se estabelecer *commisões urbanas* de nomeação administrativa, sem faculdades tributarias, nem gerencia effectiva dos renditos municipaes, mas funcionando como *corpos consultivos obrigatoriamente ouvidos em tudo que disser respeito á arrecadação da receita e distribuição da despesa local, regulamentos de policia municipal, etc.*

X

Os orçamentos coloniaes devem ser preparados, votados e executados pelos conselhos e governadores das colonias.

Ao Ministro fica o direito de não *sanccionar o orçamento votado, e ao Parlamento o dever de vigiar pela legalidade e boa ordem da contabilidade colonial.*

XI

Deve-se estabelecer, como regra fundamental da administração financeira do ultramar, o não dispor em caso algum dos saldos de receita de uma colonia em favor de outra, enquanto a primeira tenha obras de utilidade publica a iniciar ou concluir, e serviços a desenvolver.

Á metropole compete acudir obrigatoriamente ás colonias de renditos deficientes, pelo abono annual de um subsidio destinado a pagar as chamadas despesas de soberania e quaesquer outras deficiencias orçamentaes justificaveis e justificadas.

XII

É preciso criar e definir o *credito* financeiro das colonias, de modo que cada uma contraia sob os proprios recursos—embora com o declarado apoio da metropole—e pague das suas receitas os empréstimos necessarios á conclusão do plano geral de melhoramentos materiaes de que carece.

XIII

É preciso remodelar a *administração relativa aos indigenas africanos*, de modo a concentrar na mesma entidade—e em cada grau de hierarchia que essa administração comporte—a dupla auctoridade administrativa e judicial, condição fundamental para manter o prestigio d'essas auctoridades aos olhos das raças inferiores.

XIV

A *instrução publica*, nas colonias, deve ter como caracteristico essencial o ser *professional*, isto é, deve preparar colonos indigenas capazes como operarios ou agricultores e habilitar os descendentes dos colonos europeus a continuarem, com exito, as explorações commerciaes, industriaes e agricolas dos seus progenitores.

XV

É indispensavel reorganizar, em todas as nossas colonias, os serviços de *agrimensura*, de modo a tornar possivel o estabelecimento de um *regimen facil e seguro de aquisição e transmissão de propriedade* e a dar começo, embora modesto, a trabalhos rigorosamente scientificos de *geographia colonial*.

XVI

Os *serviços agronomicos*, já decretados, precisam de entrar em efficaz execução, revestindo a feição pratica necessaria para se poder obter com a brevidade possivel as indicações necessarias a um racional systema de cultura regional, á destruição ou prevenção de flagellos locaes, etc.

XVII

É de immediata urgencia que as auctoridades de cada colonia assentem no *plano geral* das *obras publicas instantes a construir*, sendo preciso ainda que esse *plano geral*, depois de devidamente approvado pelo Governo da metropole, não possa ser modificado senão por motivos imperativos apreciados por este mesmo Governo.

XVIII

É urgente concatenar e desenvolver os estudos de *meteorologia* e *climatologia* das colonias, de modo a poder assegurar melhor hygiene e maior resistencia aos colonos da nossa raça e ás populações indigenas.

XIX

Reorganizadas, como o foram, as forças ultramarinas de 1.^a linha convem que as auctoridades locaes de cada colonia tratem desde já de assentar nas bases de recrutar e organizar melhor as *forças da 2.^a linha que podem ter uma composição regular*, como os **corpos de policia civil indigena**, as **companhias de guerra preta de Angola**, os **sipaes de Moçambique e India**, os **moradores de Timor**, etc., de modo a poderem servir de auxiliares prestimosos para a **manutenção da ordem**.

XX

O bom funcionamento de qualquer regime de administração colonial exige uma boa escolha de funcionarios, uma constante selecção nos quadros, e, com raras excepções, corporações de *carreira*.

Para assegurar este *desideratum*, é necessario estabelecer o *curso por provas publicas* para a entrada em todos ou quasi todos os serviços coloniaes, **facilitar a escolha e animar a conservação dos bons empregados, pela larga remuneração pecuniaria, justa promoção, reforma razoavel e apreciadas recompensas honorificas**; e afastar os **maus, os incapazes ou negligentes**, por um severo regime disciplinar.



A *revista colonial* do *Economista*, de 15 do corrente, refere-se á these que, com o titulo atrás indicado, eu fôra encarregado de relatar no Congresso Colonial que se reuniu ha poucos dias.

Enumerando e resumindo as conclusões a que eu cheguei, como resultado do meu estudo sobre administração colonial, o auctor da *revista*, jornalista muito sabedor de todos os assumptos coloniaes, declara estar de acordo com a maior parte dos principios indicados, tendo, porem, observações a fazer em relação a alguns d'elles.

Essas observações de modo algum estabelecem uma antinomia marcada entre as nossas idéas, mas merecem ser esclarecidas, não só pela personalidade que as faz, como pela evidente vantagem de alargar e continuar os estudos começados no Congresso.

Tal é o motivo que me leva a pedir a benevola hospitalidade do *Jornal das Colonias*, aproveitando a occasião para declarar que só hontem tive conhecimento do artigo do *Economista*, ao qual desejava, por todos os motivos, ter respondido desde logo.

A primeira e mais importante das observações feitas é a que declara que a descentralização, nos termos indicados, só poderia applicar-se com vantagem ás colonias que, pelo desenvolvimento, grande numero de funcionarios e colonos europeus, apresentassem elementos de poderem constituir em boas condições os conselhos auxiliares dos Governadores e que com elles teem até certo ponto de compartilhar as responsabilidades da administração.

Se esta observação se refere somente ao *modus faciendi* da descentralização a effectuar, variando de formula de colonia para colonia, nada, ou muito pouco teria a contrapor, pois tambem é minha opinião que não pode haver medidas uniformes, applicando-se a paises em grau muito differente de civilização, de colonização, de desenvolvimento politico e de progresso economico. Se da leitura das conclusões a que cheguei se depreheende outra cousa é porque me expliquei mal, deficiencia da forma ou de rigidez dos moldes em que tive de condensar modalidades numerosas dos mesmos principios.

O que eu pretendo e commigo, creio bem, todos aquelles que teem tido occasião de observar, de alem mar, a administração das nossas colonias, é que nenhuma d'ellas, por mais atrasada e humilde que seja, continue a ser governada, em tudo e por tudo, pelas auctoridades da metropole, a quem se não nega, claro está, patriotismo, illustração e intelligencia, mas que evidentemente não teem, porque não podem

ter, a noção exacta dos homens, das cousas ou dos acontecimentos, que se vão desenrolando em longes terras e em estranhas condições.

Todas as colonias precisam de uma administração local activa, desembaraçada e opportunistas. Ora não ha actividade, nem pode haver iniciativa, onde não ha responsabilidade effectiva, e esta não existe, estou convencido, onde a todo o momento uma severa regulamentação centralizadora chama a si a resolução, quando não é o preparo e o estudo, de todas as medidas de fomento, de regulamentação financeira ou civil.

O principio da descentralização ou da *autonomia local*, restricta ás questões de administração e sob a acção fiscalizadora do Governo da metropole, não exige uma formula especial e unica.

Os largos poderes de governar que, por esse principio, teem de ser conferidos ás auctoridades locais das colonias, tanto podem ser investidos num só homem, o Governador, como repartidos entre elle e corpos de simples consulta ou de voto deliberativo.

A descentralização administrativa, as largas faculdades do Governo, são talvez ainda mais necessarias nas colonias atrasadas, sem colonos europeus, perturbadas por revoltas, ou calamidades, do que nas que se encontram mais desenvolvidas, tendo regulada a sua vida economica e civil, e onde o elemento europeu tenha já conseguido largo prestigio, pelo seu numero ou pela sua riqueza.

Os governadores da Guiné e de Timor não necessitam, no meu entender, de menos auctoridade ou de menos iniciativa do que os das outras colonias, sendo claro que nas possessões indicadas, essa auctoridade e essa iniciativa se teem de concentrar muito mais do que nos paises ultramarinos dispendo de maior numero de funcionarios de alta categoria e de colonos de capacidade e influencia.

Com estas explicações, ainda assim bem longe do que se poderia dizer, quero apenas manifestar qual a idéa principal a que obedeceu a meu trabalho e de modo algum pretendo *ensinar* ou *esclarecer* quem, melhor do que eu, conhece todos esses assumptos e todos os outros respeitantes á colonização na mais lata accepção d'esta palavra.

Melhor definida ou antes melhor explicada a maneira como eu entendo a *descentralização* colonial, seja-me ainda permittido acrescentar que a redacção dada á conclusão ou principio 7.º da *these* apresentada ao Congresso, principio mais directamente visado pela observação a que vou respondendo, mau grado a rigidez da sua forma, pode comprehender o Governo de qualquer das nossas colonias.

De facto, nessa conclusão estabelece-se, em resumo, a necessidade de constituir um *conselho* destinado a *auxiliar* o Governador nas suas funções legislativas, e composto de funcionarios e de colonos saidos

das classes que mais directamente representam a força viva da colonia: agricultores, commerciantes, etc.

Mas nem a composição, nem as funcções d'esse *conselho* foram definidas, e ha assim largo campo para adaptar este machinismo governativo a todas as nossas possessões.

Assim, por exemplo, nas colonias mais adeantadas, progressivas e importantes, esse *conselho* seria numeroso: seis ou sete funcionarios chefes de serviço e outros tantos colonos de capacidade e influencia, e o seu voto, por maioria, obrigaría ordinariamente as resoluções do Governador, embora este deva conservar sempre a liberdade de acção de saltar por cima d'esse voto, invocando, e justificando posteriormente, a urgencia das circumstancias ou de sustar a sua execução, fazendo o Governo da metropole juiz da dissensão entre a opinião do Governador e a do seu *conselho*.

Pelo contrario, nas colonias mais pequenas e atrasadas (exemplifiquemos com a Guiné), o *conselho* seria pouco numeroso: dois ou tres chefes de serviço e outros tantos colonos, e as suas funcções as de um corpo meramente consultivo, e só obrigatoriamente ouvido em determinados casos, como preparação do orçamento, regulamentos tributarios, etc.

Não será possivel organizar um corpo de tão rudimentares composição e funcções nas colonias mais atrasadas? Certamente que é, pois os chefes de serviço não podem deixar de ser pessoas experientes e capazes, e se o não forem a culpa é da metropole e dos seus processos de governo, e sempre haverá, por pequena que seja a população europeia da colonia, dois ou tres homens que, á falta de illustração e influencia, tenham o bom senso e o conhecimento pratico das mais instantes necessidades e dos claros recursos da colonia. Porque não seria isso possivel na Guiné Portuguesa, quando o é na Gambia Inglesa, onde existe um *conselho legislativo*, composto do Administrador ou Governador, tres chefes de serviço e dois membros não officiaes, quando a população europeia não passa de cincoenta pessoas?

Pois não será isso possivel nas colonias portuguezas e é em todas as quarenta e tres colonias inglesas, excepção feita de Gibraltar e Santa Helena, dois fortes, dois rochedos isolados, cuja unica missão é servir de abrigo e de abastecimento ás frotas militares do Reino Unido?

Por mim, de pouco valor é a opinião, sem duvida, acho não só possivel como conveniente, porque, assim como entendo que um Governador deve ter grande auctoridade e iniciativa, assim acho necessario esclarecer essa auctoridade, auxiliar essa iniciativa, com o conselho, quando não seja o parecer, de homens experientes e de homens conhecedores da colonia que elle dirija.

Na conclusão 10.^a opinei por que os orçamentos coloniaes sejam *preparados, votados e executados* pelos conselhos e Governadores das colonias, sujeitos, porem, esses orçamentos á sanção do Ministro.

A este respeito, diz o meu illustre commentador que a restricção mais efficaz seria a de se não permittir ás colonias votarem despesas excedendo as receitas do anno anterior, salvo a approvação da metropole. Parece-me que o principio por mim estabelecido é bem mais efficaz e positivo, pois, submettendo á previa sanção do Governo de Lisboa o orçamento votado pelo conselho da colonia, não só submete á approvação d'este Governo as despesas em excesso da receita annual anterior, como toda e qualquer despesa. O que eu não disse, porque o não comportava a natureza e redacção do trabalho, mas que é explicado o melhor que sei na *Memoria* entregue ao Congresso, é que essa sanção se deve considerar tacitamente alcançada, se nada for objectado pelo Governo da metropole dentro de um determinado periodo de tempo, condição indispensavel para que se não adiem indefinidamente resoluções, por vezes urgicas e sempre necessarias, com a maior rapidez possivel.

Não se imagine que esta ultima disposição priva o Governo de um maduro exame aos orçamentos *votados* pelos conselhos. Se apesar dos relatorios justificativos e das regras de contabilidade de que devem ser precedidos e com que devem ser formulados esses orçamentos, ainda o seu estudo offerecer difficuldades taes que não possa estar concluido dentro do prazo fatal, fica ao Ministro o alvitre, em alternativa, de auctorizar somente 1 ou 2 duodecimos do novo orçamento ou de mandar continuar em vigor, por um ou dois meses, o anterior.

O outro principio que mereceu reparo é o que preconiza a definição do *credito financeiro* de cada colonia. Pareceu *perigoso* entrar nesse caminho para as colonias mais atrasadas «com organismos incompletos, em que as responsabilidades se não fiscalizem mutuamente, em que não haja a compartilhá-las os que representam interesses valiosos».

Estas palavras, muito sensatas, se tivesse havido a idéa de consentir que todas as colonias começassem a contrahir emprestimos por sua conta e sem um efficaz *contrôle* da metropole, vá o francesismo que já tomou foros de português, não representam uma contradicção de principio, tal como foi exarado, porque, como explicação e restricção da maneira de constituir esse credito, lá estava a conclusão 3.^a, dizendo que ao Ministro, de collaboração com o Parlamento, pertenceria estabelecer os limites de acção de cada Governo colonial em concessões territoriaes, *emprestimos*, relações exteriores, etc.

Não tenho, porem, duvida em reconhecer que, mais uma vez, a

rigidez da forma comprometteu a elasticidade da idéa, e, em risco de alongar demasiado este artigo, não resisto ao prazer de aclarar o meu pensamento e de desfazer duvidas tão bem formuladas.

O meu empenho é acabar com a maneira anarchica e ao mesmo tempo mesquinha com que se tem procurado promover o *fomento* colonial, empregaremos agora o termo hespanhol tão geralmente em uso. Como todos sabem, de vez em quando, contrae-se na metropole um emprestimo de 1:000 a 2:000 contos destinado a obras publicas ou a supprir deficiencias orçamentaes de todo o ultramar português.

Reparte-se depois esse emprestimo um pouco arbitrariamente por todas as colonias e os minguados cobres, que a cada uma pertencem, mal chegam para ir *atamancando* o existente, e nunca para emprender as largas obras necessitadas a todo o momento, pelo seu desenvolvimento economico e pelo prospecto da sua futura prosperidade. Por outro lado, em vez de se definir com rigor o subsidio a arbitrar a cada uma das colonias em *deficit*, vae-se vivendo dia a dia, até cerceando-se artificialmente os orçamentos de despesas, mas occorrendo ás deficiencias financeiras ultramarinas, satisfazendo os saques, não se exigindo o pagamento de fornecimentos, de vales emittidos etc., etc. É a anarchia financeira, repito, embora sabiamente regulada por regulamentos tão bem feitos como excessivamente centralizadores.

Em vez d'isso, fixem-se com justiça e largueza, sem artificios de uma fallaz economia, os subsidios annuaes a conceder ás colonias, que ainda não possam satisfazer os seus encargos ordinarios com os seus redditos: estude-se, para cada uma das colonias, o plano geral das obras necessarias ao seu desenvolvimento social ou economico, e procure-se, sendo preciso, contrahir tantos *emprestimos* quantas as colonias nestas condições.

Estes *emprestimos*, estudados e propostos pelas colonias, não seriam postos á subscripção sem o estudo reflectido e a sancção do Governo metropolitano. Sancionados pelas proprias colonias, quando estas tenham alcançado verdadeiramente um *credito* real, terão de ser de principio levantados, para todas ou quasi todas, com o declarado apoio e fiança da metropole. Mas, se o *credito* de Portugal, tão minguado na verdade infelizmente, hoje em dia, tem de responder pelos emprestimos assim, justo é que os encargos pecuniarios correspondentes só recaiam nas finanças das proprias colonias, embora ellas tenham de contar nas suas receitas com o subsidio concedido pela metropole, com outros ou com este exclusivo fim. Que o Estado valha ás suas colonias em embaraços financeiros, mas por uma só maneira clara e positiva, embora larga. Mais vale isso do que negar, por um lado, os recursos necessarios a uma administracção desembaraçada, e soffrer,

pelo outro, todas as consequencias de uma tal mesquinhez de vistas, pagando os saques e aturando os *calotes* coloniaes.

Portanto, resumindo, se os empréstimos coloniaes não podem ser contrahidos sem a consciante sanção da metropole, e se o seu emprego fica sujeito á approvação annual do orçamento e fiscalização constante das contas ultramarinas pelo mesmo Governo metropolitano, desapparecem os perigos que evidentemente só derivavam de se suppor que os incompletos organismos governamentaes das colonias tinham liberdade de acção para contrahir e gastar, a seu bel prazer, empréstimos financeiros.

A differença essencial consiste em representar esses empréstimos por titulos especiaes para cada colonia e por ella pagos, em vez de os emittir em titulos ordinarios da divida publica portuguesa, pagos desde logo pela metropole na espera de uma compensação pecuniaria vinda das colonias, compensação que o actual systema de fazenda não tem sido capaz de tornar effectiva nem regular.

Os perigos, se existem, não podem ser de natureza differente para as nossas mais atrasadas colonias, do que o são para as menos prosperas e animadas de Inglaterra, embora a nossa fraqueza financeira, sensivel, qualquer que seja o systema empregado, possa vir a aggravá-las. Pois, quasi que não ha colonia inglesa que não tenha a sua *divida* propria, assente sobre o seu *credito*, mais ou menos firmado no da metropole, e pago pelos seus redditos, auxiliados muitas vezes por *subsídios* ordinarios do cofre metropolitano. Segundo o *Statistical Abstract* das colonias e possessões do Reino Unido, de 1884 a 1898, de quarenta e tres colonias só nove, em 1898, são mencionadas como não tendo *divida publica* e ha dezanove que vivem com o auxilio d'esse subsidio annual da sua metropole, o que de resto succede com *todas* as colonias francesas, que de França recebem, *pelo menos*, o pagamento das despesas chamadas *de soberania*.

E vou concluir, mais uma vez explicando que todas estas considerações foram feitas em meu unico auxilio e não com o fim de esclarecer a opinião do auctor a que respondo, que muito bem me dispensaria a lição.

Se procurei, explicando phrases talvez obscuras, defender todos os principios atacados ou só acciteis com reserva, não foi por mera teimosia ou orgulho na minha opinião, mas por sincero desejo de esclarecer a dos outros, chamando a de todos para assumpto de tanto interesse, pois, como o chronista, entendo que *de uma boa administração se derivam as mais favoraveis consequencias*.